Curriculum

Međunarodna kancelarija rada
Ženeva

Izgradnja modernih i djelotvornih sistema inspekcije rada

LAB / ADMIN
Labour Administration and Inspection Programme

ITC
Medunarodni centar za obuku

MCO-MOR Nastavni plan na temu

“Izgradnja modernih i djelotvornih sistema inspekcije rada”

MODUL

0

Uvodni modul

Copyright © Međunarodna organizacija rada 2010

Prvi put objavljeno 2010

Publikacije Međunarodne kancelarije rada uživaju autorsko pravo na osnovu Protokola 2. Univerzalne Konvencije o autorskim pravima. Ipak, dozvoljena je reprodukcija kratkih izvadaka bez odobrenja autora i pod uslovom da se navede izvor. Za prava umnožavanja ili prevoda, zahtjev se treba dostaviti ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, ili putem e-pošte: pubdroit@ilo.org. Međunarodni ured rada pozdravlja takve zahtjeve.

Knjižare, ustanove i drugi korisnici registrovani kod organizacija s pravima na reprodukciju mogu napraviti kopije u skladu s licencama koje su im izdate u tu svrhu. Posjetite www.ifrro.org kako biste pronašli organizaciju s pravima na reprodukciju u svojoj zemlji.

MOR katalogizacija u podacima o publikacijama

MCO-MOR Nastavni plan na temu "Izgradnja modernih i djelotvornih sistema inspekcije rada" / Međunarodna organizacija rada. – Sarajevo: MOR, 2012

ISBN 9789228265743; 9789228265750 (web pdf)

International Labour Office

labour inspection / methodology / developed countries / developing countries

04.03.5

Izrazi korišteni u MOR publikacijama, koje su u skladu s praksom Ujedinjenih nacija, te predstavljanje materijala u njima, ne podrazumijevaju izraz bilo kakvog mišljenja od strane Međunarodne kancelarije rada o pravnom statusu bilo koje zemlje, područja ili teritorije ili njihovih vlasti, niti se odnose na razgraničenje njihovih granica.

Odgovornost za mišljenja izražena u potpisanim člancima, studijama i drugim doprinosima počiva isključivo na njihovim autorima, i objavljivanje ne predstavlja potvrdu od strane Međunarodne kancelarije za mišljenja koja su u njima izražena.

Pozivanje na imena kompanija i komercijalnih proizvoda i procesa ne podrazumijeva njihovu potvrdu od strane Međunarodne kancelarije rada, i bilo koji propust da se spomenu određene kompanije, komercijalni proizvod ili procesi ne predstavlja znak neodobravanja.

MOR publikacije i elektronski proizvodi se mogu dobiti putem glavnih knjižara ili lokalnih kancelarija MOR-a u mnogim zemljama, ili neposredno od ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Katalozi i popis novih izdanja dostupni su besplatno na gore navedenoj adresi ili putem e-pošte: pubvente@ilo.org

Posjetite našu web stranicu: www.ilo.org/publns

Štampano u Bosni i Hercegovini.

Predgovor

Uprava rada i inspekcija rada su u skorijem periodu uživale rastući ugled, kako na nacionalnim tako i na međunarodnim nivoima. Povećan interes su većinom pokazale vlade, jer je uprava rada u globalizovanom svijetu postala ključni faktor u elaboraciji i sprovođenju vladinih ekonomskih i socijalnih politika.

Deklaracija MOR-a o socijalnoj pravdi za fer globalizaciju iz 2008. godine je ponovno potvrdila potrebu da se "ojačaju kapaciteti MOR-a za pružanje podrške naporima njenih članica da postignu ciljeve MOR-a u kontekstu globalizacije i promovisanja socijalnog dijaloga i tripartizma kao najprikladnijih metoda za (između ostalog) djelotvornost zakona o radu i institucija rada, uključujući i promovisanje dobrih industrijskih odnosa, te izgradnju djelotvornih sistema inspekcije rada, u vezi priznanja radnog odnosa."

Međunarodni centar za obuku MOR-a i dalje ima bitnu ulogu u pružanju podrške konstituentima, a posebno inspekcijama rada širom svijeta, kako bi bolje sprovodili politike i zakone. Aktivnosti obuke u centru su od suštinske važnosti za razvoj vještina na nacionalnom nivou koje će omogućiti bolje poštivanje radnog zakonodavstva. Ove aktivnosti sadržavaju izgradnju kapaciteta uprava / inspekcija rada, kao i kapaciteta radnika i poslodavaca.

Ovaj paket obuke na temu "Izgradnja modernih i djelotvornih sistema inspekcije rada" je rezultat bliske i praktične saradnje između Programa uprave i inspekcije rada MOR-a (LAB/ADMIN) i Međunarodnog centra za obuku, koji vjeruju da se važnost inspekcije rada u promociji dostojanstvenog rada sve više priznaje kao fundamentalni mehanizam za dobro upravljanje.

Međunarodni standardi inspekcije rada postoje dugi niz godina. Oni obuhvataju Konvenciju o inspekciji rada iz 1947. godine (br. 81) i Konvenciju o inspekciji rada (u poljoprivredi) iz 1969.godine (br. 129). Ostale Konvencije sadrže propise o inspekciji rada poput Konvencije o bezbjednosti i zaštiti zdravlja na radu i o radnom okruženju iz 1981. godine (br. 155), Konvencije o promotivnom okviru zaštite na radu iz 2006. godine (br. 187), te Konvencije o uslovima rada i života moreplovaca iz 1996. godine (br. 178) koja priznaje potrebu za inspekcijom rada mornara.

Pomoću okvira međunarodnih standarda rada i ovog modula obuke, MOR ima za cilj jačanje sistema inspekcije rada kako bi se osiguralo poštivanje zakona o radu i stabilnih politika inspekcije rada.

Giuseppe Casale Direktor Programa za upravu i inspekciju rada (LAB/ADMIN) MOR, Ženeva	Francois Eyraud Izvršni direktor Direkcije međunarodnog centra za obuku MOR-a

SADRŽAJ

1. Pozadina 5
2. Nastavni plan 6
3. Modularna struktura 7
4. Strategija obuke i ciljna populacija 8
5. Pakovanje 10
6. Sljedeći koraci 10
6.1. Interaktivna radionica 10
6.2. Revizija, prevod i adaptacija 11
6.3. Obuka predavača: Generisanje efekta multiplikatora 11
7. Moduli ukratko 12
Modul 1 12
Modul 2 14
Modul 3 16
Modul 4 18
Modul 5 20
Modul 6 22
Modul 7 24
Modul 8 26
Modul 9 28
Modul 10 31
Modul 11 33
Modul 12 35

1. POZADINA

Kako bi se ostvarila fundamentalna prava na poslu, postoji potreba za jedinstvenim okvirom, kao i sveobuhvatnom politikom zapošljavanja, jakim i efikasnim socijalnim dijalogom koji obuhvata socijalne partnere u svim procesima, kao i djelotvornim sistemom inspekcije rada koji takođe pokriva i poljoprivredni sektor. Upravo je iz tog razloga Međunarodna organizacija rada ustanovila četiri Konvencije kao prvenstvene instrumente za dobro upravljanje, zbog funkcije koju imaju u pomoći zemljama članicama da unaprijede i primjenjuju propise o fundamentalnim pravima:

- Konvencija o inspekciji rada, 1947. (br. 81)
- Konvencija o politici zapošljavanja, 1964. (br. 122)
- Konvencija o inspekciji rada (u poljoprivredi), 1969. (br. 129)
- Konvencija o tripartitnim konsultacijama (međunarodnim standardima rada), 1976. (br. 144)

Dvije od ove četiri Konvencije se bave pitanjem inspekcije rada, ključnog stuba sistema uprave rada, čiji je zadatak nadzor i implementacija radnog zakondavstva i principa politike rada na radnom mjestu. Konvencija o inspekciji rada iz 1947. godine (br. 81) predstavlja koristan vodič za uređenje i praćenje djelotvornog sistema inspekcije rada. Prema članu 3(1) Konvencije, primarne funkcije sistema inspekcije rada su:

- Osigurati provođenje pravnih propisa u vezi uslova rada i zaštite radnika tokom obavljanja radnih dužnosti, te propisa u vezi radnog vremena, plata, bezbjednosti, zdravlja i blagostanja, zapošljavanja djece i mladih, te ostalih stvari s tim u vezi, ukoliko te propise mogu sprovesti inspektori rada.
- Dati tehničke informacije i savjet poslodavcima i radnicima u vezi najdjelotvornijih načina poštivanja pravnih propisa.
- Skrenuti pažnju nadležnih institucija na manjkavosti i zloupotrebe koje nisu posebno obuhvaćene postojećim pravnim propisima.

Inspekcije rada u mnogim zemljama, a posebno u zemljama u razvoju, nemaju dovoljno sredstava za obavljanje gore navedenih zadataka. Model ekonomskog razvoja, koji se u velikoj mjeri usvajao u posljednjim decenijama, je imao tendenciju smanjenja funkcija inspekcije, promovišući druge "mekše" sisteme poštivanja propisa i stavljajući naglasak na funkciju prevencije i podizanja svijesti u odnosu na izvršnu funkciju inspekcije rada. Ekonomska kriza je u današnje vrijeme istakla važnost dobrog upravljanja tržištem rada i čvrstog normativnog okvira. Inspekcija rada u ovom kontekstu ponovno zadobija interes međunarodne zajednice, a zemlje članice ovaj momenat trebaju iskoristiti za analizu, redizajn i jačanje svojih sistema. U tu svrhu, one trebaju ojačati svoje institucionalne kapacitete. Dajući cjelokupan program obuke za razvoj kompetencija inspekcija rada, MOR i njen centar za obuku pružaju podršku zemljama članicama da odgovore na ovaj izazov.

2. NASTAVNI PLAN

U okviru programa "Unapređenje djelotvornosti inspekcije rada" kojeg finansira Norveška, MCO/MOR su u saradnji s Programom MOR-a LABADMIN izradili novi nastavni plan na temu inspekcije rada. Nastavni plan se zasniva na priručniku o modularnoj obuci koji obuhvata širok dijapazon aspekata u vezi inspekcije rada, počevši od principa, politika i strategija, do praktičnih pomagala i metoda za inspekcijske preglede.

Prva dva modula pružaju opšti okvir u kojem funkcioniše inspekcija rada. Počinje od šireg sistema uprave rada i nastavlja sa glavnim funkcijama, ulogama i trendovima inspekcije rada.

1. Opšti okvir; Uprava rada i njene ključne funkcije
2. Uvod u inspekciju rada

Sljedeća tri modula se bave politikama i strategijama inspekcije rada. Ovi moduli su namijenjeni kreatorima politika i donosiocima odluka i pružaju smjernice za razvoj vizije i misije njihovog sistema inspekcije rada, te definišu obrasce za operacionalizaciju istih.

3. Politika i procedure
4. Strategije poštivanja propisa
5. Saradnja i partnerstvo

Sljedeća četiri modula tretiraju tri glavne oblasti inspekcije rada, naime uslove rada, radne odnose i bezbjednost i zaštitu zdravlja na radu. Poseban modul se bavi pitanjem ranjivih grupa radnika, sa izričitim fokusom na dječiji rad, trgovinu ljudima, prisilni rad, HIV i AIDS i radnike u neformalnoj ekonomiji.

6. Inspekcijski pregled uslova rada
7. Inspekcijski pregled radnog odnosa
8. Inspekcija bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu
9. Ranjive grupe

Poseban modul je posvećen inspekcijskom pregledu fabrike, samoj suštini funkcije inspekcije rada. On pruža smjernice i pomagala za pripremu, vršenje, izvještavanje i osiguranje pratećih aktivnosti pregleda.

10. Inspekcijski pregled

Posljednja dva modula ilustruju pomagala za poboljšanje djelovanja inspektora rada s posebnim naglaskom na jačanju njihovih kompetencija.

11. Pomagala inspekcije rada
12. Razvoj institucionalnih kapaciteta

3. MODULARNA STRUKTURA

Svaki modul obuhvata:

- Pregled glavnih tema
- Ciljeve
- Sadržaj
- Razvoj sadržaja, uključujući okvire s primjerima dobrih praksi
- Nastavne aktivnosti (individualne i grupne vježbe, studije slučajeva, diskusije, itd.)
- Sažetak
- Bibliografiju i ključne reference (uključujući i internet linkove)
- Listu dodatne literature
- Power Point prezentacije

Grupa međunarodnih eksperata je odabrala i strukturisala sadržaj koji se nadograđuje na postojeće dokumente i nastavne materijale – različitih vrsta i s različitim pristupima – izrađene u posljednjih 10 godina od strane MOR-a (odjeli, kancelarije i projekti), MCO/Turin i IALI.[1]

[1] IALI: International Association on Labour Inspection *(Međunarodna Asocijacija Inspekcije rada, op.pr.)*

4. STRATEGIJA OBUKE I CILJNA POPULACIJA

Svrha Nastavnog plana je da inspekcije rada opremi osnovnim, standardnim i sveobuhvatnim nastavnim materijalom, koji se koristi kao pomagalo i referenca za razvoj njihovog sopstvenog nastavnog plana obuke adaptiranog za specifičan kontekst, strategije, prioritete i potrebe zemlje.

Nastavni plan je osmišljen za dvosedmičnu obuku predavača s ciljem njihovog osposobljavanja da razviju sopstvene nastavne planove, adaptiraju materijale, te da iste integrišu u skladu s pitanjima specifičnim za državu, itd.

Međutim, modularna struktura je veoma fleksibilna i moduli se mogu koristiti kako redoslijedom predloženim u paketu obuke, za dvosedmičnu radionicu, tako i u kraćim radionicama (3 – 5 dana) sa smanjenim brojem aktivnosti, ili u produženom trajanju od više sedmica – dodajući dodatne studije slučajeva, aktivnosti i detaljnije prezentacije. Individualni moduli se takođe mogu koristiti odvojeno, za određene kratke događaje ili u paketu po drugačijem redoslijedu izrađenom po mjeri, u skladu s ciljevima, kontekstom, ciljnom populacijom i vremenskim okvirom.

Ova fleksibilna struktura se može podesiti za obraćanje različitim ciljnim grupama:

- Kreatori politika i donosioci odluka
- Rukovodioci inspekcija rada
- Viši inspektori rada
- Novozaposleni inspektori rada
- Predavači
- Monitori

Matrica na sljedećoj strani prikazuje relevantnost različitih setova modula za različite ciljne grupe (tamno siva = veoma relevantno; svijetlo siva = relevantno; bijela = nije relevantno).

PREDLOŽENA PRIMJENA PAKETA OBUKE PREMA CILJNOJ POPULACIJI

MODULI	Kreatori politika	Rukovo-dioci	Predavači[2]	Novoza-posleni inspektori rada	Viši inspektori rada
1. Opšti okvir; Uprava rada i njene ključne funkcije					
2. Uvod u Inspekciju rada					
3. Politika i procedure					
4. Strategije poštivanja propisa					
5. Saradnja i partnerstvo					
6. Inspekcijski pregled uslova rada					
7. Inspekcijski pregled radnog odnosa					
8. Inspekcija bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu					
9. Ranjive grupe					
10. Inspekcijski pregled					
11. Pomagala inspekcije rada					
12. Razvoj institucionalnih kapaciteta					

[2] Uz obuku o primjeni modula i odgovarajućoj metodologiji.

5. PAKOVANJE

Priručnik za obuku je osmišljen kao "rad u toku".

Urađen je u spiralnom uvezu, kako bi korisnicima omogućio maksimalnu fleksibilnost za adaptaciju, ažuriranje i/ili integraciju materijala s dodatnim vježbama, primjerima, studijama slučajeva i dodatnom dokumentacijom.

Ova jednostavna i korisniku prilagođena prezentacija će omogućiti jednostavnu duplikaciju rađenu po mjeri, a priručnik za obuku će biti umnožen i zapakovan na licu mjesta netom prije upotrebe i onoliko puta koliko je potrebno, izbjegavajući na taj način skupo i prostorno zahtjevno nagomilavanje materijala, troškove omota i krute formate koji sprečavaju trajno ažuriranje.

Materijal je izrađen kao konkretno pomagalo za izgradnju kapaciteta. LAB/ADMIN i MOR/MCO Turin mogu na zahtjev pružiti asistenciju zemljama članicama u izradi strategija za izgradnju kapaciteta inspekcije rada, uključujući i organizaciju programa obuke za različite ciljne grupe utvrđene u nacionalnoj strategiji.

6. SLJEDEĆI KORACI

6.1. Interaktivna radionica

Međunarodna "interaktivna" radionica je održana u decembru 2009. godine, u Madridu, Španija, u saradnji sa Školom za inspekciju rada i socijalnu zaštitu.

Glavna svrha ovog sastanka-radionice je bila korištenje prisustva eksperata visokog nivoa iz oblasti inspekcije rada iz nekoliko zemalja i kontinenata, kako bi se ostvarila interakcija iz prve ruke na temu nastavnog plana, posebno u vezi sa sljedećim pitanjima:

- Predložena strategija učenja
- Predložena ciljna populacija
- Usklađenost Nastavnog plana u smislu:
    - Dosljednosti ciljeva
    - Strukture i njenih glavnih komponenti (okvir, politike, oblasti, izazovi i ranjive populacije)
    - Relevantnosti sadržaja
    - Usklađenosti sadržaja u odnosu na ciljeve
    - Relevantnosti primjera, studija slučajeva, utvrđivanja dobrih praksi i primjera koje treba dodati
    - Ciljne populacije; usklađenost nastavnog plana s potrebama obuke ciljne populacije

Eksperti koji su bili prisutni na radionici, su srdačno pozdravili obnovljen interes MOR-a za oblast inspekcije rada, te kvalitet i relevantnost globalnih proizvoda u pogledu istraživanja i nastavnih materijala. Oni su takođe dali značajne tehničke input-e za reviziju i finalizaciju sadržaja paketa obuke.

6.2. Revizija, prevod i adaptacija

Nakon potvrde, paket za obuku je revidiran u skladu s prijedlozima sa radionice i testiran tokom nekoliko obuka organizovanih u nekoliko zemalja i u Turinu, u MCO/MOR.

Nastavni plan na engleskom jeziku je "standardni" – "međunarodni" plan obuke. Potrebno je izvršiti proces adaptacije tačno određenim regionalno-nacionalnim kontekstima – uključujući prevod, integraciju referenci, primjere, itd. iz dotične zemlje – kako bi se materijal kontekstualizovao i načinio relevantnim za određene situacije i potrebe obuke.

Ovaj proces je počeo 2010. godine s prevodom na arapski, španski, portugalski i francuski. Prevod i adaptacija odabranih modula na nacionalni jezik su takođe urađeni i za evropske zemlje uključene u projekat kojeg finansira Norveška.

6.3. Obuka predavača: Generisanje efekta multiplikatora

Nastavni materijal je osmišljen tako da se može koristiti za organizaciju kurseva i sesija obuke. Međutim, kako bi se omogućilo potpuno upoznavanje sa sadržajem i metodologijom, potreban je set TOT kurseva* s ciljem formiranja ključne grupe predavača koji mogu replikovati i adaptirati nastavni plan. Međunarodni kursevi obuke za rukovodioce i predavače u oblasti inspekcije rada će biti organizovani u MCO/Turin. Tom prilikom će učesnicima kursa biti podijeljene *Power Point* prezentacije i elektronske verzije priručnika za obuku, kako bi se postigao efekat multiplikatora.

* TOT: Training of Trainers (Obuka predavača), *p.pr.*

7. MODULI UKRATKO

MODUL 1 Okvir sistema uprave rada

Ciljevi:

Ovaj modul ilustruje koncept, uloge i funkcije sistema uprave rada, kako je to definisano u Konvenciji MOR-a br. 150 i Preporuci br. 158.

Na kraju ovog modula, učesnici će moći da:

- ✓ Opišu ključne uloge i funkcije uprave rada referišući se na Konvenciju MOR-a br. 150 i Preporuku br. 158
- ✓ Smjeste sistem inspekcije rada u širi okvir sistema uprave rada.

Sadržaj:

1. Uvod .....

2. Istorijski pregled .....

3. Koncept sistema uprave rada .....

4. Ključne uloge i funkcije uprave rada .....

4.1. Standardi rada .....

4.2. Industrijski odnosi .....

4.3. Zapošljavanje .....

4.4. Istraživanje .....

5. Novi izazovi za upravu rada .....

5.1. Neformalna ekonomija .....

5.2. Radnici migranti .....

5.3. Radni odnos i neprijavljeni rad .....

5.4. HIV i AIDS .....

6. Rodni "mainstreaming" u upravi rada .....

7. Organizacija nacionalnog sistema uprave rada .....

7.1. Centralno tijelo .....

7.2. Koordinacija među ministarstvima .....

7.3. Koordinacija s agencijama .....

7.4. Funkcije delegirane socijalnim partnerima .....

7.5. Teritorijalna koordinacija .....

8. Važnost kvalifikovanih ljudskih resursa .....

8.1. Obuka .....

Sažetak:

Konvencija MOR-a br. 150 i Preporuka br. 158 daju referencu za razvoj raspoloživih sistema uprave rada odgovornih za sve aspekte formulacije i provođenja nacionalne politike rada.

Konvencija br. 150 pravi razliku između koncepta uprave rada i koncepta sistema uprave rada. Prema članu 1, pojam "uprava rada" znači aktivnosti javne uprave u oblasti nacionalne politike rada, dok pojam "sistem uprave rada" obuhvata sva tijela javne uprave koja su nadležna za ili su angažovana u upravi rada, bilo da se radi o odjelima ministarstava ili javnim agencijama, uključujući paradržavne i regionalne ili lokalne agencije ili bilo koji drugi oblik decentralizovane uprave, te bilo koji institucionalni okvir za koordinaciju aktivnosti takvih tijela, kao i konsultovanje i učešće poslodavaca i radnika i njihovih organizacija.

Četiri oblasti u kojima sistem uprave rada vrši svoje funkcije prema Preporuci br. 158 su sljedeće: standardi rada, radni odnosi, zapošljavanje, istraživanja u pitanjima rada.

Ključna uloga uprave rada je priprema, izrada, usvajanje, primjena i revizija standarda rada. Radno zakonodavstvo uređuje i radne odnose pojedinaca i kolektivne radne odnose; štiti osnovnu slobodu i prava na radu, te osigurava minimum standarda rada.

Uprava rada može igrati vitalnu ulogu u omogućavanju, promociji, podržavanju i jačanju industrijskih odnosa, počevši od pružanja odgovarajućeg pravnog okvira.

Uprava rada u sve više zemalja uspostavlja sistem za sprečavanje i rješavanje radnih sporova putem uspostave mehanizama za dobrovoljno mirenje, koji su besplatni i ekspeditivni i koji pomažu stranama da same pronađu rješenje radnih sporova.

Ključna funkcija se tiče socijalnog dijaloga. Uprava rada može promovisati bipartitna, tripartitna i tripartitna plus tijela na različitim nivoima (nacionalnom, sektorskom ili nivou za specifična pitanja) socijalnog dijaloga. Ona može dati institucionalni okvir i administrativnu podršku, poput prostorija i sekretarijata, i angažovati se u socijalnom dijalogu u javnom sektoru.

Izrada, sprovođenje i praćenje politika i usluga zapošljavanja su kameni temeljci politike rada. Usklađivanje ponude i potražnje rada je izazov koji traži preoblikovanje javnih zavoda za zapošljavanje (JZZ), kako bi ponudili djelotvorne usluge kako onima koji traže posao, tako i poslodavcima, i koji uključuje usluge informisanja, procjene vještina, stručno usmjeravanje i savjetovanje, informacije o tržištu rada i baze podataka.

Istraživanja i statistike daju vitalni input za izradu politike rada zasnovanu na dokazima. Prikupljanje podataka po polu i studije fokusirane na pitanja roda doprinose elaboraciji inkluzivnih politika, strategija i programa.

U okviru globalizacije i ekonomske krize, neki izazovi postaju naročito hitni, a to su: neformalna ekonomija, radnici migranti, radni odnosi i neprijavljeni rad, HIV i AIDS.

MODUL 2 Uvod u inspekciju rada

Ciljevi:

Ovaj modul prikazuje istorijski razvoj inspekcije rada i njenih osnovnih principa i funkcija kako je navedeno u relevantnim konvencijama MOR-a, kao i neke od razlika u načinu na koji je organizovana inspekcija rada. Uticaj nastalih društvenih promjena i promjena tržišta rada na inspekciju rada će takođe biti razjašnjen.

Na kraju ovog modula, učesnici će moći da:

- ✓ Ukratko opišu istorijski razvoj inspekcije rada i ključne međunarodne standarde rada na tu temu
- ✓ Objasne glavnu svrhu i funkcije inspekcije rada i kako se iste mogu djelotvorno preduzimati
- ✓ Opišu status, resurse, ovlaštenja i dužnosti koje inspektori rada moraju imati da bi djelotvorno obavljali svoje funkcije
- ✓ Analiziraju trendove koji nastaju u oblasti rada i socijalnih pitanja i izazove koje ti trendovi predstavljaju za inspekciju rada.

Sadržaj:

1. Inspekcija rada: Kratka istorija .....

1.1. Rana dešavanja .....

1.2. Međunarodna dešavanja .....

1.3. Konvencija o inspekciji rada, 1947. god. (br. 81) .....

1.4. Od 1947. godine do danas: Ka širokoj pokrivenosti .....

1.5. Međunarodna asocijacija inspekcije rada .....

2. Sistem inspekcije rada .....

2.1. Svrha i funkcije inspekcije rada .....

2.2. Djelokrug inspekcije rada .....

2.3. Struktura i organizacija inspekcije rada .....

2.4. Društvena funkcija inspekcije rada .....

3. Principi inspekcije rada .....

4. Status inspektora rada .....

4.1. Uslovi službe inspektora rada .....

4.2. Ovlaštenja inspektora rada .....

4.3. Obaveze inspektora rada .....

4.4. Profil stava inspektora rada .....

5. Trenutni izazovi u inspekciji rada .....

5.1. Promjene u ekonomskoj situaciji i društvenoj strukturi .....

5.2. Promjene u industrijskoj strukturi .....
5.3. Promjene u organizaciji rada .....
5.4. Promjene u društvenim očekivanjima .....
5.5. Promjene u prirodi rizika na radu .....
5.6. Implikacije ovih promjena na inspektore rada .....

Sažetak:

Pravo radnika na dostojanstvene uslove rada je fundamentalno ljudsko pravo, ono koje je Međunarodna organizacija rada (MOR) nastojala promovisati od svog nastanka 1919. godine. Nacionalne vlade imaju odgovornost da izrade zakonodavstvo i politike koje promovišu takve uslove, u konsultacijama s organizacijama poslodavaca i radnika, te da imenuju službe inspekcije rada koje će vršiti nadzor odgovarajuće primjene tog zakonodavstva i politika i promovisati poštivanje istih. Zbog toga ovakve službe predstavljaju veoma važan dio ukupnog sistema za osiguranje postizanja dostojanstvenih uslova rada u praksi na nivou preduzeća.

Načelni međunarodni standard rada na tu temu je Konvencija o inspekciji rada br. 81 iz 1947. godine, koja daje široku osnovu za funkcije, principe i dužnosti službi inspekcije rada. Ta Konvencija je do sada u mnogo slučajeva ratifikovana, a skoro sve zemlje danas imaju neku vrstu službi inspekcije rada. Ove službe su različito organizovane od zemlje do zemlje, a značajno se razlikuju takođe i dodjele sredstava, uslijed različitih nivoa ekonomske razvijenosti, kao i političke i profesionalne podrške, različitih nacionalnih prioriteta, itd. Ipak, funkcije službi inspekcije rada su širom svijeta često veoma slične, odgovarajući onima u Konvenciji br. 81.

Dakle, inspekcija rada je javna funkcija koju organizuje država. U praksi, službe inspekcije rada – ili "inspekcije rada" – daju mnogo informacija i savjeta poslodavcima, radnicima i drugima, prilikom inspekcijskih pregleda, koji predstavljaju vitalnu funkciju za djelotvoran rad organizacije. U slučaju potrebe, a najčešće kao zadnje rješenje, inspektori mogu iskoristiti svoje ovlasti i preduzeti formalne aktivnosti sprovođenja zakona, kako bi postigli poštivanje zakona.

Zakonski mandat inspekcije se takođe može razlikovati od zemlje do zemlje. Kako je detaljnije objašnjeno u ovom modulu, njihova nadležnost je potencijalno široka i može obuhvatati različite oblasti poput bezbjednosti i zdravlja na radu, blagostanja, radnog vremena i plate, socijalnog dijaloga, radnih odnosa i ilegalnog zapošljavanja, pitanja diskriminacije, dječijeg rada, te odnedavno i pitanja HIV i AIDS-a i prisilnog rada.

Inspekcije rada moraju vršiti svoje dužnosti u okruženju punom izazova, uključujući važne izmjene ekonomske situacije i socijalne strukture, industrijske strukture, organizacije rada i zapošljavanja, društvenih i političkih očekivanja, te tehnologije i prirode rizika na radu.

MODUL 3 Politika i planiranje inspekcije rada

Ciljevi:

Ovaj modul uglavnom obrađuje tri važne teme: Politika inspekcije rada i šta bi njome trebalo da bude obuhvaćeno; strateško planiranje aktivnosti, praćenje i kontrola; te evaluacija performansa i uticaja inspekcije rada.

Na kraju ovog modula, učesnici će moći da:

- ✓ Opišu potrebu za usvajanjem politike inspekcije rada, kao i njenu svrhu i sadržaj
- ✓ Ispitaju glavne aspekte za definiciju inspekcijskog pristupa i razmotre njihove prednosti i nedostatke
- ✓ Opišu važnost procesa, kao i glavna razmatranja za dobro planiranje inspekcije rada
- ✓ Objasne ulogu praćenja, kontrole i evaluacije inspekcije rada, za poboljšanje njenog budućeg rada, kao i proces izvještavanja.

Sadržaj:

1. Razvoj politike za inspekciju rada .....
1.1. Širi kontekst politike .....
1.2. Neki principi za djelotvoran inspekcijski nadzor .....
1.3. Izrada nacrta i usvajanje politike .....
2. Definisanje pristupa .....
2.1. Pitanja koja treba obraditi .....
2.2. Formati politika .....
2.3. Zadatak inspekcije rada .....
2.4. Pristupi “sankcija“ i “poštivanja propisa“ .....
2.5. Informacije i savjeti .....
3. Operativno planiranje .....
3.1. Važnost planiranja .....
3.2. Strateško planiranje .....
3.3. Planiranje aktivnosti .....
3.4. Programi inspekcijskog nadzora .....
3.5. Programi individualnog rada .....
4. Praćenje, evaluacija i izvještavanje .....
4.1. Praćenje i kontrola aktivnosti .....
4.2. Evaluacija .....
4.3. Izvještaji o aktivnostima inspekcije rada .....

Sažetak:

Međunarodni standardi rada vezani za inspekciju rada nalažu niz principa, funkcija, prava i dužnosti, kao i zakonskih ovlaštenja, te pružaju smjernice nacionalnim inspekcijama rada o suštinskim pitanjima u vezi strukture i organizacije. Ova pitanja su zapravo zajednička u većini zemalja članica MOR-a. Ipak, postoji veliki broj pitanja u kojima međunarodne smjernice ne mogu biti propisi i zapravo se razlikuju od zemlje do zemlje, a vezane su za pitanja poput konteksta rada, nivoa razvoja, nivoa resursa, prioriteta, itd. Politika inspekcije rada u određenoj zemlji treba da oslikava oba izvora uticaja.

Politika inspekcije rada predstavlja referencu kako za inspektore tako i za "korisnike" (poslodavci, radnici i opšta javnost) o tome kako će inspekcija rada obavljati svoje zakonske funkcije. Ona takođe osigurava transparentnost na način da će inspekcija sprovoditi svoje radnje i održavati odnose sa akterima. Interno je glavna svrha politike inspekcije rada da pruži jasne direktive o mandatu organizacije.

Poglavlja 1 i 2 predstavljaju glavne zajedničke karakteristike politika inspekcije rada i glavnih pitanja o kojima politika daje informacije i smjernice. Na primjer, koji je generalni pristup inspekcija rada u pronalaženju prekršaja; koji su prioriteti u smislu dotične materije; koji je stepen diskrecije inspektora? Kako inspekcije mogu da osiguraju dosljednost, pravednost, transparentnost i odgovornost u svom radu? Da li će inspekcija rada istražiti sve ozbiljne slučajeve i prigovore?

Planiranje strategije i aktivnosti koje inspekcija rada treba preduzeti je takođe važan zadatak, posebno za rukovodioce. Strateško planiranje je kompleksan zadatak koji obuhvata analizu nacionalne situacije i raspoloživa sredstva, donoseći odluke zasnovane na prioritetima i široj direktivi za budućnost. Planiranje aktivnosti će strateško planiranje učiniti preciznim i konkretnim, definišući posebne kratkoročne ciljeve, dugoročne ciljeve ili ishode koje treba postići, detaljne aktivnosti i prikladne indikatore i vremenske rokove, potrebne resurse, itd. Sva ova pitanja su obuhvaćena Poglavljem 3.

Poglavlje 4 se orijentiše na pitanja poput praćenja i kontrole napretka planiranih aktivnosti (kako održati ravnotežu u postizanju planiranih kratkoročnih i dugoročnih ciljeva, te potrebna reakcija na novonastala važna pitanja, itd.). Evaluacija efikasnosti, djelotvornosti i uticaja, kao i institucionalno izvještavanje, su takođe obuhvaćeni. Evaluacije uticaja su najbolji način za dobijanje informacija o nivou ispunjenja misije inspekcije rada i ključni element za neprekidan napredak, te bolje donošenje odluka u budućim aktivnostima planiranja.

MODUL 4 Inspekcija rada: Izrada strategija za promovisanje poštivanja propisa

Ciljevi:

Na osnovu smjernica i pomagala MOR-a, te nekoliko odabranih praksi različitih zemalja, ovaj modul se bavi pitanjem strategija za promovisanje poštivanja propisa, uključujući zahtjevima i uslovima za osiguranje kvalitetnih radnih regulativa i alternativa za organizaciju adekvatnog sistema sprovođenja propisa i sankcija.

Na kraju ovog modula, učesnici će moći da:

- ✓ Razumiju važnost kvaliteta zakonodavstva kao ključnog faktora u promovisanju poštivanja propisa radnog zakonodavstva
- ✓ Koriste metodologije za procjenu zakonodavstva i strategija za maksimizaciju djelotvornosti poštivanja propisa
- ✓ Opišu strategije za poboljšanje sprovođenja propisa radnog zakonodavstva
- ✓ Identifikuju ključne elemente sistema sankcionisanja i neke alternativne modalitete za sankcionisanje
- ✓ Opišu ulogu socijalnih partnera i drugih partnerskih organizacija u promovisanju poštivanja propisa, posebno među grupama radnika do kojih je teško doprijeti.

Sadržaj:

1. Poštivanje radnog zakonodavstva .....

2. Faktori koji utiču na regulatorno poštivanje propisa .....

2.1. Kvalitet zakonodavstva .....

2.2. Struktura regulatornog sistema .....

2.3. Širenje informacija .....

3. Strategije za sprovođenje propisa .....

3.1. Vodeći principi sprovođenja propisa .....

3.2. Pristupi sprovođenju propisa .....

3.3. Diskreciona ovlaštenja i dosljednost u sprovođenju propisa .....

3.4. Neke inicijative za promociju poštivanja propisa .....

4. Šeme sankcija .....

4.1. Mjere za sprovođenje propisa .....

4.2. Svrha sankcija .....

4.3. Određivanje iznosa novčanih kazni .....

4.4. Sudski nalozi .....

4.5. Žalbene procedure .....

Sažetak:

S ciljem osiguranja sprovođenja zakonskih propisa u vezi s uslovima rada i zaštitom radnika, Konvencija MOR-a između ostalog propisuje da sistem inspekcije rada ima zadatak davanja tehničkih informacija i savjeta poslodavcima i radnicima.

Dok takvi savjeti i informacije mogu samo podstaknuti poštivanje zakonskih propisa, oni ipak moraju biti praćeni mehanizmima sprovođenja propisa koji omogućavaju krivično gonjenje prekršilaca prijavljenih od strane inspektora rada. Kredibilitet bilo koje inspekcije u velikoj mjeri zavisi od njene sposobnosti da poslodavce i radnike savjetuje o najefikasnijim načinima poštivanja zakonskih propisa u okviru njenih nadležnosti. Međutim, on takođe zavisi i od postojanja i primjene mehanizama sprovođenja propisa koji u dovoljnoj mjeri odvraćaju od kršenja istih. Funkcije sprovođenja propisa i savjetovanja su za inspekciju rada neodvojive u praksi.

U Poglavlju dva su predstavljeni preovladavajući opšti pristupi sprovođenju propisa, ravnoteža i modaliteti savjetovanja i sprovođenja propisa, vodeći principi za sprovođenje propisa, kao i neke dopunske strategije za povećanje uticaja inspekcije rada u svom radu.

Suštinski dodatak je potreban da bi se osigurali kredibilitet i efikasnost sistema za zaštitu radnika kod kršenja propisa navedenih u nacionalnim zakonima i za postupke pokrenute ili preporučene od strane inspektora rada protiv poslodavaca koji čine prekršaje, kako bi ti postupci u dovoljnoj mjeri odvraćali od kršenja propisa, te kako bi poslodavce generalno upoznali s rizicima s kojima će se suočiti u slučaju neispunjavanja svojih obaveza. Kako bi imale kredibilitet, važno je da se kazne definišu proporcionalno prirodi i težini prekršaja. Poglavlje tri se bavi sankcijama, svrhom, procedurama i modalitetima.

Međutim, prekršaji mogu biti rezultat nerazumijevanja smisla ili djelokruga važećih zakona ili propisa. U tom slučaju je važno da se obezbijedi dobar kvalitet propisa u smislu lakoće njihovog razumijevanja, njihovog sprovođenja, dosljednosti s drugim pripisima, itd. Široka distribucija propisa poslodavcima, kao i bilo kakvih pratećih dokumenata za pomoć poslodavcima (ili drugim nosiocima dužnosti) da razumiju ne samo "šta", nego i "kako" treba da budu važni elementi ukupne strategije, koju javne institucije treba da usvoje kako bi se poboljšalo sprovođenje propisa. Sva ova pitanja su obuhvaćena u Poglavlju jedan.

MODUL 5 Saradnja i partnerstvo

Ciljevi:

Inspekcije rada treba da djeluju u široj saradnji i partnerstvu, ako žele da budu djelotvorne i svoj uticaj učine maksimalnim. Ovaj modul istražuje saradnju i partnerstvo u oblasti inspekcije rada na nekoliko nivoa: među različitim vladinim ministarstvima i među inspekcijskim službama, sa socijalnim partnerima i ostalim akterima, te međunarodnim partnerstvima. On razmatra ulogu ostalih tijela i institucija u pružanju podrške inspekciji rada u njenim različitim funkcijama, te daje pregled dobrovoljnih inicijativa za unapređenje poštivanja nacionalnih i međunarodnih principa i prava na radu.

Na kraju ovog modula, učesnici će moći da:

- ✓ Cijene važnost saradnje i partnerstva za osiguranje uticaja i djelotvornosti sistema inspekcije rada.
- ✓ Prepoznaju važnost saradnje s drugim vladinim tijelima i inspekcijskim službama, kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou.
- ✓ Opišu različite modalitete za promociju tripartizma i saradnje sa socijalnim partnerima na različitim nivoima, te unapređenje istih.
- ✓ Identifikuju ostale važne partnere u sistemu inspekcije rada.
- ✓ Budu upoznati s međunarodnom debatom o dobrovoljnom poštivanju propisa u odnosu na inspekciju rada.

Sadržaj:

1. Uvod .....

2. Saradnja sa socijalnim partnerima .....

2.1. Strateški okvir tripartizma .....

2.2. Principi tripartitne saradnje u Inspekciji rada .....

2.3. Saradnja sa socijalnim partnerima na makropolitičkom nivou .....

Sporazumi o saradnji .....

2.4. Saradnja sa socijalnim partnerima na nadnacionalnom nivou .....

2.5. Saradnja sa socijalnim partnerima na sektorskom i lokalnom nivou .....

2.6. Saradnja sa socijalnim partnerima na nivou preduzeća .....

2.7. Saradnja s poslodavcima .....

2.8. Saradnja s radnicima .....

3. Saradnja među inspekcijama .....

3.1. Nacionalna saradnja i partnerstva .....

3.2. Međunarodna saradnja i partnerstva .....

4. Saradnja s ostalim akterima .....

4.1. Ustanove socijalne zaštite i socijalnog osiguranja .....

4.2. Policija.....
4.3. Pravosudni organi.....
4.4. Poreske uprave i ministarstva nadležna za sektore koje pokriva inspekcija.
4.5. Nacionalni mehanizmi za ljudska prava.....
4.6. Imigracione službe.....
4.7. Institucije za društvena istraživanja i univerziteti.....
4.8. Profesionalne ustanove i NVO-i.....
4.9. Mediji.....
5. Dobrovoljno poštivanje propisa i više od toga.....
5.1. Korporativna društvena odgovornost.....
5.2. Društvena revizija, praćenje i certifikacija.....

Sažetak:

Sistemski pristup Konvencije br. 150 o upravi rada poziva na saradnju između tijela uprave rada i niza ostalih aktera na nacionalnom i lokalnom nivou u svim glavnim funkcijama, počevši od inspekcije rada. Prirodni partneri vlade u funkciji inspekcije rada su socijalni partneri, naime predstavnici poslodavaca i radnika. Zapravo tripartizam čini okvir u kojem inspekcija rada treba funkcionisati, ako želi da bude uspješna.

Ova tripartitna saradnja se može odvijati na različitim nivoima, na koordinisan način: Na nacionalnom nivou za definisanje okvirne politike za inspekciju rada; na sektorskom nivou za orijentaciju inspekcije rada u određenim industrijama; te na lokalnom nivou i nivou preduzeća.

Nekoliko zemalja je usvojilo zakone koji nalažu formiranje zajedničkih komisija u preduzećima koja prelaze određenu veličinu, kako bi se bavile pitanjima vezanim za inspekciju rada, poput uslova rada i bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu.

Saradnja je veoma važna među različitim inspekcijskim službama, kao i s ostalim tijelima, poput institucija socijalne zaštite i socijalnog osiguranja, policije, pravosudnih tijela, poreskih uprava, nacionalnih mehanizama za ljudska prava, imigracionih službi, institucija za društvena istraživanja, NVO-a i medija.

U posljednjoj deceniji, nekoliko funkcija koje su tradicionalno pripadale inspekciji rada, je preuzeto od strane nekoliko vrsta privatnih inicijativa poput dobrovoljnog samo-uređenja i sistema revizije, koji vrše praćenje i certifikaciju za standarde rada.

Javno-privatno partnerstvo bi takođe moglo da bude korisno sredstvo za promovisanje radničkih prava, ako je okvir za ovu saradnju dobro definisan i transparentan. KDO treba da bude dopuna, a ne alternativa ostalim institucionalnim mehanizmima sprovođenja radnog zakonodavstva, prije svega inspekciji rada.

MODUL 6 Inspekcijski pregled uslova rada

Ciljevi:

Ovaj modul razmatra nekoliko aspekata uslova rada s osvrtom na ključne Konvencije i Preporuke MOR-a, kao i ulogu inspekcije rada. Na kraju modula je predstavljen poseban osvrt na određene izazove za inspektore rada u vezi njihovog uticaja na određene grupe do kojih je teže doći i na načine kako se ti izazovi rješavaju u praksi. Na kraju ovog modula, učesnici će moći da:

- ✓ Opišu glavna pitanja u vezi s ključnim uslovima rada (naročito platama, radnim vremenom, organizacijom rada, diskriminacijom, pitanjima u vezi s porodiljskim odsustvom, nasiljem na radnom mjestu).
- ✓ Naprave referencu sa ključnim instrumentima MOR-a u vezi gore pomenutih uslova rada.
- ✓ Razmotre razne mjere koje se mogu preduzeti za poboljšanje uslova rada.
- ✓ Razmotre ulogu inspektora rada u promovisanju poštivanja relevantnih nacionalnih zakona i u promovisanju dobrih praksi u navedenim oblastima.

Sadržaj:

1. Dostojanstveni uslovi rada: Pregled .....

1.1. U srži MOR-a .....

1.2. Nedavni trendovi; od fleksibilnosti do fleksigurnosti.....

2. Plate i prihodi.....

2.1. Globalno pitanje .....

2.2. Najniže plate .....

2.3. Uslovi u vezi plata .....

2.4. Odbici od plata .....

2.5. Obavještenje o platama .....

3. Radno vrijeme .....

3.1. Pitanja i trendovi .....

3.2. Redovno radno vrijeme i odmori .....

3.3. Prekovremeni rad.....

3.4. Noćni rad.....

3.5. Smještaj .....

3.6. Odsustvo.....

3.7. Efekti vremenskih pritisaka: Napor i stres .....

4. Materinstvo i uslovi rada u vezi s porodičnim životom .....

4.1. Zaštita materinstva.....

4.2. Usklađivanje radnih i porodičnih obaveza.....

5. Organizacija rada .....

6. Nasilje, seksualno uznemiravanje i mobing .....

7. Inspekcijski pregled uslova rada .....

7.1. Kampanje informisanja i podizanja svijesti .....

Sažetak:

Najniža plata treba da se utvrđuje i periodično preispituje, kako bi se zaštitili radnici s najnižim primanjima, te njima i njihovim porodicama obezbijedio dostojanstven životni standard. Princip jednake plate za rad jednake vrijednosti treba da se promoviše i primjenjuje, a diskriminaciju zasnovanu na polu, starosti, religiji ili etničkoj pripadnosti, treba izbjegavati. Radnici se moraju informisati o svojim platama i srodnim pojedinostima prije stupanja u radni odnos. Drugi element uslova rada, a koji ima veliki uticaj na život radnika je radno vrijeme. Prve konvencije MOR-a (1919.) su se bavile ovim pitanjem uspostavljajući osam časova rada dnevno i 48 časova rada sedmično, priznajući pravo na određenu količinu sedmičnog odmora i plaćenog godišnjeg odmora. U mnogim nacionalnim radnim zakonodavstvima izvršene su mnoge promjene s ciljem uvođenja visokog stepena fleksibilnosti radnog vremena; time se ne bi smjeli ugroziti osnovni uslovi rada i života. Određivanje redovnog radnog vremena, regulisanje prekovremenog rada, perioda za odmor i dnevnih pauza treba da se jasno definišu u radnom odnosu. Određene kategorije radnika (kao što su trudnice i porodilje) treba da rade u posebnim uslovima. Posebne mjere koje propisuje Konvencija MOR-a o zaštiti materinstva, 2000. (br. 183) imaju za cilj da zaštite zdravlje i blagostanje djeteta, te spriječe diskriminaciju i otpuštanje majke za vrijeme porodiljskog odsustva. Sve veći broj zemalja usvaja mjere za usklađivanje radnih i porodičnih obaveza kako za muškarce, tako i za žene, što može doprinijeti većoj jednakosti u podjeli obaveza i šansi za zaposlenje. Uslovi rada se u velikoj mjeri mogu poboljšati ili pogoršati u zavisnosti od vrste primijenjene organizacije rada. To se odnosi i na radno vrijeme. Pojačan intenzitet rada, preko određenih granica, može da ima ozbiljan uticaj na zdravlje, blagostanje i društveni život radnika, negativno utičući na društvo u cjelini. Veliko opterećenje na poslu stvara umor, što često dovodi do povreda i zdravstvenih problema. Vremenski pritisak često gomila stres, što ponekad može imati krajnje posljedice, poput samoubistva. Nasilje na radnom mjestu takođe postaje problem u mnogim zemljama. Inspekcija rada ima važnu ulogu u promovisanju boljih uslova rada, kroz davanje informacija, uputstava i podrške socijalnim partnerima, organizaciju kampanja podizanja svijesti, sprečavanje loših uslova rada i rizika, identifikaciju zloupotreba i osiguranje poštivanja radnog zakonodavstva, te preduzimanja radnji za sprovođenje gdje je potrebno.

MODUL 7 Inspekcijski pregled radnog odnosa

Ciljevi:

Ovaj modul razmatra neka pitanja i trendove u vezi s radnim odnosom u svijetu rada danas, te kako oni utiču na ulogu inspekcije rada. Postoji niz nejasnoća i izazova u vezi s radnim odnosom kojih inspektori rada moraju da budu svjesni i kojima se moraju baviti ukoliko žele da uspješno izvršavaju svoje zadatke.

Modul posvećuje posebnu pažnju Preporuci o radnom odnosu, 2006. (br. 198), koja daje smjernice svim državama članicama MOR-a u vezi sa sveobuhvatnim načinom rješavanja gore navedenih pitanja.

Na kraju ovog modula, učesnici će moći da:

- ✓ Objasne kako zavisni radnici nemaju zaštitu na radu zbog preuskog obima zakona, nejasnoća u njihovom tumačenju ili nedostatka jasnoće u njihovoj primjeni
- ✓ Da naprave referencu s Preporukom br. 198, a posebno u oblastima u kojima inspekcija rada igra određenu ulogu, te da tu ulogu objasne
- ✓ Razmotre situaciju i trendove radnih odnosa u svojim zemljama i nacionalnim propisima.

Sadržaj:

1. Pregled .....

1.1. Pozadina .....

1.2. Različiti oblici radnog odnosa .....

2. Međunarodni instrumenti .....

2.1. Preporuka o radnom odnosu, 2006. god. (br. 198) .....

3. Nacionalna politika i zakonodavstvo .....

3.1. Potreba za jasnom nacionalnom politikom i zakonodavstvom .....

3.2. Provođenje politika .....

3.3. Inkluzivni pristup .....

3.4. Zakonodavni okvir .....

3.5. Sprovođenje zakona .....

3.6. Informisanje i savjetovanje .....

3.7. Obuka .....

4. Utvrđivanje postojanja radnog odnosa .....

4.1. Definicija i identifikacija .....

4.2. Prvenstvo činjenica .....

4.3. Pomoć za dokazivanje zaposlenja .....

5. Praćenje, pregled i ažuriranje .....

5.1. Brze promjene.....
5.2. Tripartitni pristup u praćenju .....
5.3. Podaci i istraživanje .....
6. Uloga inspekcije rada.....
6.1. Kontekst sa izazovima .....
6.2. Ključne funkcije.....
6.3. Kvalifikovani kljudski resursi .....
6.4. Saradnja.....

Sažetak:

Postoje prava propisana zakonima, propisima i kolektivnim ugovorima, a koja su specifična za radnike koji rade u okviru radnog odnosa. Radni odnos je pojam koji stvara pravnu vezu između lica koje se naziva zaposlenik s drugim licem koje se naziva poslodavac, a gdje prvo lice pruža drugom licu usluge ili radi pod određenim uslovima u zamjenu za naknadu. Samozapošljavanje i nezavisan rad zasnovan na komercijalnim ili građanskim ugovornim sporazumima po definiciji izlazi iz okvira radnog odnosa. Promjene u strukturi tržišta rada i organizacije rada dovode do promjenjivih obrazaca rada kako u okviru radnog odnosa, tako i van njega.

Ponekad je radni odnos na granici između zavisnosti i nezavisnosti, a poslodavac može, u dobroj vjeri, tretirati zavisnog radnika kao samozaposleno lice. Nešto slično se može desiti s trouglim odnosom, posebno ako isti nisu regulisani zakonima ili su zakoni nejasni po tom pitanju. Vrlo često je radni odnos maskiran. Maska može biti uspješna, posebno ako je jaz između zakonodavstva i stvarnosti veoma veliki, sankcije nisu dovoljno oštre, a uprava za rad i pravosuđe slabi. Maskirano zaposlenje je pojava kada poslodavac pojedinca koji je zaposlenik tretira na svaki drugi način osim kao zaposlenog, kako bi njega ili nju sakrio putem njenog ili njegovog pravnog statusa. Fiktivno zakonito zaposlenje, fiktivno pod-ugovaranje, osnivanje pseudo-zadruga, fiktivno pružanje usluga i fiktivno restrukturisanje kompanija, spadaju među najčešće načine koji se koriste za maskiranje radnog odnosa. Nejasan radni odnos postoji u slučajevima u kojima se obavlja posao ili pružaju usluge pod uslovima koji stvaraju realnu ili pravu sumnju o postojanju radnog odnosa. Inspektori rada treba da postanu stručnjaci za razlikovanje samozapošljavanja od zavisnog zaposlenja, i da se upoznaju s glavnim oblicima maskiranja radnog odnosa u građanski ugovor ili bilateralni radni odnos u fiktivnom trouglom radnom odnosu. Inspektori rada treba da budu spremni da identifikuju maskirane radne odnose tokom svojih pregleda, te obavijeste svoje službe o postojećim praksama. Na taj način će inspektori rada primjenu zakona učiniti djelotvornom, ali će takođe pružiti važan doprinos pripremi ili ažuriranju nacionalnih politika.

MODUL 8 Bezbjednost i zaštita zdravlja na radu

Ciljevi:

Ovaj modul sadrži pregled osnovnih pojmova i principa bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu (BZR) zasnovanih na međunarodnim standardima rada. On takođe obuhvata ciljeve, opravdanost i metodologije za prevenciju nesreća na radu i profesionalnih oboljenja.

Na kraju ovog modula, učesnici će moći da:

- ✓ Opišu pristupe uzrocima nesreća, prevenciji i upravljanju BZR-om.
- ✓ Opišu ljudski i ekonomski uticaj nesreća na radu i profesionalnih oboljenja i koristi od unapređenja BZR-a.
- ✓ Istraže glavne dužnosti i prava različitih aktera u smislu promovisanja BZR-a i ključnih međunarodnih standarda rada koji se na njih odnose.
- ✓ Analiziraju uticaj promjena u propisima o BZR-u i drugim inicijativama u vezi s ulogom inspekcije rada.
- ✓ Objasne principe za djelotvorne sisteme upravljanja u oblasti BZR-a i/ili upravljanja rizikom.

Sadržaj:

1. Uvod u bezbjednost i zaštitu zdravlja na radu
1.1. Uzroci nesreća na radu
1.2. Ljudski i ekonomski uticaj nesreća i oboljenja na radu
1.3. Sprečavanje nesreća na radu i profesionalnih oboljenja
1.4. Međunarodni standardi rada za BZR
2. Promovisanje poštivanja standarda u oblasti BZR-a
2.1. Glavne dužnosti i prava aktera
2.2. Izmjene propisa o BZR
2.3. Novi pristup inspekciji rada i BZR-u
2.4. Inicijative za dobrovoljno poštivanje propisa
2.5. Smjernice MOR-a o sistemima upravljanja BZR-om
2.6. Preventivna kultura bezbjednosti i zdravlja
3. Upravljanje rizikom
3.1. Opasnost i rizik
3.2. Identifikovanje opasnosti
3.3. Procjena rizika
3.4. Prevencija i kontrola rizika
3.5. Provođenje i praćenje

Sažetak:

Bezbjednost i zaštita zdravlja na radu (BZR) je tema koja se tiče mnogih disciplina i pristupa. Iako sada postoji više razumijevanja, nego u prošlosti, još uvijek postoje razlike u razumijevanju ciljeva BZR-a i značenja koncepta BZR-a, te principa koji trebaju voditi ovu aktivnost. Ovaj nedostatak obostranog razumijevanja ometa postizanje zajedničkog stava i osnove za plodan rad na BZR-u. Osim što predstavlja pomagalo za učenje, ovaj modul takođe ima za cilj da služi kao korisna referenca u tom smislu, a konkretno je i jedna od svrha prvog poglavlja.

Glavni principi i konteksti bezbjednosti i zdravlja na radu su navedeni u raznim Konvencijama i Preporukama koje je usvojila Međunarodne konferencije rada, kao i u drugim dokumentima Međunarodne organizacije rada (MOR), poput kodeksa prakse, rezolucija i smjernica, a ponajviše MOR-ove Enciklopedije bezbjednosti i zdravlja na radu. Sadržaj ovog modula je izveden iz informacija koje su prvenstveno navedene u gore navedenim dokumentima MOR-a, kao i onih iz ostalih nacionalnih i međunarodnih tijela koja posjeduju priznatu kompetenciju u toj oblasti.

Drugo poglavlje se fokusira na identifikaciju glavnih prava i dužnosti ključnih aktera, kao i na moderne pristupe za upravljanje BZR-om na nivou preduzeća i ulogu koju bi inspektori trebali imati u ovim novim pristupima.

Treće poglavlje se fokusira na objašnjenje svrhe i sadržaja tehnika identifikacije opasnosti i procjene rizika. Iako odgovornost za implementaciju ovih tehnika leži na preduzeću, inspektori ih trebaju poznavati, jer moraju provjeravati da li ih preduzeća primjenjuju na ispravan način, te često savjetovati preduzetnike o načinu primjene.

Četvrto poglavlje se bavi glavnim principima za donošenje odluka o tome koje se mjere kontrole i prevencije rizika trebaju usvojiti, te kako se iste sprovode i nadziru, uključujući i neke napomene za analizu uzroka nesreća i oboljenja.

Ovaj modul ne može obuhvatiti sve tematske oblasti u širokom polju bezbjednosti i zdravlja na radu. On se fokusira na ključne pojmove i principe, sažimajući ih u jedan oblik koji će biti koristan inspektorima rada. Iz tog razloga, ovaj modul nudi samo pregled važnosti sprečavanja nesreća i oboljenja na radu, načina njihovog sprečavanja i promovisanja bezbjednosti i zdravlja na radu. Dodatne informacije se mogu pronaći u Referencama na kraju ovog modula, poput gore navedene MOR-ove Enciklopedije i njenog spiska tehničkih pojmova, kao i na drugim nacionalnim i međunarodnim internet stranicama.

MODUL 9 Rad s ranjivim grupama radnika

Ciljevi:

Ovaj modul se bavi ulogom inspekcija rada u ispitivanju potreba ranjivih grupa radnika, za koje je zaposlenje često neizvjesno, a uslovi rada često loši. Ovaj modul se fokusira na dječiji rad, prisilni rad, radnike migrante i radnike koji boluju od HIV-a i AIDS-a, te načine na koje inspektori rada mogu pomoći da se poboljšaju uslovi rada za takve grupe.

Na kraju ovog modula, učesnici će moći da:

- ✓ Opišu karakteristike gore navedenih kategorija ranjivih radnika, uključujući i diskriminaciju s kojom bi se isti mogli suočiti
- ✓ Objasne izazove za inspekcije rada u identifikovanju i zaštiti takvih radnika
- ✓ Objasne kako bi oni sami odgovorili na takve izazove u praksi i u svojim zemljama.

Sadržaj:

1. Inspekcija rada i rad djece
1.1. Pitanje
1.2. Razmjere problema
1.3. "*Najgori oblici*" rada djece
1.4. Vrste radnog odnosa
1.5. Ključni međunarodni standardi rada
1.6. Od ratifikacije do sprovođenja propisa
1.7. Dodatne strategije
2. Prisilni rad i trgovina ljudima
2.1. Koncept prisilnog rada
2.2. Trgovina ljudima
2.3. Dimenzija problema
2.4. Uloga inspekcije rada; sistemski pristup
2.5. Izazovi sprovođenja zakona
2.6. Identifikovanje žrtava i istraga
2.7. Sudski postupak i kazne
2.8. Kako postupati sa žrtvama
2.9. Saradnja i partnerstvo
2.10. Obuka inspektora rada
3. Radnici migranti
3.1. Pitanja
3.2. Strategije inspekcije

3.3. Međunarodna saradnja .....

4. Inspekcija rada i HIV i AIDS na radnom mjestu.....

4.1. Ključni međunarodni standardi rada .....

4.2. Principi zaštite.....

4.3. Uloga inspektora rada.....

4.4. Informisanje i obuka inspektora rada .....

Sažetak:

Prema procjenama MOR-a, oko 250 miliona djece uzrasta od 5 do 14 godina radi, uglavnom u zemljama u razvoju. Skoro polovina njih (oko 120 miliona) rade puno radno vrijeme, svaki dan, tokom cijele godine. Neki od njih (50-60 miliona) imaju između 5 i 11 godina.

Na tržištu postoji potražnja za dječijim radom, jer su djeca uglavnom dobra, poslušna, jeftinija od odraslih, i lako se otpuštaju u slučaju smanjenja potražnje rada.

Djeca su nezaštićena, bespomoćna i tiha, kada je riječ o njihovim pravima.

MOR procjenjuje da čak 22.000 djece bude ubijeno na radu svake godine.

Postoje 4 vrste dječijeg rada koje je međunarodna zajednica proglasila posebno gnusnim: ropstvo, seksualna eksploatacija, nezakonite aktivnosti i opasni poslovi.

Prve 3 kategorije su uglavnom ilegalne i primarno su u nadležnosti policijskih službi. Inspektori rada će se posebno baviti posljednjom kategorijom; iako kao dio većeg tima i sveobuhvatnijeg pristupa, oni će imati svoju ulogu u svemu.

Sprovođenje zakona u vezi dječijeg rada i poboljšanja uslova rada se ne može postići bez inspekcija rada, zbog njihovog jedinstvenog mandata da ulaze u prostorije gdje djeca rade.

Inspektor rada je taj koji može doći do djece radnika na njihovim radnim mjestima i inicirati poteze ka osmišljenim aktivnostima.

Prema Konvenciji br. 29, prisilni rad se definiše kao: "Svaki rad ili usluga koja je iznuđena od bilo koje osobe pod prijetnjom bilo kakve kazne, a za koju se dotična osoba nije ponudila dobrovoljno."

Prisilni rad se često događa kao ishod trgovine ljudima. To podrazumijeva preseljenje osobe, obično preko granice, u svrhu eksploatacije.

Djelotvorne aktivnosti protiv prisilnog rada, kao i protiv trgovine ljudima, zahtijevaju integrisan pristup koji spaja rigorozno sprovođenje zakona sa prevencijom i mjerama zaštite žrtava. Imajući u vidu složenost kriminala, moglo bi biti teško dodijeliti odgovornost samo jednom određenom Ministarstvu.

Prisilni rad je obično u nadležnosti Ministarstva rada, dok je trgovina ljudima često u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova ili vanjskih poslova. Zbog toga je koordinacija politika od suštinske važnosti.

Inspektori rada na raspolaganju imaju širok spektar istražnih metoda koje druge službe za sprovođenje zakona nemaju. Najvažnije je da oni obično imaju ovlaštenje da bez najave slobodno dođu na bilo koje radno mjesto koje je predmet inspekcije, u bilo koje doba dana ili noći. Inspektori moraju istražiti bilo koju pritužbu u vezi kršenja zakona o radu bez otkrivanja izvora pritužbe i na taj način ohrabruju žrtve da se jave.

Postoji 6 krovnih indikatora predloženih od strane MOR-a koji inspektorima rada mogu pomoći da odluče da li određena situacija spada u prisilni rad ili ne: fizičko nasilje, uključujući i seksualno nasilje; zabrana slobode kretanja; prijetnje; dugovi i drugi oblici obavezivanja; uskraćivanje plata ili nedavanje plata; zadržavanje identifikacionih dokumenata.

Mnogi međunarodni standardi rada su se bavili pitanjem neizvjesne situacije migranata. Radnici migranti, bilo nacionalni ili strani, a u potonjem slučaju bilo legalni ili ilegalni migranti, su često posebno ranjivi uslijed zloupotrebe, eksploatacije i kršenja zakona o radu.

Izvještaj MOR-a pokazuje da je čak 36 miliona od 38 miliona ljudi koji žive s HIV-om angažovano u nekom obliku proizvodne aktivnosti, a najmanje 26 miliona radnika ima virus. Posljedice osjete porodice, javnost i privatni sektori, te nacionalna ekonomija. Dok ne postoji međunarodna radna konvencija koja se posebno bavi pitanjem HIV i AIDS-a na radnom mjestu, postoje mnogi instrumenti koji obuhvataju zaštitu od diskriminacije, kao i prevenciju i brigu na radnom mjestu. To su posebno konvencije koje se bave diskriminacijom, bezbjednošću i zaštitom zdravlja na radu, prestankom radnog odnosa, socijalnom zaštitom i inspekcijom rada.

MOR je 2001. godine usaglasio Kodeks prakse o HIV i AIDS-u i svijetu rada. Kodeks određuje 10 glavnih principa za razvoj politika: pitanje radnog mjesta, nediskriminacija, jednakost spolova, zdravo radno okruženje, socijalni dijalog, bez skrininga u svrhu zaposlenja, povjerljivost, nastavak radnog odnosa, prevencija, briga i podrška.

MODUL 10 Inspekcijski pregled

Ciljevi:

Ovaj modul daje smjernice o glavnim pitanjima o kojima bi inspektori trebali da donose odluke tokom inspekcijskog nadzora. Ovaj modul je posebno namijenjen za obuku novoimenovanih inspektora o opštim smjernicama, kao i o planiranju, vršenju i praćenju inspekcijskih pregleda. Kompetentnost inspektora u ovim pitanjima treba da poboljša kvalitet i efikasnost inspekcije rada i unaprijedi imidž profesionalnosti i nepristranosti inspekcije rada.

Na kraju ovog modula, učesnici će moći da:

- ✓ Opišu glavne principe koji su osnova vršenja inspekcijskog pregleda
- ✓ Na metodološki i redoslijedan način identifikuju ključne faktore koji se moraju imati u vidu tokom pripreme, vršenja i praćenja inspekcijskih pregleda
- ✓ Razlikuju između ciljeva različitih vrsta inspekcijskih pregleda
- ✓ Opišu primjere načina pripreme, vršenja i praćenja inspekcijskih pregleda

Sadržaj:

1. Neki osnovni principi .....

2. Priprema za inspekcijski pregled .....

2.1. Prikupljanje dodatnih informacija .....

2.2. Vrste inspekcijskih pregleda .....

2.3. Prateća dokumentacija .....

2.4. Najavljeni i nenajavljeni pregledi .....

2.5. Prevozna sredstva .....

2.6. Fizička bezbjednost inspektora .....

3. Vršenje inspekcijskog pregleda .....

3.1. Preliminarni kontakti i formalnosti .....

3.2. Inspekcijski pregled: sadržaj i oblik .....

3.3. Završni sastanak .....

4. Praćenje i izvještavanje .....

4.1. Komunikacija s preduzećem .....

4.2. Izvještaj o inspekcijskom pregledu .....

Sažetak:

Jedna od velikih prednosti koje imaju inspektori rada jeste ta da mogu imati neposredan pristup radnim mjestima za vrijeme inspekcijskih pregleda, tako da uslove rada mogu vidjeti onakvim kakvi oni zaista i jesu. Zato oni kao predstavnici svojih vlada imaju ključnu ulogu u promovisanju poštivanja relevantnog radnog zakonodavstva u ime svojih ministarstava, davanjem savjeta i sprovođenjem zakona gdje je to potrebno. Bez efikasnih inspekcijskih pregleda, zakon

bi ostao mrtvo slovo na papiru, a zaštita koja se daje radnicima bi bila iluzija. Efikasnost i kvalitet inspekcijskih pregleda zavisi od niza faktora koje treba pažljivo planirati i standardizovati, a inspektore treba adekvatno obučiti.

Takođe je važno imati na umu da inspekcijski pregledi predstavljaju glavnu tačku kontakta između inspekcije rada, poslodavaca i radnika na svakodnevnoj osnovi. Dok saradnja između inspekcija i njenih socijalnih partnera treba da postoji na nacionalnom nivou, ona mora postojati takođe i na nivou preduzeća, gdje se povjerenje koje poslodavci i vlasnici imaju u inspekciju odražava u praksi.

Dobro izvršen inspekcijski pregled zahtijeva odgovarajuću pripremu i vođenje, te praćenje niza procedura zasnovanih na nacionalnim inspekcijskim politikama, kao i kompetencije inspektora u nekim mekim vještinama poput komunikacije, ispitivanja i posmatranja, na kojima se zasniva pregled. Inspektorima će tokom pregleda trebati vještine prosuđivanja o mjeri u kojoj se poštuje zakon i koliko je preduzeće sposobno da ispunjava svoje svakodnevne obaveze (nakon odlaska inspektora). Naknadno izvještavanje i pregledi zbog provjere su takođe važni aspekti, kako bi se izvukla korist od prethodnih pregleda. To zahtijeva nekoliko postavljenih smjernica i kompetencije inspektora u donošenju odluka i izvještavanju.

Od ključne je važnosti da su inspektori dobro obučeni u vršenju inspekcijskog nadzora, tako da posjeduju potrebno pravno i tehničko znanje, kao i vještine komunikacije, kako bi mogli na najefikasniji način obavljati preglede. Iako se detaljne inspekcijske procedure razlikuju od zemlje do zemlje, postoje principi koji se primjenjuju na sve inspekcijske preglede, kao i zajednički pristupi planiranju i obavljanju istih. Ovaj modul razmatra upravo ove principe i zajedničke pristupe, dajući neke praktične primjere.

Modul bi takođe mogao da posluži kao referenca za izradu pisanih standardizovanih priručnika o procedurama za inspekcijske preglede, koji je prilagođen određenim uslovima i politikama svake zemlje. To bi doprinijelo obuci inspektora tokom cijelog procesa nadzora, kao i rukovodiocima koji ih kontrolišu i podržavaju.

MODUL 11 Pomagala za inspekcije rada

Ciljevi:

Ovaj modul predstavlja najvažnija sredstva i pomagala koja se koriste u mnogim inspekcijama rada, a koji olakšavaju rad inspektora rada i čine inspekciju rada efikasnijom. Razmatraće se svrha i korist od ovih pomagala, a biće predstavljeni i određeni modaliteti i primjeri.

Na kraju ovog modula, učesnici će moći da:

- ✓ Identifikuju ključne faktore u odabiru informatičkih i komunikacionih tehnologija koje bolje ispunjavaju potrebe i mogućnosti inspekcija rada
- ✓ Opišu namjenu, modalitete, prednosti i nedostatke kontrolnih lista kao pomagala za inspekcijske preglede
- ✓ Ispitaju ciljeve pratećih dokumenata o politikama
- ✓ Objasne svrhu, metode i korisnost određenih odabranih formulara i resursa kako za inspektore, tako i za aktere.

Sadržaj:

1. Osnovna oprema .....

2. Sistem upravljanja informacijom .....

2.1. Potreba za informacijama .....

2.2. Informatičke i komunikacione tehnologije (IKT) .....

2.3. Implementacija IKT-a .....

3. Priručnik za inspekciju rada .....

4. Pomagala za inspektore rada na terenu .....

4.1. Kontrolne liste .....

4.2. Kontrolne liste za bezbjednost i zdravlje na radu .....

4.3. Ostala pomagala za inspektore rada na terenu .....

5. Formulari za aktere .....

Sažetak:

Potrebno je da inspekcije rada razviju prateću infrastrukturu za njihove aktivnosti. Njihova misija je da se pobrinu da se propisi o radu primjenjuju u preduzećima i organizacijama i da su prava radnika zagarantovana i zaštićena. Njihova najočiglednija potreba je da, na primjer, znaju “koja bi se preduzeća trebala pregledati”, “gdje se nalaze ta preduzeća”, “koliko tamo ima radnika”, “da li postoje evidencije o prethodnim pregledima”. Drugim riječima, potrebno je da se uspostavi informatički sistem, kako bi se znala ciljna grupa. Papirni dokumenti su se koristili u prethodnim godinama, međutim, nove tehnologije pružaju resurse budući da su elektronske baze podataka mnogo efikasnije u čuvanju, dijeljenju i primanju informacija.

Inspekcije rada takođe mogu odlučiti da podrže rad inspektora u njihovom djelovanju u preduzećima za vrijeme pregleda. U tu svrhu postoje određena pomagala poput kontrolnih listi, koje djeluju kao podsjetnik inspektorima o predmetima koje trebaju kontrolisati ili kao pomoć novoimenovanim inspektorima ili obezbjeđenje standardizacije i dosljednosti (svi inspektori kontrolišu iste stvari). Svrha ovih pomagala je da pomognu u prikupljanju homogenih informacija od preduzeća. Druga pomagala se mogu koristiti kao pomoć prilikom donošenja odluka o tome koji bi odgovor bio najprikladniji, prije nego što dođe do povrede ili nastupi određena situacija.

Neka pomagala bi takođe mogla da posluže kao referentni materijal za identifikovanje njihove odgovornosti i ponašanja na osnovu čega se mogu procijeniti postupci inspektora, kao što su nacionalna politika inspekcije rada, politika inspekcije rada i kodeks ponašanja inspektora. Druga pomagala mogu biti podrška inspektorima u "papirologiji" prilikom izvještavanja ili evidentiranja inspekcijskih pregleda ili za pisanje prekršajnih prijava ili pokretanje zakonskih postupaka.

Prilično je uobičajeno da propisi o radu sadrže dužnost preduzeća da evidentiraju informacije koje opisuju uslove radnog mjesta i rada (radnici, plate, radno vrijeme, identifikacija opasnosti, itd.). Postoje neka pitanja o kojima se institucije iz oblasti rada moraju obavijestiti, a to su nesreće i oboljenja na radu. Formulari za ove evidencije i obavještenja su često standardizovani, kako bi se osiguralo da su sve potrebne informacije obuhvaćene i da se lako mogu provjeriti. Dakle, ovi resursi mogu pomoći kako onima koji imaju obavezu evidentiranja i izvještavanja, tako i samim inspektorima tokom vršenja inspekcije radne situacije u nekom preduzeću.

MODUL 12 Razvoj institucionalnih kapaciteta

Ciljevi:

Ovaj modul daje pregled izazova jedinstvenog pristupa za razvoj institucionalnih kapaciteta, u skladu s usvojenom nacionalnom politikom o sistemu inspekcije rada.

Naglasak je na metodama učenja odraslih i pristupima učenju zasnovanim na kompetencijama.

Na kraju ovog modula, učesnici će moći da:

- ✓ Naprave pregled svog sistema obuke i zaključe da li je potrebno poboljšanje
- ✓ Definišu profile obuke
- ✓ Definišu potrebe obuke
- ✓ Izrade nastavne planove primjenjujući sistemski pristup
- ✓ Koriste metodologije za učenje odraslih
- ✓ Bolje komuniciraju
- ✓ Ocijene aktivnosti obuke.

Sadržaj:

1. Pozadina: Koncept razvoja kapaciteta .....

2. Važnost kvalifikovanih ljudskih resursa .....

3. Okvir politika .....

3.1. Definisanje politike razvoja institucionalnih kapaciteta inspekcije rada .....

3.2. Uključivanje socijalnih partnera.....

3.3. Usvajanje sistemskog pristupa .....

4. Analiza situacije .....

4.1. Uslovi i ograničenja.....

4.2. Ciljne grupe.....

4.3. Analiza potrebe obuke .....

4.4. Jačanje društvenih vještina.....

5. Dizajn i izrada nastavnih planova.....

5.1. Definisati opšte i specifične ciljeve.....

5.2. Odabir i strukturisanje sadržaja .....

5.3. Odabir odgovarajuće nastavne metode .....

5.4. Organizacija sadržaja obuke i nastavnih metoda u jedinice .....

5.5. Razvoj koncepta obuke.....

5.6. Priprema materijala za obuku .....

6. Evaluacija .....

6.1. Dizajn .....

6.2. Zadovoljstvo učesnika .....

6.3. Evaluacija nastave .....

6.4. Evaluacija prenosa i primjene nastave .....

6.5. Dejstvo evaluacije .....

Sažetak:

Kako bi bila u stanju vršiti sve funkcije navedene u modulima ovog paketa obuke, inspekcija rada treba da bude opremljena sposobnim osobljem koje ima odgovarajući status, kompetencije i ponašanje.

Politike i kriterijumi za odabir i zapošljavanje predstavljaju prvi korak za popunjavanje inspekcije rada kompetentim osobljem. Ali čak i visoko kvalifikovane osobe trebaju dalje učiti, kako bi se mogle nositi s glavnim izazovima s kojima se suočava inspektor rada.

Izgradnja institucionalnih kapaciteta zahtijeva sistemski pristup, raščlanjen na različite korake i komponente: definiciju jasne politike, vizije i misije inspekcije rada; definiciju različitih profila potrebnih za efikasan i potpuno operativan sistem; asortiman kompetencija (osnovnih i posebnih) koje se traže za svaki profil; usvajanje politike izgradnje kapaciteta; modalitete učenja-obuke; dizajn nastavnih planova, uključujući sadržaj i metode nastave za odrasle; kao i povratne informacije, praćenje i evaluaciju, koji će dati inpute za preradu i detaljniju izradu nastavnih planova.

Inspektori rada treba da raspolažu dobrim tehničkim znanjem iz različitih oblasti u kojima rade, prema mandatu njihovih inspekcija rada. Osim toga, kao dio svojih ključnih kompetencija, oni treba da posjeduju sve važnije vještine komunikacije i da ih znaju odabrati i upotrijebiti prema specifičnoj svrsi (informisati, savjetovati, spriječiti, intervjuisati, istražiti, sankcionisati, itd.). Oni bi trebali da poznaju politike, procedure, smjernice, kontrolne liste i pomagala svojih inspekcija rada, te da budu sposobni da iste koriste u svom svakodnevnom radu. Oni treba da znaju identifikovati probleme, pronađu uzroke, brzo donesu odluke o aktivnostima koje se trebaju preduzeti, ali uvijek nezavisno od spoljnih uticaja. Njihovo ponašanje treba da odražava njihovu posvećenost i ključnu ulogu koju imaju kao čuvari i zagovarači prava radnika. Jedan dio ovih kompetencija će se procijeniti na početku, u fazi zapošljavanja, ali će se veliki dio njih sticati i kasnije stalno ažurirati kroz razne modalitete nastave. Izrada jedinstvenog sistema izgradnje kapaciteta, koji omogućava prilike za učenje svim glavnim akterima – od najvišeg rukovodstva do novo imenovanih inspektora – je vitalni element održive i efikasne inspekcije rada.

MCO-MOR Nastavni plan na temu

“Izgradnja modernih i djelotvornih sistema inspekcije rada”

MODUL

1

Okvir sistema uprave rada

O čemu se radi u ovom modulu?

Ovaj modul ilustruje koncept, uloge i funkcije sistema uprave rada, kako je definisano u Konvenciji br. 150 i Preporuci br. 158.

Ciljevi

Na kraju ovog modula, učesnici će moći da:

- ✓ Opišu ključne uloge i funkcije uprave rada, referišući se na Konvenciju MOR-a br. 150 i Preporuku br. 158,
- ✓ Postave sistem inspekcije rada u širi okvir sistema uprave rada.

SADRŽAJ

1. Uvod 5
2. Istorijski pregled 5
3. Koncept sistema uprave rada 7
4. Ključne uloge i funkcije uprave rada 8
   4.1. Standardi rada 9
   4.2. Industrijski odnosi 10
   4.3. Zapošljavanje 12
   4.4. Istraživanje 14
5. Novi izazovi za upravu rada 16
   5.1. Neformalna ekonomija 16
   5.2. Radnici migranti 17
   5.3. Radni odnos i neprijavljeni rad 18
   5.4. HIV i AIDS 19
6. Rodni "mainstreaming" u upravi rada 20
7. Organizacija nacionalnog sistema uprave rada 22
   7.1. Centralno tijelo 22
   7.2. Koordinacija među ministarstvima 23
   7.3. Koordinacija s agencijama 25
   7.4. Funkcije delegirane socijalnim partnerima 25
   7.5. Teritorijalna koordinacija 25
8. Važnost kvalifikovanih ljudskih resursa 26
   8.1. Obuka 26
Sažetak 29
Vježbe 31
   Vježba 1 33
   Vježba 2 35
Bibliografija i dodatna literatura 37
Prilozi 39
   Prilog 1: Konvencija MOR-a br. 150 41
   Prilog 2: Preporuka MOR-a br. 158 47

1. UVOD

Inspekcija rada je podsistem uklopljen u širi sistem uprave rada i predstavlja fundamentalni instrument u ostvarenju dostojanstvenog rada. Funkcionalna uprava rada je preduslov za djelotvoran sistem inspekcija rada i osnovni uslov za dobro upravljanje u svijetu rada. Neosporan je pozitivan uticaj dobrog sistema uprave rada na uslove rada zaposlenih, promociju njihovih prava, kao i održiv privredni razvoj.

Kako bi mogli analizirati ulogu inspekcije rada i odslikati načine njenog jačanja i modernizacije, važno je imati širu viziju cjelokupnog sistema uprave rada, njegovih uloga i funkcija.

Ovaj modul omogućava opšti uvid u upravu rada u pogledu dva ključna instrumenta Međunarodne organizacije rada (MOR): Konvencija br. 150 i Preporuka br. 158.

Ovaj modul će inspektorima rada pružiti opšti okvir za bolje pozicioniranje njihovih specifičnih uloga i funkcija u širi okvir sistema uprave rada, razumijevanje veza i sinergija sa drugim funkcijama i uslugama, te pomoć pri formiranju vizije jake i djelotvorne uprave rada i inspekcije rada za promovisanje socijalne pravde, dostojanstvenog rada i dobrog upravljanja.

2. ISTORIJSKI PREGLED

Koncept “sistema uprave rada” se ne može razumjeti bez rasvjetljavanja istorijske evolucije koja je dovela do izrade i usvajanja Konvencije MOR-a br. 150.

Kada je 1919. godine osnovana MOR, primarni fokus organizacije je bio da postavi međunarodne standarde rada, kako bi poboljšala uslove rada i društveno blagostanje radnika širom svijeta.

Međunarodni standardi rada su izrasli u sveobuhvatan sistem instrumenata o radu i socijalnoj politici, kojeg podržava sistem nadzora dizajniran da se bavi svim vrstama problema vezanih za primjenu tih instrumenata na nacionalnom nivou. Oni predstavljaju pravnu komponentu u strategiji MOR-a za upravljanje globalizacijom, unapređenje održivog razvoja, uklanjanje siromaštva i osiguranje da ljudi mogu raditi dostojanstveno i bezbjedno.

Međunarodni standardi rada obuhvataju međunarodne Konvencije i Preporuke o radu. Neki standardi se bave fundamentalnim radnim pravima: Sloboda udruživanja i zaštita prava na organizovanje (Konvencija br. 87), Pravo na organizovanje i kolektivno pregovaranje (Konvencija br. 98), Ukidanje prisilnog rada (Konvencije br. 29 i br. 103), Jednakost mogućnosti i tretmana (Konvencije br. 111 i br. 100), Eliminacija dječijeg rada, a posebno njegovih najgorih oblika (Konvencije br. 138 i br. 182), i drugi standardi koji uređuju uslove rada i promovišu dobro upravljanje.

Prije izrade posebne konvencije koja se bavi pitanjem uprave rada, već je usvojen široki set standarda koji obuhvataju različite aspekte u vezi uprave rada, uključujući i pravila koja se primjenjuju kod inspekcije rada i službi za zapošljavanje. Posebna referenca je data za sljedeće Konvencije:

- Konvencija o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organizovanje, 1948. god. (br. 87),
- Konvencija o pravu na organizovanje i kolektivno pregovaranje, 1949. god. (br. 98),
- Konvencija o inspekciji rada, 1947. god. (br. 81),
- Konvencija o inspekciji rada (u poljoprivredi), 1969. god. (br. 129),
- Konvencija o službama za zapošljavanje, 1948. god. (br. 88),
- Konvencija o politici zapošljavanja, 1964. god. (br. 122),
- Konvencija o razvoju ljudskih resursa, 1975. god. (br. 142),
- Konvencija o tripartitnim konsultacijama (Međunarodni standardi rada), 1976. god. (br. 144),
- Konvencija o socijalnom osiguranju, 1952. god. (br. 102),
- Konvencija o migraciji zbog zaposlenja, 1949. god. (br. 97).

Uspostavljanje MOR-a 1919. godine dovodi do evolucije nacionalnih sistema uprave rada, jer je unaprijedila poziciju ministarstava koja se bave pitanjima rada. Osim toga, Versajski ugovor je odredio društvene ciljeve koji teže jačanju službi inspekcije rada u pogledu garantovanja radničkih prava. Tokom dva svjetska rata, nastajala je nova vrsta ministarstva koje se sastojalo od odjela koji se bave radom i socijalnim pitanjima.

Međunarodna konferencija rada MOR-a je 1928. godine usvojila rezoluciju kojom je pozvala vlade da uspostave:

> *"Adekvatno i specijalizovano odjeljenje, sposobno da uspješno, sveobuhvatno i potpuno obavlja zadatak pripreme, dopune i osiguranja primjene svih akata i propisa u vezi rada, a posebno u pogledu inspekcijskih službi, odnosa sa savjetodavnim tijelima Međunarodne kancelarije rada, davanja informacija, mirnog rješavanja industrijskih sporova, te kompilacije i objavljivanja statistika, izvještaja i svih dokumenata o pitanju rada."*

Kao rezultat toga, vladini konstituenti su počeli uspostavljati odjeljenja rada.

Sindikalizam je u Evropi i sjevernoj Americi počeo rasti već 1939. godine, pretvarajući se u moćnu silu koja je takođe unaprijedila ulogu ministarstava rada u pitanjima industrijskih odnosa i uslova zapošljavanja.

Filadelfijska Deklaracija (usvojena 1944. godine) je pomogla u redefinisanju mandata MOR-a, navodeći da "rad nije roba", te tako pomogla u ponovnom postavljanju uloge uprave rada.

Uloga ministarstava rada se povećala tokom post-ratnog perioda, jer je postojala potreba za vraćanjem radnika sa ratne proizvodnje nazad na mirnodobsku proizvodnju. Potpuna zaposlenost je postalo nacionalni prioritetni cilj. U industrijalizovanim zemljama, socijalno osiguranje i bezbjednosti i zdravlje na radu su u sve većoj mjeri bivali prepoznati kao dodatni ciljevi.

Debate o potrebi definisanja uloge cjelokupnog sistema uprave rada su redovno održavane od 50-ih godina, kulminirajući 1978. godine usvajanjem Konvencije o upravi rada (br. 150) i Preporuke (br. 158).

Sastajanje stručnjaka za upravu rada 1978. godine je dovelo do ključnih preporuka o potrebi za Konvencijom o upravi rada sa ciljem:

- Zaštite relativno slabih sistema uprave rada i izbjegavanja njihove marginalizacije prilikom donošenja nacionalnih odluka o socijalnoj i ekonomskoj politici,
- Ispunjavanja praznine u sistemima postavljanja standarda, koji su se do tada bavili samo segmentima uprave rada (poput inspekcije rada, službi zapošljavanja, mehanizma za određivanje najnižih plata).

Međunarodni standardi rada se obično primjenjuju putem nacionalnog zakona i politika. Zbog toga je usvajanje Konvencije o upravi rada bilo od vitalne važnosti za MOR, kako bi se održao funkcionalan i aktivan sistem uprave rada odgovorne za sve aspekte formulisanja i sprovođenja nacionalne politike rada.

3. KONCEPT SISTEMA UPRAVE RADA

Konvencija MOR-a br. 150 i Preporuka br. 158 su jedini međunarodni instrumenti koji obezbjeđuje uspostavljanje institucionalnog okvira u kojem se nacionalna politika rada razvija, sprovodi, koordiniše, provjerava i revidira.

Konvencija br. 150 definiše koncept uprave rada i njenih karakteristika, tj. jedinstvena nacionalna politika rada; koordinisani sistem nadležnih organa; institucionalna struktura koja integriše aktivno učešće radnika, poslodavaca i njihovih organizacija; i adekvatni ljudski, finansijski i materijalni resursi za pružanje djelotvornih i efikasnih usluga.

Aktivnosti pomenute u definiciji obuhvataju tri glavna područja: oblikovanje politika, formulacija politika i sprovođenje politika. Oblikovanje politika se odnosi na vršenje istraživanja o inicijativama politika; formulacija politika se uglavnom sastoji od izrade dokumenata politike rada; a provođenje politika se odnosi na sprovođenje zakona o radu.

Obim i raznolikost uređenja i sprovođenja politike rada, složenost i različitost tema koje se moraju obraditi, te broj usluga koje se pružaju, pozivaju na preduzimanje sistemskog pristupa upravi rada. Uspostavljanje integrisanog, sveobuhvatnog sistema u kojem svi tripartitni partneri (tj. vlada, radnici i poslodavci) mogu koordinisano igrati ulogu u uzajamnom partnerstvu pred-

stavlja najbolji način za uspostavljanje regulatornih mehanizama, koji su dinamični, i za garanciju fleksibilnosti funkcionisanja uprave rada.[1]

Sem definicije “uprave rada”, član 1 Konvencije br. 150 je također konceptualizovao pojam “nacionalnog sistema uprave rada”. Pojam “uprava rada” se u svom najužem smislu odnosi na aktivnosti javne uprave u oblasti nacionalnih politika rada. Pojam “sistem uprave rada” se odnosi na sve organe javne uprave (uključujući paradržavne i regionalne ili lokalne agencije, ili bilo koji drugi oblik decentralizovane uprave) i bilo koji institucionalni okvir za koordinaciju aktivnosti tih organa, te za konsultacije i učešće poslodavaca i radnika i njihovih organizacija. Ova sistemska koncepcija unapređuje komplementarne uloge različitih aktera.[2]

4. KLJUČNE ULOGE I FUNKCIJE UPRAVE RADA

Funkcije nadležnih organa u okviru sistema uprave rada se na odgovarajući način sastoje od odgovornosti za ili doprinosa u izradi, upravi, koordinaciji, provjeri i reviziji nacionalne politike rada, uključujući i izradu i sprovođenje zakona i regulativa koje utiču na tu politiku. (Član 6, stav 1, Konvencije br. 150).

Pojam “politika rada” nije definisan u Konvenciji s ciljem omogućavanja uključenja različitih oblasti rada. Konvencija se uopšteno odnosi samo na “politiku rada”, ili “politiku zapošljavanja” kao egzemplarnu sektorsku politiku.[3]

Konvencija (član 6, stav 2) navodi glavne funkcije koje takvi organi trebaju pokrivati, imajući u vidu relevantne međunarodne standarde rada:

- Učešće u pripremi, upravi, koordinaciji, provjeri i reviziji nacionalne politike zapošljavanja,
- Proučavanje i praćenje svijeta rada putem pregleda situacije zaposlenih, nezaposlenih i nedovoljno zaposlenih, uzimajući u obzir nacionalne zakone, propise, i nacionalne prakse u vezi uslova rada i života, te uslova zapošljavanja,
- Pružanje usluga poslodavcima i radnicima, kao i njihovim organizacijama, s ciljem promovisanja djelotvornih konsultacija i saradnje među javnim institucijama i organizacijama poslodavaca i radnika, kao i među samim organizacijama te vrste; odgovaranje na zahtjev za tehnički savjet od strane poslodavaca i radnika, te njihovih organizacija.

[1] ILO: *A Brief Introduction to International Labour Standards, Rules of the game*, Ženeva, 2005.

[2] N. Lecuyer i J. Courdouan: *Actors in Development, New Forms of Labour Administration*, MOR, Ženeva, 2002.

[3] Na raspravama Međunarodne konferencije rada 1977. i 1978. godine o usvajanju teksta Konvencije, predloženo je da se nabroje oblasti rada koje trebaju biti obuhvaćene, ali ovaj pristup namjerno nije zadržan, imajući u vidu činjenicu da je politika rada predmet stalne evolucije.

Četiri oblasti u kojima sistem uprave rada vrši svoje funkcije, prema Preporuci br. 158, su sljedeće:

- Standardi rada,
- Radni odnosi,
- Zapošljavanje, i
- Istraživanja pitanja rada.

4.1. Standardi rada

Nadležni organi sistema uprave rada, u konsultaciji sa organizacijama poslodavaca i radnika, trebaju aktivno učestvovati u svim fazama pripreme, izrade, usvajanja, primjene i revizije standarda rada. Ovo takođe uključuje i sistem inspekcije rada (*kako je dalje razrađeno u sljedećim modulima ovog paketa obuke*).

> U članu 6, stav 1 Konvencije, predviđeno je da će nadležni organi u okviru sistema uprave rada pripremati i sprovoditi zakone. Preporuka MOR-a br. 158 o upravi rada se odnosi na zakone o radu kao prvoj oblasti u kojoj se obavljaju funkcije sistema uprave rada. Radno zakonodavstvo uređuje kako pojedinačne radne odnose, tako i kolektivne radne odnose; štiti osnovne slobode i prava na radu; osigurava minimalne standarde rada (prepuštajući socijalnim partnerima da ostalo definišu putem kolektivnog pregovaranja) i definiše ugovorni status (pojedinačni i kolektivni) poslodavaca i radnika, uključujući njihova zajednička prava i odgovornosti, kao i mehanizme rješavanja sporova. Radno zakonodavstvo je vitalno za privredu bilo koje zemlje i za postizanje uravnoteženog razvoja koji naglašava i ekonomsku efikasnost i blagostanje stanovništva u cjelini. Ova ravnoteža je delikatna za postići.
>
> Iskustvo pokazuje da su prijedlozi nametnuti odozgo manje djelotvorni, uzimajući u obzir kompleksnu mrežu uključenih interesa i potreba, nego rješenja koja su testirana i izbrušena kroz proces socijalnog dijaloga, i koja iz tog razloga uživaju široku podršku društva.

4.2. Industrijski odnosi

U pogledu radnih odnosa, Preporuka se uglavnom odnosi na potrebu motivisanja industrijskih odnosa i postavljanje okvira i pravila za predstavljanje radnika i menadžmenta. Ona se odnosi na razna sredstva pomoću kojih se ovaj cilj postiže, naime slobodno ostvarenje prava udruživanja, te prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja; pružanje savjetodavnih usluga; razvoj i primjena mehanizama za dobrovoljne pregovore; pružanje kapaciteta za mirenje i posredovanje u okviru sistema uprave rada; te promovisanje socijalnog dijaloga i tripartizma.

Odjeljenja za radne/industrijske odnose u okviru sistema uprave rada imaju važnu ulogu u promovisanju i održavanju industrijskog mira i stabilnosti putem *ostvarenja pogodnog pravnog okvira*. Oni naročito promovišu zakonodavstvo za zaštitu prava na organizovanje i kolektivno pregovaranje, te slobodno ostvarenje prava udruživanja. U nekim slučajevima uprava rada socijalnim partnerima daje obuku na temu zakona o radu. Ove inicijative su bile veoma djelotvorne u jačanju kapaciteta socijalnih partnera za primjenu zakona o radu kao podija i reference za radne odnose, kao i za stimulisanje učesničkog pristupa u izradi i sprovođenju zakona o radu. Obuka na temu zakona o radu i upoznavanje s osnovnim radnim pravima mogu istovremeno biti i djelotvorna mjera za sprečavanje radnih sporova.

Dok je kolektivno pregovaranje dobrovoljan proces između socijalnih partnera, uloga uprava rada – naročito njihovih odjeljenja za radne odnose – je vitalna *za omogućavanje, unapređenje, podržavanje i jačanje ovog procesa*. U određivanju uloge koju ima vlada u radnim odnosima na različitim nivoima i sektorima, Preporuka MOR-a br. 158 naglašava ulogu kolektivnog pregovaranja kao ključnog stuba industrijskih odnosa. Važna funkcija ovog odjeljenja u nekim zemljama je registracija i omogućenje kapaciteta radničkih organizacija. U okviru ovih odjeljenja, registar sindikata pruža pomoć u registraciji sindikata i takođe pruža savjetodavne usluge službenicima i članovima sindikata u pitanjima vezanim za zakone i propise o sindikatima.

U sve većem broju zemalja, uspostavljanje *sistema za sprečavanje i rješavanje radnih sporova* danas predstavlja kamen temeljac politika industrijskih odnosa u upravama rada.[4] On pomaže da se radni sukobi zadrže u ekonomski i društveno prihvatljivim granicama[5] i da se promoviše atmosfera industrijskog mira. Ovo zauzvrat doprinosi održavanju klime koja je pogodna za razvoj, ekonomsku djelotvornost i društvenu jednakost. Uprava rada u nekim zemljama takođe pomaže poslodavcima i zaposlenima u sindikalnim i nesindikalnim sektorima da putem pomirenja prijateljski razriješe sporove u vezi djelatnosti, zaposlenja ili plate, sa ciljem promovisanja harmoničnih odnosa između radnika i rukovodstva. Nekoliko Konvencija i Preporuka MOR-a se bavi pitanjem sprečavanja i rješavanja sporova. Zemlje članice se podstiču da uspostave sopstvene sisteme za rješavanje sporova, u skladu sa sljedećim opštim principima: uspostaviti mehanizme dobrovoljnog mirenja, koji su be-

[4] Za dalje informacije pogledajte: Labour Legislation Guidelines, MOR, Ženeva, poglavlje 4 o rješavanju sporova; i Handbook on Alternative Labour Dispute Resolution, Felicity Steadman, MCO-MOR, 2008.

[5] Na primjer, u nekoliko zemalja je uspostavljena čvrsta veza između mirenja/posredovanja i industrijske akcije zahtijevanjem od strana da unaprijed najave industrijsku akciju instituciji za mirenje, ili činjenjem ilegalnim preduzimanje industrijske akcije bez prethodnih nastojanja da se spor riješi mirenjem.

splatni i ekspeditivni, kako bi se pomoglo u sprečavanju i rješavanju industrijskih sporova;[6] kolektivno pregovaranje se promoviše u sistemu rješavanja sporova,[7] koje treba pomoći stranama da same pronađu rješenje spora;[8] strane u sporu treba podstaći da se uzdrže od štrajkova i blokada tokom procesa mirenja ili arbitraže;[9] i sporazumi postignuti kao rezultat pomirenja trebaju biti izrađeni u pisanoj formi i imati isti status kao sporazumi sklopljeni na uobičajeni način.[10]

Uspješne strukture i procesi socijalnog dijaloga imaju potencijal za razrješavanje važnih ekonomskih i društvenih pitanja, podstiču dobro upravljanje, unapređuju društveni i industrijski mir i stabilnost, te podstiču ekonomski napredak. Vlada, a naročito uprava rada, mogu imati različite uloge u unapređenju i održivosti nacionalnog socijalnog dijaloga: (a) uspostavljanje okvira za omogućavanje socijalnog dijaloga; (b) promovisanje socijalnog dijaloga; (c) biti aktivan partner u mehanizmima tripartitnog i tripartitnog plus socijalnog dijaloga; (d) podržati i omogućiti socijalni dijalog; i (e) uključiti se u socijalni dijalog u javnom sektoru. Prema različitim vrstama, mandatima, funkcijama i sastavu nacionalnih mehanizama za socijalni dijalog, vlada može biti direktno uključena kao član tripartitnih ili tripartitnih plus tijela, ili kao primalac savjeta od strane ovih tijela. U mnogim zemljama koegzistiraju i neformalni socijalni dijalog i formalni socijalni dijalog (putem bipartitnih, tripartitnih i/ili tripartitnih plus tijela). Kako bi se raspravila i razriješila ključna pitanja u vezi rada, te riješili problemi u vezi rada, ministar rada lično preduzima inicijativu za ad hoc konsultacije sa socijalnim partnerima, često izvan institucionalnog okvira tijela socijalnog dijaloga.

Vlada treba podržati mehanizme socijalnog dijaloga davanjem institucionalnog okvira i administrativne podrške, *uspostavom sekretarijata* nadležnog za pripremu, organizaciju i praćenje aktivnosti tijela socijalnog dijaloga. Ona takođe obezbjeđuje stručne studije i ostali pozadinski materijal potreban za izvršenje svojih misija. Sekretarijat je u operativnom smislu obično pripojen administrativnom odjeljenju relevantnog ministarstva (odjeljenje za istraživanje i planiranje, ili za rad, zapošljavanje ili industrijske odnose, ili čak odjeljenje uprave), nezavisno od toga da li konsultacije obuhvataju upravu rada generalno ili jedno od njenih specifičnih oblasti rada.[11] Ljudski, materijalni, informatički i finansijski resursi kojima sekretarijat raspolaže, moraju biti adekvatni i omogućiti sekretarijatu da ostvari svoju ulogu izvršavanja zadataka koji su mu povjereni. Takođe i u slučaju bipartitnih tijela poslodavaca-radnika, odjeljenje u okviru sistema uprave rada može pružiti podršku stranama putem sekretarijalnih usluga, a u nekim slučajevima djelovati kao strana koja podržava procese.

[6] Preporuka br. 92, u vezi dobrovoljnog mirenja i arbitraže, 1951. god., stav 1 i 3.

[7] Konvencija br. 154 u vezi promocije kolektivnog pregovaranja, 1981. god., član 5, stav 2(e).

[8] Preporuka br. 163 u vezi promovisanja kolektivnog pregovaranja, 1981. god., stav 8.

[9] Preporuka br. 92 u vezi dobrovoljnog mirenja i arbitraže, 1951. god., stav 4 i 6.

[10] Preporuka br. 92 u vezi dobrovoljnog mirenja i arbitraže, 1951. god., stav 5.

[11] Vidi N. Lecuyer: *Guide for Secretariats of National Tripartite Consultation Bodies in English-speaking African Countries*.

4.3. Zapošljavanje

U oblasti zapošljavanja Preporuka definiše načine na koje se može donijeti i ostvariti politika zapošljavanja. Među glavnim načinima nabrojanim u tu svrhu je i potreba za koordinacijom aktivnosti raznih institucija i organa koji se bave određenim aspektima politike zapošljavanja, osnivanje djelotvornog i besplatnog javnog zavoda za zapošljavanje; preuzimanje ili podjela odgovornosti za upravljanje javnim fondovima koji su stavljeni na raspolaganje u svrhu odgovora na nedovoljnu zaposlenost i nezaposlenost. Oni takođe mogu obuhvatati, između ostalih funkcija, programe osiguranja od nezaposlenosti, stručno savjetovanje, plasman poslova i podrška onima koji traže posao, stručnu obuku i programe ponovne obuke, službe za zapošljavanje, promociju preduzetništva.

Vlade su usvojile različite tipologije za bavljenje pitanjem politika zapošljavanja. Neke zemlje smatraju da je ministarstvo, koje je nadležno za pitanja rada, institucija koja treba imati opštu odgovornost za politiku zapošljavanja, te stoga dodjeljuju pripremu i izradu tih politika ministarstvu rada. Druge zemlje odvajaju pitanja rada od pitanja zapošljavanja, dodjeljujući pripremu i izradu nacionalne politike zapošljavanja drugom ministarstvu koje je posebno zaduženo za zapošljavanje i stručnu obuku.[12] U nekim zemljama je ova funkcija podijeljena između nekoliko ministarstava, uključujući i ministarstvo rada, a u nekima je ova uloga podijeljena između ne samo različitih ministarstava, nego i decentralizovanih javnih institucija na nivou federalnih jedinica ili provincija.[13]

Nekoliko zemalja ima sektorska bipartitna ili tripartitna tijela koja su odgovorna za zapošljavanje i tržišta rada i koja učestvuju u pripremi i izradi nacionalne politike zapošljavanja.[14]

Nacionalni sistem uprave rada veoma često obuhvata *besplatan javni zavod za zapošljavanje (JZZ)*. Obrazloženje uloge JZZ-a je da isti poboljšava transparentnost tržišta rada s jedne strane, a s druge strane nudi posebnu pomoć onima koji bi u suprotnom bili u nepovoljnom položaju na tržištu rada. Institucionalno JZZ može biti ili dio vladinog odjela ili autonoman, a u potonjem slučaju često uz učešće socijalnih partnera (predstavnici poslodavaca i radnika) u svom nadzornom odboru.

Uprava rada može igrati važnu ulogu u pomoći pronalaska *odgovarajuće ravnoteže između ponude i potražnje rada*. Funkcija plasmana poslova ili posredovanja u zapošljavanju je transformisana 70-ih godina uvođenjem različitih modaliteta za usklađivanje potražnje rada sa ponudom rada. Uprave rada su u nekim zemljama uspjele savladati promjene i preoblikovale svoj JZZ, kako bi ponudio djelotvorne usluge onima koji traže posao i poslodavcima, uključujući i usluge informisanja, procjenu znanja i vještina, stručno usmjeravanje i savjetovanje, informacije o tržištu rada, baze podataka.

[12] Npr. Australija, Gana, Tunis i Ujedinjeno Kraljevstvo.

[13] Npr. Australija, Belgija, Njemačka i Novi Zeland.

[14] Npr. Italija, Alžir, Kolumbija i Danska.

Nove tehnologije (baze podataka, mreže, World Wide Web, itd.) pomažu u uspostavljanju komunikacije, poboljšavajući usluge i povećavajući fleksibilnost u odgovoru na potrebe građana. One predstavljaju dobar način za davanje informacija javnosti; direktan pristup raznim službama uprave rada; sisteme za usklađivanje podataka konkursa sa podacima tražilaca zaposlenja.

Djelotvornost sistema uprave rada takođe zavisi i od njegove mogućnosti da generiše blagovremene, pouzdane *Informacije Tržišta Rada (ITR)*. Pouzdan i aktuelan informatički sistem tržišta rada je suštinski element za planiranje zapošljavanja. Uprava rada u oblasti informacija tržišta rada igra ulogu i kao proizvođač informacije tržišta rada (često kao sporedni proizvod njenih svakodnevnih aktivnosti) i kao korisnik informacija tržišta rada. Signali tržišta rada prenose upozorenja o relevantnim promjenama na tržištu rada ili potvrđuju prethodno zapažene trendove, što predstavlja vitalni input za donosioce odluka. Zbirka podataka raspoređenih po spolu je od vitalne važnosti za ovaj zadatak, kako bi se mogle registrovati strukturalne promjene zasnovane na spolu i formulisati rodno orijentisane politike zapošljavanja. Kako bi pojačale svoje sposobnosti da dobiju blagovremene i sveobuhvatne informacije o promjenama u industrijskim trendovima i radnoj snazi, nekoliko uprava rada je uspostavilo Jedinice za analizu tržišta rada ili “opservatorije” s ciljem dobijanja uvida u nastale trendove na tržištu rada i dostave svojih nalaza akterima i korisnicima. Ovo je mnogim zemljama omogućilo da pojačaju vidljivost ministarstava rada.

Pomoć licima da postanu traženi za zaposlenje putem obuka, *razvoja vještina i obrazovanja*, je ključna za poboljšanje i održavanje njihove produktivnosti i prilika za zaradu na radu. Takođe služi za poboljšanje njihove mobilnosti na tržištu rada i nudi potencijal za povećane izbore karijere. Preporuka MOR-a br. 158 o upravi rada naglašava odnos između zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa, te podvlači potrebu za sveobuhvatnim i koordinisanim politikama i programima *stručne obuke* koje su usko vezane za zapošljavanje. Učešće uprave rada u stručnoj obuci se može sprovesti putem raznih modaliteta koji se mogu izraziti u direktnoj integraciji stalnih tijela, izradi, koordinaciji i/ili izvršenju programa i saradnji sa drugim javnim ili privatnim institucijama, uključujući sindikate i subjekte preduzetništva.

Sistem uprave rada se takođe bavi pasivnim politikama rada, uglavnom *beneficijama za nezaposlene*. Pojam “beneficije za nezaposlene” se odnosi na sve oblike naknada za nezaposlena lica. Ove beneficije se dijele na dvije šire kategorije: “osiguranje od nezaposlenosti”, gdje se beneficije uglavnom finansiraju putem doprinosa, i “pomoć za nezaposlene”, gdje se beneficije obično finansiraju putem poreza i zavise od potreba i sredstava. Upravljanje ovim programima se može vršiti direktno kroz upravu rada (obično Javni zavod za zapošljavanje, JZZ), kroz drugu državnu instituciju ili socijalne partnere.

4.4. Istraživanje

Posljednja glavna funkcija sistema uprave rada je vezana za informacije i istraživanja pitanja rada. Ona se može sastojati od prikupljanja informacija, analize tržišta rada, anketa, prognoza, podjele informacija, statistika i odnosa sa masovnim medijima.

> Konvencija MOR-a o upravi rada u članu 6, stav 2(b), navodi "da nadležne institucije u okviru sistema uprave rada proučavaju i drže pod nadzorom situaciju zaposlenih, nezaposlenih i nedovoljno zaposlenih lica, uzimajući u obzir nacionalne zakone i propise i nacionalne prakse u vezi uslova rada, radnog života, i uslova zapošljavanja, te skreću pažnju na nedostatke i zloupotrebe u takvim uslovima i podnose prijedloge o načinima prevazilaženja istih."
>
> Status, uloga i funkcije istražnog tijela u okviru sistema uprave rada su različito definisane u svakoj zemlji, u zavisnosti od istorijske pozadine njenog tržišta rada i vladinih politika. U mnogim ministarstvima rada, ali i u drugim ministarstvima koja su nadležna za rad i zapošljavanje, postoji odjel ili pridružena struktura koja izučava uslove rada i zaposlenost. Informacije koje dobijaju dolaze iz različitih izvora, uključujući inspekcije rada i ankete urađene od strane sektora za statistiku u ministarstvu, kao i odjela za statistiku. Velika ministarstva rada imaju svoja sopstvena odjeljenja za studije i istraživanja koji često rade u kontaktu s univerzitetima ili posebno istraživačkim institutima.
>
> Čak i ako Konvencija MOR-a br. 150 ne govori ništa posebno o statistici, ostale konvencije MOR-a sadrže eksplicitniju referencu za ovu ključnu ulogu uprave rada. Preporuka br. 158 sadrži odredbu (stav 20(2)) s ciljem da informacije ili izvještaji, koje svaka služba uprave rada treba dati ministarstvu, trebaju sadržavati odgovarajuće statistike na način koji omogućava evaluaciju trenutnih trendova rada i doglednih budućih razvoja situacije u oblastima od velikog značaja za sistem uprave rada. Član 1 Konvencije o statistikama rada iz 1985. god. (br. 160) propisuje da svaka članica koja je potpiše, redovno prikuplja i objavljuje osnovne statistike rada, uključujući aktivno stanovništvo, zaposlenost, nezaposlenost, povrede na radu, oboljenja na radu i industrijske sporove.

Statistike prikupljene od strane odjeljenja za statistiku ili institucija nastaju kao sporedni proizvod uprave zakona o radu ili se direktno prikupljaju putem anketa po uzorku ili popisa. Informacije se u osnovi koriste za izradu odgovarajućih politika rada kao što su:

- Razumijevanje uslova rada i života poput bezbjednosti, zdravlja, socijalnog osiguranja, dobrobiti rada, itd.,
- Formulisanje politika u pogledu ciljnih grupa kao što su žene, djeca i radnici u neorganizovanom sektoru,
- Praćenje industrijskih odnosa i industrijskih sporova; sprovođenje zakona o radu i odgovor na poteškoće sa kojima se susreću poslodavci i zaposleni,
- Procjena prirode zaposlenosti i nezaposlenosti, vještina koje se traže za različite poslove, praznina u programima za razvoj vještina, itd.,
- Izrada mjera zaštite na radu u neformalnoj ekonomiji.

Cilj koji traže institucije za istraživanja u okviru sistema uprave rada ne može se postići bez dobrih statističkih podataka.

Statistike rada koje su danas na raspolaganju, u većini ministarstava rada, uglavnom se odnose na sljedeće oblasti: radna snaga, zaposlenost, nedovoljna zaposlenost, nezaposlenost; registracija i plasman kroz javne zavode za zapošljavanje; klasifikacija po industrijama; klasifikacija po starosti, polu; obrazovanje; klasifikacija po zanimanju; klasifikacija po statusu; podaci o platama; struktura plata i podjela najnižih plata; prosječna zarada i radno vrijeme; jednaka naknada; troškovi rada; industrijski odnosi; industrijski sporovi i radni dani izgubljeni zbog štrajkova, zatvaranja, itd.; priroda sporova, regionalna, industrijska klasifikacija; socijalno osiguranje; fond štednje i penzioni fond; bonus, kompenzacija radnika, napojnice, itd.; industrijska oboljenja; nesreće na radu; produktivnost i indikatori produktivnosti; radnici u ruralnom području i u neformalnom sektoru; imigracija radnika/migracija radnika; izvještaj o raznim aktima o radu svake godine; uslovi rada i života radnika u specifičnim oblastima ili industrijama; zapošljavanje mladih.

Većina ministarstava vrši istraživanja u raznim oblastima poput nivoa zaposlenosti, industrijskih odnosa, tehničkih vještina, plata, itd. Studije o specifičnim ciljnim grupama radnika i specifičnim radnicima zasnovane na određnoj oblasti su takođe provedene. Obično postoji odjeljenje ili jedinica za istraživanje u ministarstvu rada koja preduzima ovu aktivnost. Nacionalni instituti rada u mnogim zemljama takođe sprovode istraživanja orijentisana na politike. U velikim zemljama, državne vlade ili provincijske vlade imaju svoje institute za istraživanja.

Sprovođenje studija i istraživanja o radu je u mnogim zemljama takođe ključna funkcija nacionalnih tijela za socijalni dijalog poput nacionalnih vijeća rada ili nacionalnih ekonomskih i socijalnih vijeća. Dodatna vrijednost ovih studija se predstavlja usvojenim participatornim pristupom, od početka uključujući socijalne partnere u proizvodnji, analizi i tumačenju podataka.

5. NOVI IZAZOVI ZA UPRAVU RADA

Uprava rada se suočava s novim izazovima, dok stari, u okviru globalizacije i ekonomske krize, postaju hitni za rješavanje. Posebna referenca je data za:

- Neformalnu ekonomiju,
- Radnike migrante,
- Radni odnos i neprijavljeni rad,
- HIV i AIDS.

5.1. Neformalna ekonomija

Ministarstva rada, kao centralne tačke sistema uprave rada jedne zemlje, tradicionalno se fokusiraju na aranžmane zaštite i sprovođenja propisa u korist zaposlenih koji su angažovani po formalnim ugovorima o radu i koji rade u okviru ekonomije redovne plate. Međutim, u mnogim zemljama broj lica angažovanih u redovnom radnom odnosu u formalnoj ekonomiji je u manjini, a mnogi muškarci i žene rade u neformalnoj ekonomiji pod uslovima koji ne ispunjavaju standarde dostojanstva i prihvatljivosti. Potencijalne oblasti u neformalnoj ekonomiji za takvu intervenciju leže u osiguranju najnižih plata, socijalne zaštite, eliminacije najgorih oblika dječijeg rada i rada u ropstvu.

S upravom rada koja se fokusira na nastojanja u formalnoj ekonomiji, jasno je da veliki broj radnika i poslodavaca ne spada u njenu zaštitu i uticaj. To zahtijeva da se uprava rada pomjeri sa svog uskog i tradicionalnog fokusa, te usvoji mnogo širu perspektivu koja se bavi potrebama svih radnika i poslodavaca, kako u formalnoj tako i u neformalnoj ekonomiji.

Konvencija br. 150 predlaže, u mjeri u kojoj to zahtijevaju nacionalni standardi, proširenje aktivnosti uprave rada na grupe radnika koji se ne smatraju zaposlenima i koji ne zarađuju redovne plate. To obuhvata radnike u poljoprivredi, samostalno zaposlene i članove kooperacija i ostalih oblika preduzeća, kao i radnike koji rade u sistemima uspostavljenim kroz običaje i tradicije zajednice, poput porodičnih radnika u porodičnim preduzećima. Ove odredbe su odgovor na stalnu potrebu za osiguranjem zaštite “siromašnih radnika”, ljudi s niskim prihodima i radnika neformalne ekonomije; tema koja će se detaljnije obrađivati na drugoj sesiji. Tokom procesa izrade Konvencije br. 150, već je priznato da su ove grupe radnika još uvijek glavni dio radne snage u mnogim regijama širom svijeta, što čini potrebnim proširenje aktivnosti uprave rada kao načina da se uprava rada učini sposobnijom, smislenijom i vjerodostojnijom.

Na sastanku stručnjaka za upravu rada 1973. godine već je rečeno da Ustav MOR-a nameće bavljenje problemima svih radnika u svim zemljama u bilo kojem stadijumu razvoja. Stoga istorijske okolnosti ne bi trebale sprječiti sistem uprave rada danas da proširi svoje aktivnosti i zaštitu na radnike, koji ne zarađuju redovnu platu i koji su pravno samostalni, ali čija pravna samostalnost ne može sakriti ekstremno teške uslove ekonomske samostalnosti.

Sistemi uprave rada u mnogim zemljama su u protekloj deceniji tražili moguća rješenja i djelotvorne političke pristupe, tako da je postignut konsenzus da neformalnost velikog dijela radne snage i privrednih subjekata uzima veliki danak društvima i privredama. Napori se trebaju usmjeriti na rješavanje nedostatka dostojanstvenog rada za radnike i preduzetnike u neformalnoj ekonomiji i premještaj istih u *mainstream* ekonomiju.

5.2. Radnici migranti

Koncept uprave rada sadrži glavne elemente za "dobro upravljanje" i stoga uprava rada mora igrati ključnu ulogu u migraciji rada u okviru mandata MOR-a u svijetu rada. Nastojanje uprave rada je uvijek bilo da migracione tokove učini sređenijim i da eliminiše eksploataciju radnika migranata. Imajući u vidu brojeve i značaj radnika migranata u nacionalnim privredama, uloga uprave rada u upravljanju ovim tokovima mora evoluirati kako bi odgovorila na ovaj izazov. Pitanje je da se vidi kako migracija rada može biti utkana u dnevni red razvoja i kako, uz dobru upravu rada i socijalni dijalog, može dati platformu za saradnju između zemalja koje šalju i primaju radnike. Zemlje koje šalju i zemlje koje primaju radnike trebaju sarađivati i pojačati svoje regulatorne kapacitete, kako bi upravljale mobilnošću rada u zajedničku korist društva, migranata, socio-ekonomskog razvoja i države.

Svake godine milioni muškaraca i žena ostavljaju svoje domove i prelaze nacionalne granice u potrazi za boljom sigurnosti njih samih i njihovih porodica. Prekogranični protok ljudi je u proteklim decenijama bio u porastu i za očekivati je da će ovi tokovi i dalje rasti u budućnosti.

Radnici migranti svojim radom doprinose rastu i razvoju zemalja u kojima su zaposleni. Zemlje porijekla imaju veliku korist od njihovih pošiljki i vještina koje su stekli tokom svog iskustva u migraciji.

Ali, mnogi radnici migranti, a posebno oni sa slabim vještinama, iskuse ozbiljnu zloupotrebu i eksploataciju. Migranti su naročito ranjivi po pitanju diskriminacije, eksploatacije i zloupotrebe. Mnogi od njih rade na marginama bezbjednosti i zaštite zdravlja, tamo gdje se standardi rada i zakoni o najnižim platama ili ne poštuju ili ih ne obuhvataju. Žene – koje sve više migriraju same i koje sada čine gotovo većinu svih međunarodnih migranata – se suočavaju sa specifičnim problemima zaštite.

Ovaj problem povećavaju faktori neregularne migracije i ilegalnog zapošljavanja.

5.3. Radni odnos i neprijavljeni rad

Sigurnost zaposlenja je brzo nastala kao važno pitanje sa kojim se suočavaju sistemi uprave rada. Naročito je širom svijeta sve teže ustanoviti da li postoji radni odnos ili ne, u situacijama kada (1) prava i obaveze dotičnih strana nisu jasne ili kada (2) postoji pokušaj maskiranja radnog odnosa, ili kada (3) postoje neadekvatnosti ili praznine u pravnom okviru ili tumačenju ili primjeni istog. U okviru transnacionalnih pružanja usluga, veoma je često nejasno ko se smatra radnikom u radnom odnosu, koja prava radnik ima i ko je poslodavac.

Čini se da ranjivi radnici i radnici migranti naročito osjećaju posljedice takvih nejasnih radnih odnosa i aranžmana. Zemlje članice MOR-a i njihovi socijalni partneri su naglasili da je globalna ekonomija pojačala potrebu za zaštitu radnika barem protiv zaobilaženja nacionalnih zakona putem ugovornih i/ili drugih pravnih aranžmana.

Potreba za postojanjem međunarodnog regulatornog okvira za nove oblike radnih odnosa je dovela do rasprava o ovoj temi na Međunarodnoj konferenciji rada MOR-a tokom sastanaka održanih 1997., 1998. i 2003. godine, što je kulminisalo usvajanjem Preporuke o radnim odnosima 2006. godine. Koristeći Preporuku kao smjernicu, zemlje članice i njihove uprave rada mogu formulisati nacionalnu politiku na ovu temu, definisati kriterijume za utvrđivanje postojanja radnog odnosa i pratiti situaciju, usvajajući specifične mjere po potrebi.

Preporuka br. 198 o radnim odnosima obuhvata:

- Formulisanje i primjenu nacionalne politike za reviziju u pogodnim intervalima i, po potrebi, razjašnjenje i adaptaciju niza relevantnih zakona i regulativa, kako bi se garantovala djelotvorna zaštita radnika koji rade u kontekstu radnog odnosa,
- Utvrđivanje – pomoću liste značajnih kriterijuma – postojanja takvog odnosa, oslanjajući se na činjenice u vezi obavljanja posla i naknade radnika, bez obzira na način na koji je odnos okarakterisan u bilo kojem suprotnom aranžmanu koji je mogao biti dogovoren između strana,
- Uspostavljanje odgovarajućeg mehanizma – ili korištenje postojećeg – za praćenje razvoja situacije na tržištu rada i u organizaciji rada, kako bi se mogao formulisati savjet za usvajanje i sprovođenje mjera u vezi radnog odnosa.

5.4. HIV I AIDS

Preko 40 miliona ljudi živi sa HIV i AIDS-om. Devet od deset su odrasli na vrhuncu produktivne i reproduktivne dobi. HIV i AIDS prijeti zaradi za život mnogih radnika i onih koji od njih zavise – porodice, zajednice i preduzeća. Čineći to, on takođe slabi nacionalne privrede. Diskriminacija i stigmatizacija žena i muškaraca sa HIV-om prijeti fundamentalnim principima i pravima na radu i potkopava napore za prevenciju i njegu.

Uprava rada ima vitalnu ulogu u borbi protiv HIV i AIDS-a. U interesu je sistema uprave rada da mobiliše radnike i poslodavce da sačuvaju živote radnika i pomognu ljudima da ostanu na poslu što je duže moguće.

Uprava rada se može baviti ovim pitanjem kroz uspostavu nediskriminatorskog kulturnog okruženja i pomoći socijalnim partnerima da definišu politike, programe i specifične mjere na nacionalnom, granskom, i nivou preduzeća. Pitanjem bi se moglo baviti i u okviru politika i sporazuma koji se bave BZR-om (bezbjednost i zdravlje na radu), uslovima rada ili diskriminacijom. Cilj bi trebala biti prevencija i borba protiv diskriminacije na osnovu HIV statusa, kao i zaštita zdravlja i bezbjednosti kroz programe prevencije i njege.

Poslodavci se suočavaju s izazovom savladavanja uticaja epidemije na radno mjesto, uključujući gubitak kvalifikovanih i iskusnih zaposlenika, prekid proizvodnih rasporeda, povećanje troškova rada i opadajuću produktivnost.

Sindikati se suočavaju s izazovom zaštite zarade za život, zdravlja i života radnika i njihovih porodica od prijetnje AIDS-a.

Koristeći sopstvene mreže i strukture za informisanje i mobilizaciju, obje strane mogu spriječiti širenje bolesti kroz formiranje odbrane koja se sastoji od politika i programa o AIDS-u za svako radno mjesto. Zajednički rad na ovom problemu može čak poboljšati radne odnose i ojačati upravu rada.

Sljedeći *ključni principi* se trebaju koristiti kao referenca za formulaciju politika, zajedničkih programa i sporazuma:

- Prepoznavanje HIV i AIDS-a kao pitanja radnog mjesta,
- Bez diskriminacije u vezi zapošljavanja, napredovanja i obuke,
- Jednakost polova,
- Zdravlje i bezbjednost (uključujući razuman smještaj za bolesti vezane za AIDS)
- Socijalni dijalog kao sredstvo za razvoj i sprovođenje politike o HIV i AIDS-u,
- HIV ispitivanje se ne treba zahtijevati od kandidata za posao ili osoba koje rade,
- Povjerljivost,
- Nastavak radnog odnosa i osnova za otkaz,
- Prevencija,
- Njega i podrška za ljude koji žive sa HIV i AIDS-om.

6. RODNI “MAINSTREAMING” U UPRAVI RADA

Kako bi bila djelotvorna i inkluzivna, moderna uprava rada treba da ima potpuno integrisan pristup rodnom “mainstreaming”-u u sve četiri gore navedene glavne oblasti, naime standardi rada, radni odnosi, zapošljavanje i istraživanje u pitanjima rada.

U svim fazama *pripreme, izrade, usvajanja, primjene i revizije standarda rada*, pitanje roda bi se moglo objasniti na nekoliko dodatnih načina:

- Prilikom uključivanja socijalnih partnera, obezbijediti potpune konsultacije i učešće žena i njihovih predstavnika s obje strane, poslodavci i radnici,
- Osigurati konsultacije s nacionalnim tijelima po pitanju jednakih šansi za muškarce i žene,
- Predvidjeti i prethodno procijeniti moguć različit uticaj koji “opšti” pravni propisi mogu imati na muškarce i žene, sa i bez porodičnih obaveza,
- Osigurati da novi zakon – ili revizija postojećeg – bude dosljedan međunarodnim standardima (MOR i UN) o jednakim šansama i pravima žena,
- Usvojiti rodno-inkluzivan jezik prilikom formulacije zakona,[15]
- Osigurati da tijela nadležna za kontrolu i sprovođenje zakona o radu (naročito inspekcija rada) budu osjetljiva na rodna pitanja i imaju balansiran broj muškaraca i žena na mjestima službenika i rukovodilaca.

Promovišući i podržavajući *radne odnose i socijalni dijalog*, uprava rada može igrati važnu ulogu. Najprije podstičući socijalne partnere u osiguranju da su interesi i muškaraca i žena potpuno zastupljeni u procesu kolektivnog pregovaranja, kao i u tijelima socijalnog dijaloga. U nekoliko zemalja, žene se još uvijek susreću s poteškoćama u vezi pristupa rukovodećim pozicijama, koje pretežno zauzimaju muškarci u organizacijama poslodavaca, radnika i pregovarača, a naročito na nacionalnom/granskom nivou ili u velikim preduzećima. Ovaj nedostatak zastupljenosti utiče na dnevni red kolektivnog pregovaranja i procese socijalnog dijaloga.

U nekim zemljama (poput Argentine, Brazila, Čilea, Urugvaja i Paragvaja), osnovane su nacionalne tripartitne komisije za jednake šanse prilikom zapošljavanja, s potpunim učešćem radnika, poslodavaca i vlade (Ministarstvo rada i Nacionalna ustanova za napredovanje žena). Uprave rada uglavnom vode proces, promovišu komisije, pružaju tehničku i logističku podršku, olakšavaju i koordinišu, i pomažu kanalisanje preporuka na najviše nivoe vlasti i parlamenta.

[15] Vidi smjernice MOR-a o *tehnikama pisanja zakona o radu*.

Kako bi bile djelotvorne, *politike, strategije i usluge za zapošljavanje* moraju biti u stanju da se posvete pitanju raznolikosti radne snage u smislu godina života, spola, etničke pripadnosti, porodičnih obaveza, sposobnosti, itd. To će s jedne strane omogućiti elaboraciju inkluzivnijih politika i programa, a s druge strane identifikaciju potreba za posebno ciljane aktivnosti.

Ključni input za izradu održivih politika, strategija i programa o radu i zapošljavanju se sastoji od stabilne analize i prognoze trendova zapošljavanja i pitanja rada.

Jedan od izazova uprave rada jeste *učiniti istraživanja i statistike integrisanijima u smislu pola*. Rodne statistike – uključujući prikupljanje podataka po polu – zapravo imaju za cilj učiniti statistike potpunijim, poboljšavajući njihov kapacitet da pobliže prikažu realnost, te na taj način poboljšati kvalitet statistika, prikazujući razlike i sličnosti koje postoje između muškaraca i žena u vezi njihovih doprinosa, uslova rada i života, te njihovih potreba, smetnji i šansi.

> Na primjer, bez usvajanja rodnog pristupa, ne bi bilo moguće otkriti da širom svijeta žene (glave domaćinstava) predstavljaju većinu najsiromašnijih među siromašnima, ili da u nekoliko zemalja žene predstavljaju većinu nezaposlenih (naročito dugoročno nezaposlenih).

7. ORGANIZACIJA NACIONALNOG SISTEMA UPRAVE RADA

Konvencija br. 150 (član 4) propisuje da "svaka zemlja članica, na način koji odgovara njenim nacionalnim uslovima, treba osigurati organizaciju i djelotvoran rad sistema uprave rada na svojoj teritoriji, čije su funkcije i odgovornosti prikladno koordinisane."

Koncept "sistema" uprave rada obuhvata postojanje različitih tijela na različitim nivoima, koji su dobro koordinisani kako bi postigli zajedničke ciljeve. Član 1 Konvencije br. 150 se odnosi na "sva tijela javne uprave nadležna za upravu rada i/ili angažovana u upravi rada – neovisno od toga da li su to odjeljenja u ministarstvu ili javne agencije, uključujući paradržavne i regionalne ili lokalne agencije ili bilo koji drugi oblik decentralizovane uprave – i bilo koji institucionalni okvir za koordinaciju aktivnosti tih tijela i za konsultovanje i učešće poslodavaca i radnika i njihovih organizacija."

Djelotvornost takvog sistema u velikoj mjeri zavisi od postojanja jakog i dobro organizovanog tijela koje može osigurati koordinaciju funkcija i odgovornosti sistema. Ovo tijelo je u principu Ministarstvo rada i socijalnih pitanja, ali postoje i drugi načini osiguranja koordinacije sistema uprave rada poput nacionalnih komisija; administrativnih odbora ili savjeta, čiji članovi dolaze iz različitih ministarstava;[16] ili javnih tijela koja se bave pitanjima iz oblasti uprave rada.

U takvom sistemu, nacionalna politika rada će uz prateće zakone, uspostaviti misiju, viziju, ciljeve i funkcionalne odgovornosti nacionalog sistema Uprave rada. Ne postoji niti jedan model ili specifičan oblik organizacije, koji se posebno promoviše, jer ministarstva i/ili odnosne agencije imaju razne oblike, zbog svojih specifičnih istorijskih, kulturnih, socijalnih i ekonomskih realnosti.

7.1. Centralno tijelo

Na centralnom nivou, uprava rada se obično sastoji od jedinica koje razmatraju glavna pitanja uprave rada. Funkcije i odgovornosti su podijeljene, kako bi se osigurao djelotvoran rad i dosljedno izvršenje njenih aktivnosti. Odjeljenja u ministarstvu se razlikuju u smislu aktivnosti koje vrše i mogu se podijeliti na tri glavne kategorije; naime, opšte administrativne službe, službe podrške i tehničke ili specijalističke službe.

Opšte administrativne službe su nadležne za upravljanje ljudskim, materijalnim i finansijskim resursima ministarstva, što uključuje i zapošljavanje i obuku, kao i upravljanje internim finansijskim sredstvima.

[16] Npr. Irski nacionalni ekonomski i socijalni savjet.

Službe podrške obično uključuju pravne službe, savjetodavne službe, odjeljenje za međunarodne odnose, istraživanja, statistike i planiranje, i službe za komunikacije.

Tehnička odjeljenja poput inspekcije rada, radnih odnosa, zapošljavanja, biroa za rodna pitanja, i socijalne sigurnosti, će sačinjavati relativno malo osoblje centralnog sjedišta i nekoliko terenskih kancelarija. Centralna inspekcija obično ne radi na terenu, jer taj posao preduzimaju terenske kancelarije.

Biro za rodna pitanja može da ima različite funkcije; od savjetodavne politike o rodnom "mainstreaming"-u u politikama rada do promocije jednakosti polova na radnom mjestu. Biro takođe može ponuditi podršku i savjete, i ponekad obuku radnika i zaposlenika o pitanjima vezanim za jednakost polova u svijetu rada. Na terenskom nivou, inspektori rada promovišu jednakost polova tokom rutinskih inspekcija i raznih sastanaka.

Odvojeni sektori ili odjeljenja – obično uspostavljeni u okviru sistema uprave rada kako bi poslužile svakoj funkcionalnoj oblasti – stoga moraju osigurati dosljednost i djelotvornost.

Za manju upravu rada, neke funkcionalne odgovornosti mogu biti grupisane u jednu (npr. ljudski resursi i planiranje i razvoj, inspekcija rada i uslovi rada i zapošljavanja, itd.).

Centralna tehnička odjeljenja se u suštini fokusiraju na izradu politika, upravljanje sistemom i koordinaciju terenskih službi, praćenje ukupnog rada, i izvještavanje na nacionalnom nivou. Terenske kancelarije se fokusiraju na inspekcijske preglede, postupanje po žalbama, pružanje dodatnih usluga u vezi rada, prikupljanje statističkih informacija i podnošenje izvještaja centralnim tehničkim jedinicama.

7.2. Koordinacija među ministarstvima

Funkcije i aktivnosti uprave rada mogu biti proširene na razna tijela, javna, paradržavna ili čak i privatna.

Veoma često se odgovornosti iz oblasti rada i zapošljavanja dijele između različitih ministarstava, poput ministarstva rada, ministarstva za socijalna pitanja i ministarstva trgovine i industrije. Politikama tržišta rada često rukovodi ministarstvo rada, dok se ostalim aspektima u vezi zapošljavanja, poput unapređenja produktivnosti i promocije poduzetništva, bavi ministarstvo trgovine i industrije.

Administracija države Bihar, Indija
Koordinacija među akterima za otklanjanje rada djece

Predugo vremena su razne institucije u Indiji, koje se bave pitanjem otklanjanja dječijeg rada, djelovale reaktivno i izolovano. Državna vlada Bihara se 2009. godine uključila u sveobuhvatnu strategiju sa ciljem ukidanja rada djece, koja je po procjenama obuhvatala 1,1 miliona djece. Sa ciljem izvršenja ovog zadatka, ministarstvo *rada Bihara je izradilo "Državni akcioni plan za eliminaciju, spašavanje i rehabilitaciju rada djece"*, zasnovan na modelu pribiližavanja. Sljedeća odjeljenja su se po prvi put sastali u Savjetu, kako bi koordinisali nastojanja pod vođstvom ministarstva rada Bihara:

- ✓ Odjeljenje za ruralni razvoj,
- ✓ Odjeljenje za urbani razvoj,
- ✓ Odjeljenje za javne prihode i zemljišnu reformu,
- ✓ Odjeljenje za zdravstvo,
- ✓ Odjeljenje za razvoj ljudskih resursa,
- ✓ Savjet obrazovnog projekta Bihara,
- ✓ Odjeljenje za socijalna pitanja,
- ✓ Odjeljenje za hranu i civilnu opskrbu,
- ✓ Odjeljenje za pitanja manjina,
- ✓ Biharska Komisija za rad djece,
- ✓ Organizacije UN-a.

Udružene inspekcije izvršene u nadležnosti ovog koordinacionog savjeta su imale zaprepašćujući uspjeh. Broj spašene i rehabilitovane djece je petostruko porastao, a 1481 poslodavac je krivično gonjen zbog nehotičnog kršenja zakona. Biharski model izrađen od strane državnog sistema uprave rada je preslikan u drugim državama Indije, pokazujući centralnu ulogu koju ministarstva rada mogu da imaju u osiguranju određenog stepena jedinstvenosti s ostalim agencijama u sistemu uprave rada s ciljem promocije dostojanstvenog rada.

Službe inspekcije rada su veoma često podijeljene među različitim ministarstvima, gdje je na primjer jedna inspekcija u nadležnosti ministarstva rada, u vezi kontrole primjene zakona o radu, dok je druga inspekcijska služba u nadležnosti ministarstva zdravstva, za pitanja bezbjednosti i zdravlja na radu (kako je dalje ilustrovano u drugim modulima ovog paketa obuke).

Bez jake koordinacije, djelotvornost različitih službi bi bila ugrožena.

7.3. Koordinacija s agencijama

U okviru reforme javnog sektora, počevši od 70-ih godina, mnoge funkcije su delegirane paradržavnim ili privatnim tijelima. Danas je sve više agencija aktivno uključeno u pružanju usluga u vezi posla. Na primjer, u oblasti stručne obuke, vlade često delegiraju obrazovne zadatke privatnim instruktorima putem sistema licenciranja. Drugi primjer je bezbjednost i zdravlje na radu, gdje privatne agencije ili profesionalci mogu dobiti vladinu licencu za obavljanje inspekcija opasnih proizvoda ili radnih mjesta; zadatak koji se obično dodjeljuje inspekciji rada.

Decentralizacija funkcija i usluga treba jak nadzor od strane centralizovanog tijela koje je u mogućnosti izraditi jasne politike, djelotvorno planirati, uspostaviti jasne i transparentne kriterijume, pratiti i ocjenjivati aktivnosti koje provode različita tijela u sistemskom pristupu.

Član 9 Konvencije br. 159 poziva na uvođenje nadzora koji će osigurati efikasno djelovanje, ponajprije među ministarstvima i paradržavnim, regionalnim i lokalnim agencijama, koje su tijela koja mogu biti polu-javna ili imati pravni subjektivitet i stoga djelovati prilično samostalno.

Nadzor se obezbjeđuje putem šeme izvještavanja. Nadalje, mogući način nadzora bi mogao biti finansijski nadzor kroz dodjelu i kontrolu budžeta; pravni nadzor ili nadzor putem imenovanja članova upravnog odbora dotične agencije.

7.4. Funkcije delegirane socijalnim partnerima

Osim uključenja socijalnih partnera u procese donošenja odluka u svim različitim oblastima djelovanja uprave rada, Konvencija br. 150 (član 2) takođe daje mogućnost da se “određene aktivnosti uprave rada delegiraju ili povjere nevladinim organizacijama, naročito organizacijama poslodavaca i radnika, ili – gdje je to pogodno – predstavnicima poslodavaca i radnika”.

Socijalni partneri su često predstavljeni u upravnom odboru zavoda za zapošljavanje, socijalnim fondovima i zavodima za socijalnu pomoć, agencijama za bezbjednost i zdravlje na radu, i tijelima za stručne obuke.

Organizacije socijalnih partnera ili s njima vezane agencije su često uključene u direktno sprovođenje obuke ili programa ponovne obuke. U nekim zemljama su u tu svrhu uspostavljene nacionalne bipartitne organizacije.

7.5. Teritorijalna koordinacija

Kako bi obezbijedilo djelotvorno pružanje usluga, sistem uprave rada se treba decentralizovati kroz preusmjeravanje ovlaštenja na pojedinačne provincije, regije i distrikte.

Član 4 Konvencije traži efikasno djelovanje sistema uprave rada širom teritorije. To bi na primjer moglo uključivati sistematsko planiranje, te kontrolu i

evaluaciju onoga što je planirano pomoću odgovarajućih instrumenata, poput redovnog izvještavanja.

Stav 26 Preporuke br. 158 govori o “terenskim službama” navodeći da “trebaju postojati odgovarajući aranžmani za djelotvornu organizaciju i djelovanje terenskih službi sistema uprave rada. Ovi aranžmani naročito trebaju (a) osigurati da smještaj terenskih službi odgovara potrebama različitih područja, o čemu se konsultuju reprezentativne organizacije relevantnih poslodavaca i radnika; (b) opremiti terenske službe adekvatnim osobljem, opremom i transportnim sredstvima za djelotvorno ispunjavanje njihovih dužnosti; (c) osigurati da terenske službe imaju dovoljne i jasne instrukcije, kako bi se izbjegla mogućnost različitog tumačenja zakona i propisa u različitim područjima.

Organizacioni i strukturni aranžmani za sistem uprave rada se u velikoj mjeri bave koordinacijom između centralnih i decentralizovanih funkcija i usluga.

U području podijeljene nadležnosti, za federalne vlade i vlade provincija je važno da djelotvorno koordinišu svoje aktivnosti, s ciljem pružanja dosljednog i integrisanog seta usluga.

8. VAŽNOST KVALIFIKOVANIH LJUDSKIH RESURSA

Kako bi mogla obavljati sve pomenute funkcije, uprava rada treba da ima kvalifikovano osoblje.

Osoblje sistema uprave rada se sastoji od osoba koje su adekvatno kvalifikovane za obavljanje aktivnosti koje su im dodijeljene i koje su nezavisne od neprimjerenih spoljnih uticaja (Konvencija br. 150, član 10). Ovo je naročito važno za određene službe u kojima se zahtijeva specifična tehnička kompetencija; kvalifikacije trebaju biti provjerene od strane nadležnih tijela (Preporuka br. 158, član 23(2)).

Osoblje uprave rada ima status, materijalna i finansijska sredstva potrebna za djelotvorno vršenje svojih dužnosti (Konvencija br. 150, član 10(2)). Ova odredba je naročito relevantna za inspektore rada, jer će biti dodatno analizirana i razmatrana u drugim modulima ovog paketa obuke.

8.1. Obuka

Osoblje uprave rada treba imati pristup obuci, koja je potrebna za obavljanje njihovih dužnosti (Konvencija br. 150, član 10).

Potreba za davanje prilika za učenje osoblju je dodatno naglašena u Preporuci br. 158, koja podstiče da osoblje sistema uprave rada dobije početnu i dalju obuku na svim nivoima pogodnim za njihov rad (Preporuka br. 158, član 22(1)). Data je i referenca za doživotno obučavanje preporukom da treba uspostaviti stalne aranžmane, kako bi se obezbijedilo da obuka bude raspoloživa osoblju uprave rada tokom karijere.

U mnogim zemljama u razvoju, nacionalne uprave ne mogu platiti početno i cjeloživotno obučavanje svom osoblju, uglavnom usljed nedostatka finansijskih sredstava i ograničenog broja instruktora koji imaju jaku tehničku i metodološku ekspertizu. U ovim slučajevima treba da se razmotri mogućnost dopunskih nacionalnih programa i ustanova za obučavanje putem međunarodne saradnje u obliku razmjene iskustava i informacija, te putem zajedničkih programa i ustanova za početnu i dalju obuku, naročito na regionalnom nivou (Preporuka br. 159, član 24).

SAŽETAK

Konvencija MOR-a br. 150 i Preporuka br. 158 daju referencu za razvoj raspoloživih sistema uprave rada odgovornih za sve aspekte formulacije i sprovođenja nacionalne politike rada.

Konvencija br. 150 pravi razliku između koncepta uprave rada i koncepta sistema uprave rada. Prema članu 1, pojam "uprava rada" znači aktivnosti javne uprave u oblasti nacionalne politike rada, dok pojam "sistem uprave rada" obuhvata sva tijela javne uprave koja su nadležna za ili su angažovana u upravi rada, bilo da se radi o odjelima ministarstava ili javnim agencijama, uključujući paradržavne i regionalne ili lokalne agencije ili bilo koji drugi oblik decentralizovane uprave, te bilo koji institucionalni okvir za koordinaciju aktivnosti takvih tijela, kao i konsultovanje i učešće poslodavaca i radnika i njihovih organizacija.

Četiri oblasti u kojima sistem uprave rada vrši svoje funkcije prema Preporuci br. 158 su sljedeće: standardi rada, radni odnosi, zapošljavanje, istraživanja u pitanjima rada.

Ključna uloga uprave rada je priprema, izrada, usvajanje, primjena i revizija standarda rada. Radno zakonodavstvo uređuje i radne odnose pojedinaca i kolektivne radne odnose; štiti osnovnu slobodu i prava na radu, te osigurava minimum standarda rada.

Uprava rada može igrati vitalnu ulogu u omogućavanju, promociji, podržavanju i jačanju industrijskih odnosa, počevši od pružanja odgovarajućeg pravnog okvira.

Uprava rada u sve više zemalja uspostavlja sistem za sprečavanje i rješavanje radnih sporova putem uspostave mehanizama za dobrovoljno mirenje, koji su besplatni i ekspeditivni i koji pomažu stranama da same pronađu rješenje radnih sporova.

Ključna funkcija se tiče socijalnog dijaloga. Uprava rada može promovisati bipartitna, tripartitna i tripartitna plus tijela na različitim nivoima (nacionalnom, sektorskom ili nivou za specifična pitanja) socijalnog dijaloga. Ona može dati institucionalni okvir i administrativnu podršku, poput prostorija i sekretarijata, i angažovati se u socijalnom dijalogu u javnom sektoru.

Izrada, sprovođenje i praćenje politika i usluga zapošljavanja su kameni temeljci politike rada. Usklađivanje ponude i potražnje rada je izazov koji traži preoblikovanje javnih zavoda za zapošljavanje (JZZ), kako bi ponudili djelotvorne usluge kako onima koji traže posao, tako i poslodavcima, i koji uključuje usluge informisanja, procjene vještina, stručno usmjeravanje i savjetovanje, informacije o tržištu rada i baze podataka.

Istraživanja i statistike daju vitalni input za izradu politike rada zasnovanu na dokazima. Prikupljanje podataka po polu i studije fokusirane na pitanja roda doprinose elaboraciji inkluzivnih politika, strategija i programa.

U okviru globalizacije i ekonomske krize, neki izazovi postaju naročito hitni, a to su: neformalna ekonomija, radnici migranti, radni odnosi i neprijavljeni rad, HIV i AIDS.

VJEŽBE

Vježba 1

ZADATAK	✓ Pažljivo pročitajte Konvenciju br. 150 o upravi rada, ✓ Na tabli sa listovima nacrtajte organigram vaše uprave rada, referišući se na glavne funkcije kako je navedeno u Konvenciji, NB: Koristite drugu boju za evidentiranje tijela vezanih za funkcije uprave rada, ✓ Predstavite svoj rad na plenarnoj sesiji, ✓ Opšta diskusija će uslijediti.
VRIJEME	✓ 60′ + 5′ za svaku prezentaciju

Vježba 2

ZADATAK	Konvencija br. 150 pravi razliku između “uprave rada” i “sistema uprave rada” kako slijedi: ✓ **“Uprava rada”** se odnosi na aktivnosti javne uprave u oblasti nacionalne politike rada kojom obično upravlja ministarstvo rada. ✓ **“Sistem uprave rada”** se odnosi na niz tijela jave uprave angažovanih u upravi rada, bilo da se radi o odjelima ministarstava ili javnim agencijama, agencijama socijalnih partnera i paradržavnim agencijama, regionalnim ili lokalnim agencijama, ili bilo kojem drugom obliku decentralizovane uprave. ✓ Referišući se na gore navedene koncepte i ishod vježbe br. 1, na tabli sa listovima nacrtajte mapu koja ilustruje veze između centralnih vlasti (npr. Ministarstvo rada) i drugih tijela uključenih u sistem uprave rada, na centralnom i decentralizovanim nivoima. NB: Koristite drugu boju za tijela vezana za funkcije uprave rada ✓ Predstavite nalaze svog grupnog rada na plenarnoj sesiji. ✓ Opšta diskusija će uslijediti.
VRIJEME	✓ 60′ + 5′ za svaku prezentaciju

BIBLIOGRAFIJA I DODATNA LITERATURA

Berg, J.; Kucera, D. 2008. *In Defense of Labour Market Institutions: Cultivating Justice in the Developing World* (ILO, Geneva).

Casale, G., Sivananthiran, A., Venkata Ratnam, C.S. (eds.) 2007. *Re-engineering Labour Administration to Promote Decent Work* (ILO, Geneva).

Casale, G., Sivananthiran, A., Daza, J.L., Mar, C. (eds.) 2007. *Showcasing Tools and Experience in Labour Administration and the Informal Economy* (ILO SRO for South Asia, New Delhi).

Hayes, J. 2004. *The Changing Role of Labour Ministries* (DIALOGUE, ILO Geneva).

Heron, R. 1998. *Labour Administration: an Introduction* (ILO SRO, Bangkok).

Husband, J.L. 1980. *Labour Administration – A General Introduction* (ILO Geneva).

International Labour Organization (ILO). 2006. *Changing patterns in the world of work*, Report of the Director-General, International Labour Conference, 95th Session (Geneva).

—, 2005. *A Brief Introduction to International Labour Standards Rules of the game* (Geneva).

—, 2004. *World Employment Report 2004-2005* (Geneva).

—, 2004a. *A fair globalization: The role of the ILO World Commission on the Social Dimension of Globalization* (Geneva).

—, 2001. *Reducing the decent work deficit: A global challenge*, Report of the Director-General, International Labour Conference, 89th Session (Geneva).

—, 1999. *Decent Work*, Report to the Director General, 87th Session, June 1999 (Geneva).

—, 1997. *Labour Administration Report to the ILC 85th Session* (Geneva).

—, 1976. *Labour Administration: its Role, Functions and its Organization*, Report V submitted to 64th session of ILC (Geneva).

Kaufman, B.E. 2004. *The global evolution of industrial relations: Events, ideas and the IIRA* (ILO, Geneva).

Kucera, D. 2002. "Core Labour Standards and Foreign Direct Investment" in *International, Labour Review*, Vol. 141, No. 1-2, pp. 31-70.

Lecuyer, N.; Courdouan, J. 2002. *Actors in Development, New Forms of Labour Administration* (ILO, Geneva).

Odonovan, P. 2003. "Social Dialogue – Issues and Trends" in Sivananthiram and Venkata Ratnam (eds.): *Best Practices in Social Dialogue* (ILO, New Delhi).

Sivananthiram, A., Venkata Ratnam, C.S. 2005. *Informal Economy: The Growing Challenge For Labour Administration* (ILO SRO, New Delhi).

Thuy, P., Hansen, E., Price, D. 2001. *The Public Employment Service in a Changing Labour Market* (ILO, Geneva).

Ključni instrumenti MOR-a

Konvencija o inspekciji rada, 1947 (br. 81)

Konvencija o inspekciji rada (poljoprivreda), 1969 (br. 129)

Konvencija o službama zapošljavanja, 1948 (br. 88)

Konvencija o politici zapošljavanja, 1964 (br. 122)

Konvencija o razvoju ljudskih resursa, 1975 (br. 142)

Konvencija o slobodi udruživanja i pravu na organizovanje, 1948 (br. 87).

Konvencija o pravu na organizovanje i kolektivno pregovaranje, 1949 (br. 98)

Konvencija o upravi rada, 1978 (br. 150)

Preporuka o politici zapošljavanja, 1964 (br. 122)

Preporuka o politici zapošljavanja (Dopunske odredbe), 1984 (br. 169)

PRILOZI

PRILOG 1:
KONVENCIJA O UPRAVI RADA, 1978. (BR. 150)

Generalna konferencija Međunarodne organizacije rada,

koju je u Ženevi sazvao Upravni odbor Međunarodne kancelarije rada i koja se sastala na svojoj 64. sjednici, 7. juna 1978. godine, i

imajući u vidu odredbe postojećih međunarodnih Konvencija i preporuka koje se odnose na rad, uključujući posebno Konvenciju o inspekciji rada, 1947., zatim Konvenciju o inspekciji rada (Poljoprivreda), 1969., te Konvenciju o zapošljavanju, 1948., koje zahtijevaju obavljanje posebnih aktivnosti koje se odnose na upravu rada,

i imajući u vidu, potrebu usvajanja instrumenata kojima se uspostavljaju smjernice koje se odnose na ukupan sistem uprave rada, i

imajući u vidu odredbe Konvencije o politici zapošljavanja, iz 1964., i Konvencije o razvoju ljudskih resursa, iz 1975. g.; imajući također u vidu ciljeve potpune i odgovarajuće naknade za rad i afirmisanje potrebe za programima uprave rada koji se usmjeravaju ka ovim ciljevima i ostvarenju ciljeva navedene Konvencije,

i uviđajući potrebu za potpunim poštovanjem autonomnosti organizacija poslodavaca i radnika, imajući u vidu s tim u vezi odredbe postojećih međunarodnih Konvencija i preporuka o radu kojima se garantuju prava udruživanja, organizovanja i kolektivnog pregovaranja – a naročito Konvencije o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organizovanje, iz 1948. g., i Konvencije o pravima radnika na organizovanje i kolektivno pregovaranje, iz 1949. g., – koje zabranjuju svako miješanje javnih organa kojima bi se ova prava mogla ograničiti, ili spriječiti njihovo zakonsko sprovođenje, te uviđajući da organizacije poslodavaca i radnika imaju veoma važnu ulogu u postizanju ciljeva ekonomskog, društvenog i kulturnog napretka,

budući da je odlučila usvojiti određene prijedloge u pogledu uprave rada: uloge, funkcija i organizacije, što čini četvrtu tačku dnevnog reda sjednice,

i budući da je odlučila tim prijedlozima dati oblik međunarodne konvencije,

usvaja dana 26. juna 1978. godine sljedeću konvenciju koja će se zvati Konvencija o upravi rada, 1978.:

Član 1.

U svrhu ove Konvencije:

(a) pojam *uprava rada* obuhvata aktivnosti javne uprave u oblasti nacionalne politike rada;

(b) pojam *sistem uprave rada* obuhvata sva javna tijela uprave odgovorna za i/ili uključena u upravu rada – bilo da se radi o odjeljenjima ministarstava ili javnim agencijama, uključujući paradržavne, regionalne ili domaće agencije, ili svaki drugi oblik decentralizovane uprave – i svaki institucionalni okvir za koordinaciju aktivnosti takvih organa, te za konsultaciju i učešće radnika i poslodavaca i njihovih organizacija.

Član 2.

Članica Međunarodne organizacije rada koja ratifikuje ovu Konvenciju može, u skladu s nacionalnim zakonima ili propisima ili nacionalnom praksom, prenijeti ili povjeriti određene aktivnosti uprave rada nevladinim organizacijama, naročito organizacijama poslodavaca i radnika, ili – gdje to odgovara – predstavnicima poslodavaca i radnika.

Član 3.

Članica Međunarodne organizacije rada koja ratifikuje ovu Konvenciju može posmatrati posebne aktivnosti u oblasti svoje nacionalne politike rada kao aktivnosti koje se, u skladu s nacionalnim zakonima ili propisima, ili nacionalnom praksom regulišu putem direktnih pregovora između organizacija poslodavaca i radnika.

Član 4.

Članica Međunarodne organizacije rada koja ratifikuje ovu Konvenciju osigurava, na način primjeren nacionalnim uslovima, organizovanje i djelotvoran rad sistema uprave rada na svom području, te pravilnu koordinaciju funkcionisanja i odgovornosti.

Član 5.

1. Članica Međunarodne organizacije rada koja ratifikuje ovu Konvenciju vrši pripreme primjerene nacionalnim uslovima, kako bi u okviru sistema uprave rada osigurala savjetovanje, saradnju i pregovaranje između javnih organa i najreprezentativnijih organizacija poslodavaca i radnika, ili – na odgovarajući način – predstavnika poslodavaca i radnika.

2. U mjeri koja je u skladu s nacionalnim zakonima i propisima, te nacionalnoj praksi, takve pripreme se vrše na nacionalnim, regionalnim i lokalnim nivoima, kao i na nivou različitih sektora privredne aktivnosti.

Član 6.

1. Nadležni organi u okviru sistema uprave rada su, na odgovarajući način, odgovorni za ili doprinose pripremi, upravljanju, koordinaciji, provjeri i kontroli nacionalne politike rada, i predstavljaju instrument u okviru domena javne uprave za izradu i sprovođenje zakona i propisa kojima se omogućuje njihova primjena u skladu sa zakonom.

2. Ovi organi, posebno uzimajući u obzir međunarodne standarde rada, –

(a) učestvuju u pripremi, upravljanju, koordinaciji, provjeri i pregledu nacionalne politike rada u skladu s nacionalnim zakonima i propisima i nacionalnom praksom;

(b) proučavaju i kontrolišu stanje kada su u pitanju zaposlena, nezaposlena i nedovoljno zaposlena lica, uzimajući u obzir nacionalne zakone i propise, i nacionalnu praksu koji se odnose na uslove rada, radni vijek i uslove zapošljavanja, obraćajući pažnju na nedostatke i zloupotrebe u takvim uslovima, te dostavljaju prijedloge o načinima za njihovo prevladavanje;

(c) čine svoje službe dostupnim poslodavcima i radnicima i njihovim odnosnim organizacijama, na način primjeren nacionalnim zakonima ili propisima, ili nacionalnoj praksi, radi promovisanja – na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, kao i na nivou različitih sektora privredne aktivnosti – djelotvornih konsultacija i saradnje između javnih uprava i organa i organizacija radnika i poslodavaca, kao i između takvih organizacija;

(d) pružaju stručne savjete poslodavcima i radnicima i njihovim odnosnim organizacijama, na zahtjev istih.

Član 7.

Kada to zahtijevaju nacionalni uslovi, uzimajući u obzir zadovoljenje potreba najvećeg mogućeg broja radnika, i u onoj mjeri u kojoj takve aktivnosti već nisu obuhvaćene, svaka članica Međunarodne organizacije rada koja ratifikuje ovu Konvenciju promoviše širenje, postepeno ukoliko je to moguće, funkcija sistema uprave rada koje obuhvataju aktivnosti, koje će se vršiti u saradnji sa ostalim nadležnim organima, a odnose se na uslove rada odgovarajućih kategorija radnika koji, po zakonu, nisu zaposlene osobe, kao što su to:

(a) zakupci koji ne angažuju vanjsku pomoć, napoličari i slične kategorije poljoprivrednih radnika;

(b) radnici koji vrše samostalnu djelatnost i ne angažuju pomoć izvana, zaposleni u neslužbenom sektoru koji je kao takav prepoznat u nacionalnoj praksi;

(c) članovi poljoprivrednih zadruga i preduzeća kojim upravljaju radnici;

(d) osobe koje rade u sistemski ustanovljenim običajima i tradicijom zajednice.

Član 8.

U mjeri koja odgovara nacionalnim zakonima i propisima i nacionalnoj praksi, nadležni organi u sistemu uprave rada doprinose pripremi nacionalne politike u vezi s aktivnostima međunarodnog rada, učestvuju u predstavljanju države u vezi s takvim poslovima i doprinose pripremi mjera koje s tim u vezi treba poduzeti na nacionalnom nivou.

Član 9.

Radi pravilne koordinacije funkcija i nadležnosti sistema uprave rada, na način kako je to određeno nacionalnim zakonima ili propisima ili nacionalnom praksom, ministarstvo rada ili drugi usporedivi organ, raspolaže sredstvima radi utvrđivanja da li neka paradržavna agencija koja je nadležna za posebne aktivnosti uprave rada, i bilo koja regionalna ili lokalna agencija kojoj mogu biti prenesene posebne aktivnosti uprave rada, djeluju u skladu s nacionalnim zakonima i propisima, i pridržavaju se ciljeva koji su im određeni.

Član 10.

1. Osoblje sistema uprave rada sastoji se od lica stručnih za obavljanje povjerenih aktivnosti, koja imaju pristup obuci koja je potrebna za obavljanje takve aktivnosti, i koja su nezavisna od neprimjerenih spoljnih uticaja.

2. Takvo osoblje ima status, materijalna sredstva i financijske izvore koji su potrebni za djelotvorno vršenje njihovih dužnosti.

Član 11.

Službene ratifikacije ove Konvencije dostavljaju se generalnom direktoru Međunarodne kancelarije rada radi registracije.

Član 12.

1. Ova Konvencija obvezuje samo države članice Međunarodne organizacije rada čije je ratifikacije registrovao generalni direktor.

2. Ona stupa na snagu dvanaest mjeseci nakon datuma kada je generalni direktor registrovao ratifikacije dviju država članica.

3. Nakon toga, ova Konvencija stupa na snagu za svaku članicu, dvanaest mjeseci od dana registrovanja njene ratifikacije.

Član 13.

1. Članica koja je ratifikovala ovu Konvenciju može je otkazati po isteku razdoblja od deset godina od prvog dana stupanja Konvencije na snagu, dostavljanjem akta na registraciju generalnom direktoru Međunarodne kancelarije rada. Takav otkaz proizvodi pravnu snagu tek po isteku godine dana od dana njegovog registrovanja.

2. Članica koja ratifikuje ovu Konvenciju, a u roku od godinu dana po isteku perioda od deset godina iz prethodnog stava ne upotrijebi pravo otkaza predviđeno ovim članom, vezana je za novi desetogodišnji period, pod uslovima predviđenim ovim članom.

Član 14.

1. Generalni direktor Međunarodne kancelarije rada obavještava sve države članice Međunarodne organizacije rada o registraciji svih ratifikacija i otkaza koje mu dostave članice Organizacije.

2. Prilikom obavještavanja članica Organizacije o registraciji druge ratifikacije koja mu je dostavljena, generalni direktor skreće pažnju članicama Organizacije na datum kada ova Konvencija stupa na snagu.

Član 15.

Generalni direktor Međunarodne kancelarije rada dostavlja generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija, radi registracije, u skladu sa članom 102. Povelje Ujedinjenih nacija, pojedinosti o svim ratifikacijama i otkazima koje je registrovao u skladu s odredbama prethodnih članova.

Član 16.

Uvijek kada smatra potrebnim, Upravni odbor Međunarodne kancelarije rada Generalnoj konferenciji podnosi izvještaj o primjeni ove Konvencije i razmatra da li je potrebno da se na dnevni red Konferencije uvrsti pitanje njene potpune ili djelimične revizije.

Član 17.

1. U slučaju da Konferencija usvoji novu konvenciju kojom se u potpunosti ili djelimično revidira ova Konvencija, i ukoliko nova Konvencija ne nalaže drugačije:

(a) ratifikacija nove revidirane konvencije od strane države članice povlači trenutni otkaz ove Konvencije po sili zakona, bez obzira na propise iz člana 12., pod uslovom da nova revidirana Konvencija stupi na snagu;

(b) počevši od datuma stupanja na snagu nove revidirane konvencije, ova Konvencija prestaje biti otvorena za ratifikaciju država članica.

2. Ova Konvencija u svakom slučaju ostaje na snazi u svom sadašnjem obliku i sadržaju za države članice koje je budu ratifikovale, a koje nisu ratifikovale revidiranu konvenciju.

Član 18.

Engleska i francuska verzija teksta ove Konvencije jednako su vjerodostojne.

PRILOG 2:
PREPORUKA O UPRAVI RADA, 1978. (BR. 158)

Preporuka u vezi uprave rada: Uloga, funkcije i organizacija

Sjednica Konferencije: 64

Datum usvajanja: 26.06.1978. god.

I. Opšte odredbe

II. Funkcije nacionalnog sistema uprave rada
- Standardi rada
- Radni odnosi
- Zapošljavanje
- Istraživanje u pitanjima rada

III. Organizacija nacionalnog sistema uprave rada
- Koordinacija
- Sredstva i osoblje
- Interna organizacija
- Terenske službe

Generalna konferencija Međunarodne organizacije rada,

koju je u Ženevi sazvao Upravni odbor Međunarodne kancelarije rada i koja se sastala na svojoj 64. sjednici, 7. juna 1978. godine, i

imajući u vidu odredbe postojećih međunarodnih Konvencija i preporuka koje se odnose na rad, uključujući posebno Konvenciju o inspekciji rada, 1947., zatim Konvenciju o inspekciji rada (Poljoprivreda), 1969., te Konvenciju o zapošljavanju, 1948., koje zahtijevaju obavljanje posebnih aktivnosti koje se odnose na upravu rada,

i imajući u vidu, potrebu usvajanja instrumenata kojima se uspostavljaju smjernice koje se odnose na ukupan sistem uprave rada, i

imajući u vidu odredbe Konvencije o politici zapošljavanja, iz 1964., i Konvencije o razvoju ljudskih resursa, iz 1975. g.; imajući također u vidu ciljeve pune i odgovarajuće naknade za rad i afirmisanje potrebe za programima uprave rada koji se usmjeravaju ka ovim ciljevima i ostvarenju ciljeva navedene Konvencije,

i uviđajući potrebu za potpunim poštivanjem autonomnosti organizacija poslodavaca i radnika, imajući u vidu s tim u vezi odredbe postojećih međunarodnih Konvencija i preporuka o radu kojima se garantuju prava udruživanja, organizovanja i kolektivnog pregovaranja – a naročito Konvencije o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organizovanje, iz

1948. g., i Konvencije o pravima radnika na organizovanje i kolektivno pregovaranje, iz 1949. g., – koje zabranjuju svako miješanje javnih organa kojima bi se ova prava mogla ograničiti, ili spriječiti njihovo zakonsko sprovođenje, te uviđajući da organizacije poslodavaca i radnika imaju veoma važnu ulogu u postizanju ciljeva ekonomskog, društvenog i kulturnog napretka,

budući da je odlučila usvojiti određene prijedloge u pogledu uprave rada: uloge, funkcija i organizacije, što čini četvrtu tačku dnevnog reda sjednice,

i budući da je odlučila tim prijedlozima dati oblik preporuke koja dopunjava Konvenciju o upravi rada, 1978.,

usvaja dana 26. juna 1978. godine sljedeću Preporuku koja će se zvati Preporuka o upravi rada, 1978.:

I. Opšte odredbe

1. U svrhu ove Preporuke:

   a. pojam *uprava rada* obuhvata aktivnosti javne uprave u oblasti nacionalne politike rada;

   b. pojam *sistem uprave rada* obuhvata sva javna tijela uprave odgovorna za i/ili uključena u upravu rada – bilo da se radi o odjeljenjima ministarstava ili javnim agencijama, uključujući paradržavne, regionalne ili domaće agencije, ili svaki drugi oblik decentralizovane uprave – i svaki institucionalni okvir za koordinaciju aktivnosti takvih organa, te za konsultaciju i učešće radnika i poslodavaca i njihovih organizacija.

2. Članica Međunarodne organizacije rada može, u skladu s nacionalnim zakonima ili propisima ili nacionalnom praksom, prenijeti ili povjeriti određene aktivnosti uprave rada nevladinim organizacijama, naročito organizacijama poslodavaca i radnika, ili – gdje to odgovara – predstavnicima poslodavaca i radnika.

3. Članica Međunarodne organizacije rada može posmatrati posebne aktivnosti u oblasti svoje nacionalne politike rada kao aktivnosti koje se, u skladu s nacionalnim zakonima ili propisima, ili nacionalnom praksom, regulišu putem direktnih pregovora između organizacija poslodavaca i radnika.

4. Članica Međunarodne organizacije rada osigurava, na način primjeren nacionalnim uslovima, organizovanje i djelotvoran rad sistema uprave rada na svom području, te pravilnu koordinaciju funkcionisanja i odgovornosti.

II. Funkcije nacionalnog sistema uprave rada

Standardi rada

5.

1. Nadležna tijela u okviru sistema uprave rada trebaju, u konsultacijama s organizacijama poslodavaca i radnika, na način i pod uslovima određenim nacionalnim zakonima i propisima ili nacionalnom praksom, aktivno učestvovati u pripremi, iz-

radi, usvajanju, primjeni i reviziji standarda rada, uključujući relevantne zakone i propise.

2. Oni svoje usluge trebaju učiniti raspoloživim za organizacije poslodavaca i radnika, kako je uređeno prema nacionalnim zakonima ili propisima ili nacionalnom praksom, s ciljem promovisanja uređenja uslova zapošljavanja pomoću kolektivnog pregovaranja.

6. Sistem uprave rada treba obuhvatati sistem inspekcije rada.

Radni odnosi

7. Nadležna tijela u okviru sistema uprave rada trebaju učestvovati u određivanju i primjeni onih mjera koje mogu biti potrebne za osiguranje slobodnog ostvarivanja prava na udruživanje poslodavaca i radnika.

8.

1. Trebaju postojati programi uprave rada koji imaju za cilj promociju i uspostavu radnih odnosa koji motivišu sve bolje uslove za rad i radni vijek i koji poštuju pravo na organizovanje i kolektivno pregovaranje.

2. Nadležna tijela u okviru sistema uprave rada trebaju pomoći poboljšanje radnih odnosa pružajući ili jačajući savjetodavne usluge preduzećima, organizacijama poslodavaca, organizacijama radnika, koji traže te usluge, u skladu s programima uspostavljenim na osnovu konsultacija sa takvim organizacijama.

9. Nadležna tijela u okviru sistema uprave rada trebaju promovisati potpuni razvoj i primjenu mehanizama za dobrovoljno pregovaranje.

10. Nadležna tijela u okviru sistema uprave rada trebaju biti u stanju da, u dogovoru s dotičnim organizacijama poslodavaca i radnika, omoguće olakšanje mirenja i posredovanja koji odgovaraju nacionalnim uslovima, u slučaju kolektivnih sporova.

Zapošljavanje

11.

1. Nadležna tijela u okviru sistema uprave rada trebaju biti odgovorna za, ili učestvovati u pripremi, upravljanju, koordinaciji, provjeri i reviziji nacionalne politike zapošljavanja.

2. Centralno tijelo sistema uprave rada, koje se određuje u skladu s nacionalnim zakonima i propisima ili nacionalnom praksom, treba biti usko povezano s, ili odgovorno za, preduzimanje prikladnih institucionalnih mjera za koordinaciju aktivnosti raznih institucija i tijela koja se bave određenim aspektima politike zapošljavanja.

12. Nadležna tijela u okviru sistema uprave rada trebaju koordinisati ili učestvovati u koordinaciji službi za zapošljavanje, programa promocije i stvaranja zaposlenosti, stručnog savjetovanja i programa stručne obuke i šema pomoći za nezaposlene, te trebaju koordinisati ili učestvovati u koordinaciji ovih različitih aktivnosti, programa i šema uz sprovođenje opštih mjera politike zapošljavanja.

13. Nadležna tijela u okviru sistema uprave rada trebaju biti odgovorna za uspostavljanje, ili promociju uspostavljanja, metoda i procedura za osiguranje konsultacija organizacija poslodavaca i radnika, ili gdje je to primjereno, predstavnika poslodavaca i radnika, o politikama zapošljavanja, kao i za promociju njihove saradnje u sprovođenju tih politika.

14.

    1. Nadležna tijela u okviru sistema uprave rada trebaju biti odgovorna za planiranje radne snage, ili kada to nije moguće, učestvovati u radu tijela za planiranje radne snage, kako putem institucionalnog predstavljanja, tako i pružanjem tehničkih informacija i usluga.
    2. Oni trebaju učestvovati u koordinisanju i integrisanju planova radne snage u ekonomske planove.
    3. Oni trebaju promovisati zajedničke aktivnosti poslodavaca i radnika, uz odgovarajuću pomoć javnih institucija i tijela, u vezi kratkoročnih i dugoročnih politika zapošljavanja.

15. Sistem uprave rada treba obuhvatati besplatne službe zapošljavanja i djelotvorno voditi takve službe.

16. Kada to dozvoljavaju nacionalnih zakoni i propisi, ili nacionalna praksa, nadležna tijela u okviru sistema uprave rada trebaju imati ili dijeliti odgovornost za rukovođenje javnim sredstvima koja su im stavljena na raspolaganje u svrhu borbe protiv nedovoljne zaposlenosti i nezaposlenosti, uređenja regionalne distribucije zaposlenosti, ili promovisanja i pomoći zapošljavanja određenih kategorija radnika, uključujući i obezbijeđene programe zapošljavanja.

17. Nadležna tijela u okviru sistema uprave rada trebaju učestvovati u izradi sveobuhvatnih i usaglašenih politika i programa razvoja ljudskih resursa, uključujući stručno usmjeravanje i stručnu obuku, na način i pod uslovima određenim kroz nacionalne zakone ili propise ili nacionalnu praksu.

Istraživanje u pitanjima rada

18. Za ispunjenje svojih društvenih ciljeva, sistem uprave rada sprovodi istraživanje kao jednu od svojih važnih funkcija i podstiče istraživanja drugih.

III. Organizacija nacionalnog sistema uprave rada

Koordinacija

19. Ministarstvo rada i drugo uporedivo tijelo određeno kroz nacionalne zakone ili propise ili nacionalnu praksu, treba preduzeti ili inicirati mjere koje osiguravaju odgovarajuću zastupljenost sistema uprave rada u administrativnim i konsultativnim tijelima u kojima se prikupljaju informacije, razmatraju mišljenja, pripremaju i donose odluke, te osmišljavaju mjere u pogledu socijalnih i ekonomskih politika.

20.

1. Svaka od glavnih službi uprave rada koja je nadležna u pogledu pitanja navedenih u gore navedenim stavovima 5 do 18, treba davati povremene informacije ili izvještaje o svojim aktivnostima ministarstvu rada ili drugom uporedivom tijelu navedenom u stavu 19, kao i organizacijama poslodavaca i radnika.
2. Ovakve informacije ili izvještaji trebaju biti tehničke prirode, sadržavati odgovarajuće statistike, i ukazati na uočene probleme, i ako je moguće, postignute rezultate, na način koji omogućava procjenu trenutnih trendova i predvidivih budućih razvoja situacije u oblastima od velikog značaja za sistem uprave rada.
3. Sistem uprave rada treba procijeniti, objaviti i podijeliti informacije od opšteg interesa o pitanjima u vezi rada, koje mogu proizaći iz njegovog rada.
4. U konsultacijama s Međunarodnom kancelarijom rada, članice trebaju nastojati da promovišu uspostavljanje odgovarajućih modela za objavljivanje takvih informacija, s ciljem poboljšanja svoje međunarodne uporedivosti.

21. Strukture nacionalnog sistema uprave rada trebaju da budu predmet konstantne revizije, u konsultacijama s najreprezentativnijim organizacijama poslodavaca i radnika.

Sredstva i osoblje

22.

1. Treba napraviti odgovarajuće aranžmane za omogućavanje potrebnih finansijskih sredstava i adekvatnog broja adekvatno kvalifikovanog osoblja sistemu uprave rada, kako bi se unaprijedila njegova djelotvornost.
2. S tim u vezi, pažnju treba posvetiti sljedećem:
    a. Važnost zadataka koji se ispunjavaju;
    b. Materijalna sredstva stavljena na raspolaganje osoblju;
    c. Praktični uslovi pod kojima se moraju vršiti razne funkcije sa ciljem djelotvornosti.

23.

1. Osoblje sistema uprave rada treba imati početnu i dalju obuku na nivoima koji odgovaraju njihovom radu. Trebaju postojati trajni aranžmani, kako bi se osiguralo da im takve obuke budu dostupne tokom njihovih karijera.
2. Osoblje u određenim službama treba posjedovati posebne kvalifikacije koje se zahtijevaju za te usluge, provjerene na način određen od strane odgovarajućeg tijela.

24. Potrebno je uzeti u obzir dopunjavanje nacionalnih programa i kapaciteta za obuku predviđenih u gore navedenoj stavci 23 putem međunarodne saradnje u obliku razmjena iskustava i informacija, te zajedničkih početnih i daljih programa i kapaciteta, naročito na regionalnom nivou.

Interna organizacija

25.

1. Sistem uprave rada obično obuhvata specijalizovane jedinice koje se bave svakim od glavnih programa uprave rada, a čije rukovođenje im je povjereno putem nacionalnih zakona i propisa.
2. Na primjer, mogu postojati jedinice za pitanja poput formulisanja standarda u vezi uslova rada i zapošljavanja; inspekcije rada; radnih odnosa; zapošljavanja; planiranja radne snage i razvoja ljudskih resursa; međunarodnih radnih odnosa; i, kako je prikladno, socijalne pomoći, zakonodavstva o najnižim platama i pitanjima vezanim za specifične kategorije radnika.

Terenske službe

26.

1. Trebaju postojati odgovarajući aranžmani za djelotvornu organizaciju i djelovanje terenskih službi sistema uprave rada.
2. Ovi aranžmani naročito trebaju:
    a. Obezbijediti da smještaj terenskih službi odgovara potrebama različitih područja, o čemu se konsultuju dotične reprezentativne organizacije poslodavaca i radnika.
    b. Opremiti terenske kancelarije adekvatnim osobljem, opremom i prevoznim sredstvima za djelotvorno obavljanje njihovih dužnosti.
    c. Obezbijediti da terenske službe imaju dovoljne i jasne instrukcije, kako bi se izbjegla mogućnost različitog tumačenja zakona i propisa u različitim područjima.

MODUL

3

Politika i planiranje inspekcije rada

O čemu se radi u ovom modulu?

Ovaj modul uglavnom obrađuje tri važne teme: Politika inspekcije rada i šta bi njome trebalo da bude obuhvaćeno; strateško planiranje aktivnosti, praćenje i kontrola; te evaluacija rezultata rada i uticaja inspekcije rada.

Ciljevi

Cilj ovog modula je da učesnike upozna sa procesom izrade politike inspekcije rada, kao i sa planiranjem, praćenjem, kontrolom i evaluacijom aktivnosti inspekcije rada.

Na kraju ovog modula, učesnici će moći da:

- ✓ Opišu potrebu za usvajanjem politike inspekcije rada, kao i njenu svrhu i sadržaj,
- ✓ Ispitaju glavne aspekte za definiciju inspekcijskog pristupa i razmotre njihove prednosti i nedostatke,
- ✓ Opišu važnost procesa, kao i glavna razmatranja za dobro planiranje inspekcije rada,
- ✓ Objasne ulogu praćenja, kontrole i evaluacije inspekcije rada, za poboljšanje njenog budućeg rada, kao i proces izvještavanja.

SADRŽAJ

1. Razvoj politike za inspekciju rada 5
1.1. Širi kontekst politike 6
1.2. Neki principi za djelotvoran inspekcijski nadzor 6
1.3. Izrada nacrta i usvajanje politike 7
2. Definisanje pristupa 8
2.1. Pitanja koja treba obraditi 8
2.2. Formati politika 9
2.3. Zadatak inspekcije rada 11
2.4. Pristupi “sankcija” i “poštivanja propisa” 11
2.5. Informacije i savjeti 13
2.6. Proaktivni i reaktivni inspekcijski pregled 14
2.7. Učestalost inspekcijskih pregleda 15
2.8. Prioriteti za inspekciju 17
2.9. Diskreciona ovlaštenja u inspekcijskom nadzoru 21
2.10. Dosljednost inspekcijskog nadzora 24
3. Operativno planiranje 26
3.1. Važnost planiranja 26
3.2. Strateško planiranje 26
3.3. Planiranje aktivnosti 28
3.4. Programi inspekcijskog nadzora 29
3.5. Programi individualnog rada 30
4. Praćenje, evaluacija i izvještavanje 31
4.1. Praćenje i kontrola aktivnosti 31
4.2. Evaluacija 32
4.3. Izvještaji o aktivnostima inspekcije rada 36
Sažetak 39
Vježbe 41
Vježba 1: Sankcioni pristup nasuprot pristupu poštivanja propisa 43
Vježba 2: Planiranje inspekcijskog pregleda 45
Vježba 3: Odabir ciljnih preduzeća za inspekcijski pregled bezbjednosti i zdravlja 47
Bibliografija i dodatna literatura 49
Prilozi 51
Prilog 1: Označavanje stepena: Nordijski semafor bodova 53

1. RAZVOJ POLITIKE ZA INSPEKCIJU RADA

Od ranog devetnaestog vijeka, inspektori su vršili preglede radnih mjesta širom svijeta i moglo se očekivati da je svrha tih pregleda bila jasna i očigledna. To nije uvijek bio slučaj, a čak i danas neke zemlje daju zbunjujuću sliku.

U opštem smislu, način na koji inspekcija rada radi, treba da bude definisan politikom. Uobičajena definicija "politike" je da je to specifičan, promišljen smjer aktivnosti, usvojen od strane vlade ili javnog tijela (poput inspekcije rada), kako bi pomogao u ispunjenju njihovog mandata. Svaka politika mora biti ukorijenjena u formalnim pravnim ovlaštenjima i obavezama i iz njih izvoditi svoj autoritet, tako da predstavlja važan instrument za procese donošenja odluka.

Važno je istaći da politika inspekcije rada omogućava veću otvorenost i transparentnost o načinu na koje organizacije i njeni inspektori vrše svoje funkcije, te daje određeno osiguranje (poslodavcima, radnicima i opštoj javnosti) da su inspektori, kao javni službenici, odgovorni za svoj rad. Iako će inspektori uvijek moći da zadrže određenu dozu diskrecije, u modernom svijetu postaje sve važnije da se vidi da inspektori rade u sklopu šireg okvira politike, kako bi obezbijedili dosljednost pristupa, pravednost i jednakost, u onoj mjeri u kojoj je to moguće.

Na praktičnom nivou, politika inspekcije rada određuje smjer u specifičnim oblastima i daje odgovore na pitanja poput:

- Koja sredstva treba dati inspektorima na prvoj liniji, u poređenju sa funkcijama administrativne podrške i menadžmenta?
- Šta treba da bude ravnoteža između informisanja, savjetovanja i sprovođenja zakona? Da li će se inspektori fokusirati samo na sprovođenje zakona, prepuštajući poslodavcima da traže savjet i informacije iz drugih izvora?
- Koje kriterijume koriste inspektori za pomoć prilikom donošenja odluke kako i kada pokrenuti formalne mjere izvršenja, bilo da se radi o pokretanju postupaka ili nametanju sankcija?
- Kako inspektori biraju preduzeća za proaktivne (preventivne) inspekcijske preglede i za reaktivne inspekcijske preglede (istrage)?
- Na koja pitanja trebaju da se fokusiraju inspektori tokom vršenja pregleda? Da li se od njih očekuje da se fokusiraju samo na određene prioritetne teme ili da pokušaju svojim mandatom obuhvatiti sve?
- Koji nivoi diskrecionog odlučivanja trebaju da budu dopušteni inspektorima i kako se ovo može pratiti? Kako inspekcije mogu obezbijediti dosljednost, pravednost, transparentnost i odgovornost u svom radu?
- Koje osiguranje imaju akteri da će inspektori raditi po visokom standardima integriteta i etičkog ponašanja?

Vlada, njena inspekcija i osoblje, poslodavci, radnici i šira javnost, svi oni trebaju jasna uputstva politike o tim stvarima, kako bi imali opšti smjer za inspekciju, pomažući na taj način donošenje odluka i dajući osnovu za operativne planove, kako na centralnom, tako i na terenskim nivoima.

1.1. Širi kontekst politike

Inspekcije rada ne rade same i trebaju da uzmu u obzir obimna pitanja prilikom izrade nacionalne politike inspekcijskog nadzora. One su dio šireg sistema uprave rada koji odgovara svojim vladama, tako da trebaju biti obaviještene o prioritetima i politikama vlade, posebno o pitanjima rada. One se takođe trebaju konsultovati i sarađivati sa svojim socijalnim partnerima i drugim akterima prilikom izrade nacionalne politike, kao i o drugim pitanjima od nacionalne važnosti. Dakle, izrada politike inspekcije rada je pod uticajem nekoliko faktora, a naročito:

- Nacionalno zakonodavstvo o pitanjima socijalne zaštite, koje je opet pod uticajem nekoliko međunarodnih standarda rada. Ti standardi obuhvataju Konvencije i Preporuke MOR-a, posebno o inspekciji rada,[1] kao i o pitanjima s tim u vezi, poput uprave rada, dječijeg rada i bezbjednosti i zdravlja na radu.[2] Ovi standardi sadrže šire odredbe vezane za funkcije službi inspekcije rada, sredstva, izvještavanje o aktivnostima, itd., i određuju pravac za izradu nacionalnog zakonodavstva o socijalnoj zaštiti i politike inspekcijskog nadzora.
- Šira nacionalna politika zapošljavanja, socijalne zaštite, socio-ekonomskih i drugih pitanja. Inspekcije rada djeluju u sklopu šireg mandata svojih vlada i takođe moraju da uzmu u obzir politička razmišljanja. Na primjer, one će možda morati da obrate više pažnje na pitanja poput HIV i AIDS-a ili prisilnog rada, nego što bi to učinile u suprotnom, jer su ovo slučajno pitanja od velikog nacionalnog značaja.

1.2. Neki principi za djelotvoran inspekcijski nadzor

Određeni osnovni principi trebaju da podrže rad inspektora kao profesionalnih javnih službenika i važno je da politika inspekcije rada iste priznaje i podrži. Principi zasnovani na međunarodnim standardima rada, kao i drugim međunarodno priznatim dobrim praksama, se mogu sažeti kako slijedi:

[1] Posebno Konvencija o inspekciji rada, 1947. (br. 81) i Konvencija o inspekciji rada (poljoprivreda), 1969. (br. 129)

[2] Na primjer, Konvencija o upravi rada (br. 150), Konvencija o najgorim oblicima dječijeg rada (br. 182), Konvencija o promotivnom okviru za bezbjednost i zdravlje na radu (br. 187).

1. Nezavisnost i nepristrasnost: Inspekciji i inspektorima treba omogućiti da svoj posao obavljaju nezavisno od neprimjerenih političkih ili finansijskih spoljnih uticaja,
2. Integritet: Usvajanje najviših standarda profesionalnog integriteta,
3. Povjerljivost: Inspektori poštuju svaku informaciju koja im je data u povjerenju,
4. Dovoljna zakonska ovlaštenja za inspektore, kako bi adekvatno vršili svoje funkcije,
5. Jasnoća: Davanje jasnih uputstava o tome kako se obavlja posao kroz inspekcijski nadzor i politiku sprovođenja zakona,
6. Diskrecija: Margine slobode i diskrecionih ovlaštenja inspektora za donošenje odluka.
7. Socijalni dijalog: Angažman sa socijalnim partnerima na svim nivoima.

1.3. Izrada nacrta i usvajanje politike

Dakle, centralni cilj politike inspekcije rada će biti da odredi jasne pravce mandata organizacije, imajući u vidu širi kontekst nacionalnih politika o radu i prioriteta, potrebu za odgovornošću, profesionalni pristup, itd.

Prilikom izrade politike, socijalni partneri se moraju konsultovati, kako bi osigurali da o tome postoji šira tripartitna saglasnost na nacionalnom nivou, bez koje bi inspektori bili na slabijem temelju, kada se radi o praktičnoj razradi i sprovođenju politike na nivou preduzeća. Nakon izrade, nova politika treba da se predstavi na nacionalnom tripartitnom sastanku (ili sastanku više aktera), kako bi bila razmatrana, prečišćena i usvojena.

Tripartitne komisije[3]

(...) Ove komisije mogu da budu uspostavljene spontano ili u skladu sa zakonom propisanim procedurama, ili mogu da budu savjetodavna tijela uspostavljena na nacionalnom, regionalnom, sektorskom ili lokalnom nivou. Na primjer, savjetodavni odbori za rad, nadzorni odbori za kolektivne ugovore, nacionalni savjetodavni odbori za bezbjednost i zdravlje. Tamo gdje vlada obezbjeđuje sekretarijat za ova tijela, cilj treba da bude organizovanje redovnih sastanaka s dobro osmišljenim dnevnim redom, i osiguranje da donesene odluke stupe na snagu. Loša administracija će rezultirati u gubitku interesa od strane predstavnika poslodavaca i radnika, a nedjelotvorne komisije će postati ništa više nego mjesta za priču – ako se uopšte bude i sastajale.

[3] ILO: *Labour inspection - A guide to the profession*, 2002.

Nakon usvajanja, politika treba dobiti najjaču političku podršku i biti raspodijeljena svim nosiocima dužnosti i ostalim akterima. Svi postojeći i novozaposleni inspektori rada bi naravno trebali da se upoznaju sa politikom i svim njenim revidiranim verzijama, putem obuke i/ili brifinga, prema potrebi.

2. DEFINISANJE PRISTUPA

Iako opšti principi inspekcije rada ostaju isti širom svijeta, nije moguće odrediti propise o tome šta nacionalne politike inspekcijskog nadzora trebaju da sadrže. Kako je navedeno ranije, politika inspekcije rada će odražavati širi kontekst i prioritete politike rada, a s obzirom da će se isti veoma značajno razlikovati od zemlje do zemlje, postojaće razlike i u politikama inspekcijskog nadzora takođe. Različiti mandati i organizacione strukture, kao i količina sredstava, će takođe biti važni faktori u određivanju pristupa inspekcije izradi politike. Ipak, često postoji nešto zajedničko u vrstama političkih prioriteta i političkih uticaja na inspekcije, a politike inspekcijskog nadzora mogu da pokrivaju slične aspekte u praksi, uprkos svojim razlikama u organizaciji, resursima, itd.

2.1. Pitanja koja treba obraditi

Ukupni obim pitanja koja mogu da se obrade u politikama inspekcijskog nadzora je veliki i često će obuhvatati sljedeće:

Organizacija i menadžment

- Strukture za konsultacije i izradu politika, npr. putem tripartitnih tijela sa socijalnim partnerima,
- Trenutni nacionalni prioriteti i ciljevi inspekcije,
- Trenutne nacionalne kampanje i programi inspekcije (poput programa o ilegalnom zapošljavanju, bezbjednosti i zdravlju na radu, dječijem radu, prisilnom radu, itd.),
- Kako se prate i ocjenjuju inspekcijski pregledi i druge intervencije, kako bi se osigurala maksimalna efikasnost i djelotvornost,
- Mjere za osiguranje dosljednosti, pravednosti, transparentnosti i odgovornosti inspekcije.

Inspekcija i sprovođenje propisa

- Kriterijum za odabir kako proaktivnih, tako i reaktivnih, inspekcijskih pregleda,
- Ravnoteža između informacija, savjeta i sprovođenja propisa tokom inspekcijskih pregleda (npr. da li će se inspekcija fokusirati skoro samo na sprovođenje propisa, prepuštajući poslodavcima da informacije i savjete traže iz drugih izvora),

- Politika sprovođenja propisa: Kada i pod kojim okolnostima će inspektori vjerovatno preduzeti formalne izvršne radnje,
- Kako će tehnička i specijalistička podrška biti omogućena inspektorima,
- Ostale aktivnosti inspektora (npr. obrazovne aktivnosti, aktivnosti obuke, promotivne aktivnosti ili druge aktivnosti podizanja svijesti).

Kadrovska pitanja

- Dodjela sredstava za funkcije inspekcije, menadžmenta i podrške, uključujući kancelarijski prostor i prevozna sredstva,
- Zapošljavanje osoblja i politika obuke,
- Mjere za osiguranje standarda integriteta i etičkog ponašanja u cijeloj organizaciji (ovo može biti dio inicijative u cijeloj vladi).

Od vitalnog je značaja da se politika inspekcijskog nadzora izradi u konsultacijama sa socijalnim partnerima – naročito nacionalnim organizacijama poslodavaca i radnika – kako bi se osiguralo široko prihvatanje. Kolege iz uprave rada takođe trebaju da budu konsultovane o politici, kao i druga vladina ministarstva koja imaju interesa u inspekcijskom nadzoru rada, npr. ministarstvo zdravlja ili ministarstvo poljoprivrede.

2.2. Formati politika

Nacionalna politika inspekcijskog nadzora može da bude predstavljena u različitim formatima, kako je ranije navedeno. Utoliko više politički osjetljivijih pitanja može da bude obrađeno u samoj politici, koja se objavljuje i stavlja na raspolaganje kroz uobičajene kanale (npr. na internet stranici inspekcije). Ovo se često dešava sa pitanjima u vezi sa sprovođenjem zakona, koja su uvijek bila osjetljiva i u vezi kojih se od inspekcija očekuje da postupaju pravedno i dosljedno.

Nakon toga mogu biti obrađena manje osjetljiva pitanja, koja su od iste važnosti, putem internih instrukcija, naloga i drugih sredstava. Ona se takođe mogu staviti na raspolaganje javnosti, ako to nalaže šira vladina politika. Sve više vlada usvaja politiku veće generalne otvorenosti, tako da interne instrukcije i druga dokumentacija inspekcije ionako mogu da budu otvorene za javnost (na zahtjev).

Moglo bi se navesti nekoliko izjava koje su nedavno date o važnim nacionalnim pitanjima vezanim za politiku. Dakle, Pakistan je usvojio nacionalnu politiku inspekcije rada 2006. godine, koja obuhvata posvećenost vlade inspekciji i sprovođenju zakona, određivanju uloga, ciljeva i strateških ciljeva, kao i glavnih vodećih principa, pristupa i načina djelovanja.[4]

[4] Politika inspekcije rada, Ministarstvo rada, radne snage i Pakistanaca u inostranstvu, 2006.

[5] *Enforcement Policy Statement (revised).* Izvršno tijelo za zdravlje i bezbjednost, UK, 2009. Dostupno na: http://www.hse.gov.uk/pubns/hse41.pdf

Ujedinjeno Kraljevstvo[5] i Novi Zeland[6] su takođe izradili politike koje posebno obuhvataju njihove pristupe sprovođenju propisa. Iako su obje u vezi s bezbjednošću i zdravljem na radu, ti principi se mogu i šire primjenjivati u svim oblastima u kojima rade inspektori rada.

Isječak iz Politike sprovođenja propisa UK je dat u daljem tekstu.

UK: Principi sprovođenja propisa Izvršnog tijela za zdravlje i bezbjednost[7]

Napomena: Iako se ovi principi primjenjuju na oblast bezbjednosti i zdravlja na radu, oni se jednako tako mogu primjenjivati i na druge oblasti u kojima rade inspektori rada, uz male modifikacije.

Proporcionalnost. Proporcionalnost znači povezivanje aktivnosti sprovođenja propisa sa rizicima. Oni koje zakon štiti i oni kojima nalaže obaveze (nosioci obaveza) očekuju da radnje koje preduzimaju izvršne vlasti, kako bi postigle poštivanje propisa ili pozvale nosioce obaveza na odgovornost zbog nepoštivanja istih, trebaju da budu proporcionalne bilo kojim rizicima za zdravlje i bezbjednost, ili ozbiljnosti bilo kojeg prekršaja, što uključuje bilo kakvu stvarnu ili potencijalnu štetu nastalu kroz kršenje zakona.

Određivanje ciljeva. Određivanje ciljeva znači osiguranje da su kontakti primarno usmjereni na ona lica, čije aktivnosti prouzrokuju najozbiljnije rizike ili tamo gdje se opasnosti najlošije kontrolišu, i ta aktivnost je fokusirana na nosioce obaveza koji su odgovorni za rizik i koji su na najboljem mjestu da ga kontrolišu – bilo da se radi o poslodavcima, proizvođačima, dobavljačima, ili drugo.

Dosljednost. Dosljednost pristupa ne znači uniformisanost. To znači korištenje sličnog pristupa u sličnim okolnostima, kako bi se postigli slični ishodi.

Transparentnost. Transparentnost znači pomoć nosiocima obaveza da razumiju šta se od njih očekuje i šta da oni očekuju od izvršnih vlasti. To takođe znači razjasniti nosiocima obaveza ne samo ono šta moraju učiniti, nego i šta ne moraju, tamo gdje je to relevantno. To znači razlikovanje između zakonskih propisa i savjeta ili uputstava o tome šta je poželjno, ali ne i obavezno.

Odgovornost. Izvršni organi su odgovorni javnosti za svoje radnje. Ovo znači da izvršne vlasti moraju imati politike i standarde (poput četiri gore navedena principa sprovođenja propisa), prema kojima će biti prosuđivani, kao i djelotvorne i lako dostupne mehanizme za obradu komentara i postupanje po žalbama.

[5] *Enforcement Policy Statement (revised)*. Izvršno tijelo za zdravlje i bezbjednost, UK, 2009. Dostupno na: http://www.hse.gov.uk/pubns/hse41.pdf

[6] *Keeping Work Safe*, Uprava za sprovođenje politika o radu Novi Zeland, 2009. Dostupno na: www.dol.govt.nz/publications/research/keeping-work-safe/keeping-work-safe_02.asp92

[7] *Enforcement Policy Statement (revised)*. Izvršno tijelo za zdravlje i bezbjednost, HSE, 2009.

2.3. Zadatak inspekcije rada

Ukupni zadatak inspekcije rada se ponekada opisuje kao promovisanje poštivanja zakona, bilo da se to postiže kroz inspekcijske preglede, podizanje svijesti, nacionalne programe i kampanje, informisanje i publicitet, ili druga sredstva u sklopu njihovog mandata. On obuhvata davanje informacija i savjeta, kao i preduzimanje formalnih izvršnih radnji.

Dakle, u zavisnosti od njihovog zakonskog mandata i ovlaštenja, inspektori mogu da imaju veliki obim vrsta radnji na raspolaganju kao pomoć u izvršenju svog zadatka, uključujući:

- Davanje informacija i savjeta nosiocima obaveza o načinu na koji mogu da se ispune minimalni zakonski zahtjevi, kao i o najboljoj praksi (koja obično prelazi ono što se zahtijeva zakonski),
- Davanje verbalnog upozorenja, jer nosioci obaveza, po mišljenju inspektora, ne poštuju zakon,
- Izdavanje naloga za poboljšanje, koji nalažu da se izvrši specifično poboljšanje do određenog datuma,
- Izdavanje zabrana rada ili "stop naloga", koji zabranjuju određenu aktivnost, ili odmah ili u određeno vrijeme. Oni se najčešće izdaju u slučaju neposredne ili odložene ozbiljne opasnosti,
- Povlačenje odobrenja za rad, ili povlačenje ili varijacija uslova licenci,
- Izdavanje formalnih opomena koje predstavljaju izjave inspektora, koje odgovorni menadžer mora pismeno prihvatiti, da su počinjeni prekršaji za koje postoji realna mogućnost presude,
- Izdavanje administrativnih kazni ili kazni na licu mjesta,
- Pokretanje sudskih postupaka.

Od suštinske je važnosti za kredibilitet i djelotvornost inspekcijskih sistema da je mogućnost formalnog izvršenja protiv nosilaca dužnosti stvarna i da su kazne značajno visoke, kako bi iste odgovorile od kršenja zakona.[8] Konvencija o inspekciji rada, 1947. g. (br. 81), takođe propisuje omogućavanje adekvatnih kazni i djelotvorno izvršenje istih.[9]

2.4. Pristupi "sankcija" i "poštivanja propisa"

Osim niza radnji koje inspektori mogu preduzeti, kako bi postigli svoj ukupni cilj, u širem smislu postoje dva pristupa inspekcijskom nadzoru koje su zemlje usvojile, kako bi postigle iste ukupne ishode. Ovi pristupi često karakterišu širu kulturu sprovođenja propisa jedne vlade – a u društvu kao cjelini – dotične zemlje.

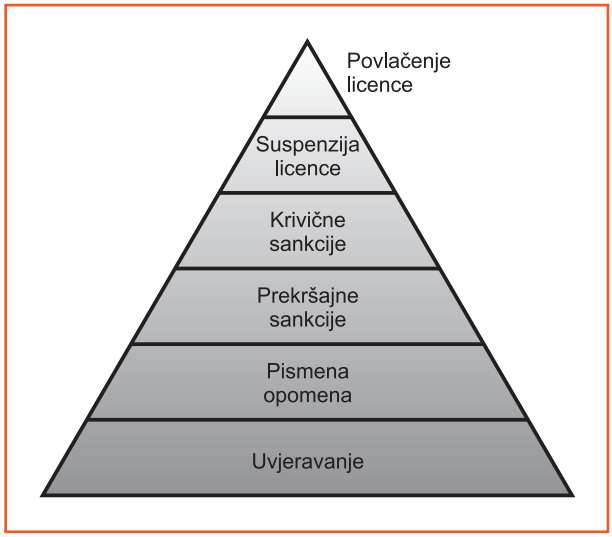
[8] *Labour Inspection*. Međunarodna konferencija rada, 95. sjednica. 2006., Izvještaj III (dio 1B), str. 96

[9] Član 18 Konvencije br. 81 i član 24 Konvencije br. 129

Dva opšta pristupa se mogu klasifikovati kako slijedi:

- Prema “pristupu sankcija” (npr. u SAD-u, Brazilu, Holandiji), inspektori se uglavnom bave izricanjem sankcija za nepoštivanje pravila i propisa. Prema ovom pristupu, vjeruje se da preduzeća poštuju zakon kada im je isplativo da to učine, te kada vjerovatnoća da će biti uhvaćeni kroz nadzor i troškovi kazni prevagnu nad koristi od nepoštivanja zakona. Prema ovom pristupu, od inspektora se očekuje da traže nepravilnosti i nameću propisane kazne.[10]
- Prema “pristupu poštivanja zakona” (npr. UK, Njemačka, Japan), inspektori nastoje da promovišu poštivanje zakona, uglavnom kroz nagovaranje i uticanje, ali uz realnu prijetnju sankcijama, ako preduzeća ne ispoštuju svoje obaveze u razumnom vremenskom roku. Inspektori su diskretniji, nego kod pristupa sankcija i provode mnogo više vremena dajući savjete i informacije, pribjegavajući formalnom izvršenju samo onda kada je kršenje propisa ozbiljno. Inspektori će nastojati da primjene zakon na razuman način, dajući poslodavcima više vremena za ispunjenje zakonskih obaveza, tamo gdje postoje iskreni napori da se to učini. Na primjer, malim firmama se može dati više vremena za ispravku određenog prekršaja zakona, nego velikim preduzećima. Dakle, usmjeravanje i savjetovanje je poželjnije od neprijateljskih i kažnjivih načina sprovođenja zakona, koji se koriste samo kao zadnje sredstvo.[11]

Model piramide sprovođenja propisa (Ayres i Braithwaite, 1992.)



[10] R. Pires: “Promoting sustainable compliance: Styles of labour inspection and compliance outcomes in Brazil” u *International Labour Review*, vol. 147, 2008. g., dostupno na: http://ponpo.som.yale.edu/seminar_docs/Pires_article.pdf

[11] Prema Ajresu i Brajtvajtu (Ayres i Braithwaite), “što se više sankcije drže u pozadini, toliko će više propisa biti poštovano kroz moralno uvjeravanje i propisi će biti utoliko djelotvorniji.” Ibid.

Neki eksperti iznose argumente protiv pristupa sankcija[12] na osnovu sljedećeg:

- Strogo sprovođenje propisa stvara prezir i nespremnost kod nosilaca dužnosti da sarađuju, promovišući na taj način neprijateljske odnose između onih koji sprovode zakon i onih nad kojima se zakon sprovodi. Ovo može ozbiljno potkopati duh saradnje potreban za djelotvoran socijalni dijalog.
- Ovaj pristup često dovodi do onoga što se smatra "nerazumnim" izvršenjem zakona i promoviše kulturu odbrambenog stava u preduzećima. Menadžment preduzeća se onda može fokusirati samo na izbjegavanje sankcija, liječeći "simptome" (prekršaje), umjesto "bolest" (slab ili nekooperativan menadžment). Oni se pridržavaju samo onoga što nalažu inspektori, ali ne više od toga.[13] Ovo će teško pomoći postizanju ispravnih stavova potrebnih za fundamentalne i pozitivne promjene.

S druge strane, može se argumentovati da bi pristup poštivanja propisa mogao da stvori kulturu *laissez faire* ("pusti to") među preduzećima. Znajući da inspektori mogu da budu popustljivi, barem prilikom prvog pregleda, poslodavci bi mogli preferirati da sačekaju inspekcijski pregled (što bi moglo trajati godinama), prije nego počnu da prave poboljšanja, umjesto da budu proaktivniji i potraže pomoć vanjskog eksperta, ako je to potrebno.

2.5. Informacije i savjeti

Mjera u kojoj inspektori trebaju davati savjete je takođe otvoreno pitanje u mnogim zemljama svijeta.

- S jedne strane, funkcija savjetovanja oduzima vrijeme koje bi se moglo bolje iskoristiti za pregled drugih radnih mjesta. Inspektori takođe moraju da budu dovoljno obučeni (i upoznati sa aktuelnim dešavanjima) u stvarima o kojima daju savjete, a ovo takođe oduzima vrijeme i sredstva. Postoji argument da, ako preduzeća trebaju savjet, to mogu tražiti iz drugih izvora.
- S druge strane, kroz vršenje pregleda, inspektori stiču mnogo praktičnog iskustva o tome kako poštovati zakon na rentabilan način i o najboljim praksama. Oni su stoga u dobroj poziciji da podijele svoja iskustva sa drugima, a posebno o stvarima vezanim za isti industrijski sektor. Na taj način, oni pomažu povećanje nivoa poštivanja zakona putem svojih savjeta. Savjet inspektora je često dobrodošao preduzećima, a posebno malim i srednjim preduzećima (SMEs),[14] zbog njihovih ograničenih sredstava.

[12] Bardach i Kagan, 1982., Ayres i Braithwaite, 1992., Hawkins, 2002., Braithwaite, 2006., Gunningham, Kagan i Thorton, 2006.

[13] Bardach i Kagain, ibid.

[14] SMEs – *Small and Medium Enterprises* (mala i srednja preduzeća)

Ne postoji ispravan ili neispravan odgovor na ovo pitanje – to je stvar individualnog nacionalnog izbora koji se zasniva, kako je navedeno, na političkoj i administrativnoj kulturi te zemlje.

U mnogim zemljama, potreba preduzeća za savjetima po nekim pitanjima (poput bezbjednosti i zdravlja) je u velikoj mjeri priznata, a javne i privatne službe su osnovane za pružanje potrebne podrške preduzećima.[15] Ove službe su uglavnom bile od velike pomoći, ali prihvatanje nije uvijek dobro kao što treba da bude, posebno kada su te službe komercijalno dostupne i stoga moraju da budu plaćene od strane poslodavaca.

U nekim zemljama, kao što je SAD, inspektori uglavnom ne daju savjete nenajavljenog pregleda javnog mjesta, iako to mogu učiniti tokom kontakata i programa. U Holandiji su osnovane privatno organizovane službe za pitanja bezbjednosti i zdravlja na radu, sa kojima preduzeća sklapaju ugovore, kako bi dobijali stručne savjete.

Većina velikih inspekcija radi negdje u sredini ekstrema, dajući savjete tamo gdje to zaista treba, posebno malim i srednjim preduzećima, ali i preduzimajući prikladne sankcije, kada savjet ne urodi plodom.

2.6. Proaktivni i reaktivni inspekcijski pregled

1) Proaktivni (preventivni) inspekcijski pregled

Oni obuhvataju preglede koji su dio godišnjeg planiranog programa. Nacionalna politika inspekcijskog nadzora će odrediti da li postoje specifični prioriteti za proaktivne inspekcijske preglede, te da li se od inspektora očekuje da obrate pažnju na sva pitanja iz svog mandata ili da mogu da zadrže diskreciono pravo o temama koje će obuhvatiti prilikom bilo koje posjete.

Specijalni pregledi, racije ili blic pregledi, koji su dio nacionalnog programa ili kampanje o određenom pitanju (ilegalno zapošljavanje, dječiji rad, itd.) su takođe proaktivni inspekcijski pregledi.

Kontrolni inspekcijski pregledi su takođe proaktivni i vrše se s ciljem utvrđivanja mjere u kojoj je preduzeće odgovorilo na ishode ranijeg pregleda. Razmatranje preduzimanja formalne izvršne radnje može biti dio nacionalne politike inspekcijskog nadzora, ako neko preduzeće nije preduzelo korektivne mjere nakon kontrolnog inspekcijskog pregleda.

2) Reaktivni inspekcijski pregled – nesreće, bolesti i žalbe

Oni se obično obavljaju zbog istrage nesreće na radnom mjestu, bolesti ili žalbi. U velikoj mjeri je priznato da reaktivne mjere u prosjeku postižu puno više, u smislu poboljšanja na dotičnom mjestu, nego što je to slučaj sa proaktivnim pregledima. Ako je došlo do ozbiljne nesreće, oni koji su odgovorni za radno mjesto, se uglavnom osjećaju uznemireno i ranjivo, te je mnogo vje-

[15] Vidi Konvenciju o medicini rada, 1985. (br. 161)
Dostupno na: http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C161

rovatnije da će inicirati skupa poboljšanja, nego što bi to bila posljedica proaktivnog pregleda tamo gdje nije došlo do nesreće. Kriterijumi za odabir takvih pregleda se razmatraju u daljem tekstu.

Ravnoteža vremena provedenog na proaktivnim i reaktivnim inspekcijskim pregledima treba da bude uspostavljena centralno.

2.7. Učestalost inspekcijskih pregleda

Konvencije br. 81 i br. 129 propisuju da se radna mjesta "pregledaju onoliko često i detaljno, koliko je potrebno da se osigura djelotvorna primjena relevantnih zakonskih propisa".[16] Prije nekoliko decenija se očekivalo da se rutinski (proaktivni) pregledi mogu vršiti po godišnjem prosjeku, ali ovo je nerealan cilj za većinu inspekcija danas, čak i kada bi mogle dostići taj prosjek. U obrnutom smislu, inspekcijski pregled teško može da bude djelotvoran, ako se proaktivni pregledi obavljaju samo jednom u 10 godina ili rjeđe.

Postoje različiti pristupi za određivanje učestalosti inspekcijskih pregleda.

Jedan pristup je bio čisto ciklični. Sredstva su trošena za inspekcijske preglede svih mjesta dva puta, ili vjerovatnije četiri puta, godišnje. Međutim ovaj pristup, iako ima izgled jednakosti, sva mjesta tretira kao ista, bez obzira na veličinu i rizik. Ali, preduzeća su očigledno različita u pogledu uslova bezbjednosti i rada, pa se ovaj sistem može smatrati mehaničkim i punim mana, u onoj mjeri u kojoj se preduzeća razlikuju.

Drugačiji pristup, usvojen od strane nekih inspekcija, je bio pokušaj izrade programa rada zasnovanog na opasnosti; što je veća opasnost – bilo po bezbjednost ili po zdravlje – toliko su češći inspekcijski pregledi. Dakle, inspekcija troši sredstva na ona mjesta na kojima je potencijal opasnosti za radnu snagu najveći. Iako ovaj pristup ima prednosti, i dalje postoje značajni problemi s tim u vezi.

Prvo, postoje poteškoće u tačnoj i objektivnoj procjeni opasnosti i rizika.

Drugo, on značajno povećava intervale između inspekcijskih posjeta onih preduzeća u kojima se opasnosti i rizici smatraju malima. Iz tog razloga, može proteći duži vremenski period, tokom kojeg mnogi mogu zaboraviti osjećaj za bezbjednost i osiguranje, koje može dati inspekcijski pregled. Nadalje, sistem je sklon pretpostavci da se opasnosti i rizici ne mijenjaju radikalno, nakon što su jednom procijenjeni. Ovo je daleko od istine i postoji opasnost da niskorizična preduzeća promijene ili razviju svoju proizvodnju na način koji povećava opasnosti i rizike, a da inspekcija nije upoznata sa tim promjenama.

Drugi pristupi obuhvataju inspekcijske preglede zasnovane na broju povreda u određenom postrojenju, koji je viši od nacionalnog prosjeka za dotičnu industriju, ili inspekcijske preglede koji se vrše odmah nakon smrtonosnih povreda ili velike katastrofe.

[16] Član 16 Konvencije br. 81 i član 21 Konvencije br. 129.

Ne postoje kratki i jednostavni odgovori na problem određivanja učestalosti inspekcijskih pregleda, ali ono što se izgleda dešava jeste da inspekcijske službe širom svijeta prečesto imaju značajan nedostatak sredstava, što dovodi do toga da se sve više narušava stvarna zaštita radne snage koju pruža inspekcijska služba. Sposobnost postizanja zadovoljavajućeg kompromisa o ovome je djelimično stvar resursa, a djelimično dobrog menadžmenta. Glavna razmišljanja su sljedeća:

1. Pažljivo planiranje i odabir prioriteta za inspekciju. Godišnji planovi trebaju da obuhvate vrijeme koje se provodi na većini, ako ne i na svim, inspekcijama o kojima je bilo riječi u prethodnom tekstu, ali posebno vrijeme za rutinske/proaktivne preglede, koji lako mogu biti marginalizovani u korist reaktivnog rada. U okviru dodjele rada za proaktivne preglede, neki sektori se mogu smatrati vrijednijima pažnje nego ostali (zbog većeg broja nesreća), a neka preduzeća mogu imati više inspekcijskih pregleda od drugih, zbog svog lošeg rada i stavova.

2. Neki oblik snimanja rada je potreban, kako bi rukovodioci osigurali da se planovi poštuju ili provjerili koji je razlog, ako to nije slučaj. Za to mogu postojati itekako dobri razlozi – na primjer, složena istraga ili dugotrajni sudski postupci.

3. Inspekcije odgovaraju vladama i društvu u cjelini, a šira politička pitanja mogu promjenu prioriteta, čak i u toku jedne godine, učiniti potrebnom. Na primjer, zabrinutost javnosti zbog uticaja HIV i AIDS-a na radnom mjestu, nelegalno zapošljavanje, dječiji rad, ili naročito pitanja bezbjednosti i zdravlja poput azbesta, može modifikaciju radnih planova učiniti potrebnom.

4. Djelotvornost se može postići integracijom različitih nacionalnih inspekcijskih službi, i na taj način izbjegavanjem duplih nastojanja. Ovo je dugoročniji pristup i detaljno se razmatra na drugom mjestu, ali kao pitanje politika, on ima direktan uticaj na učestalost inspekcijskih pregleda. Nekoliko zemalja je nedavno integrisalo svoje inspekcije rada po principu “jedno preduzeće: jedan inspektor”, proširujući mandate inspektora na širi obim pitanja socijalne zaštite i pojačavajući učestalost inspekcijskih pregleda preduzeća.

5. Privatne organizacije mogu preuzeti određeni dio inspekcijskog rada *u cilju dopune, ali ne mogu zamijeniti rutinske inspekcijske preglede*. Na primjer, akreditovane privatne firme vrše rutinska i detaljna ispitivanja posuda pod pritiskom ili opreme za dizanje, prije nego inspektori. Privatne službe za davanje savjeta i informacija (npr. za bezbjednost i zdravlje) takođe mogu biti izvodljive, kako je ranije navedeno. U slučajevima kada inspekcije trebaju neku vrstu unutrašnje ekspertize, to mogu uraditi specijalizovani inspektori, koji mogu da izvrše neke inspekcijske preglede umjesto inspektora za opšte inspekcijske preglede.

6. Mnogo je toga postignuto u prošlosti kroz angažovanje takozvanih "posrednika" od strane inspekcija, poput institucija za obrazovanje i obuku, banaka ili osiguravajućih društava. Ovakve organizacije imaju sopstvene načine ulaza u preduzeća i mogu imati sličan uticaj na njihove uslove rada, na primjer ulazak u mala i srednja preduzeća i u preduzeća koja nisu registrovana u inspekciji. *Posjete od strane posrednika ne mogu zamijeniti potrebu za redovnim inspekcijskim nadzorom, ali mu mogu biti vrijedan dodatak.*
7. Inspektori trebaju da provode što više svog vremena na inspekcijama na licu mjesta, prije nego u kancelarijama (razmatranje slučajeva, odgovaranje na pozive, izvještavanje ili sastavljanje informacija, korespodencija, ili uključenost u administrativne tokove). Nažalost, uz rastući pritisak na inspektore da preuzmu više odgovornosti za svoje aktivnosti i uz rastuću složenost modernih tokova zapošljavanja, postoji jaka tendencija da inspektori sve više vremena provode u kancelarijama. Istrage takođe uzimaju mnogo više vremena nego prije. Ovo je pitanje koje traži pažljivo praćenje od strane rukovodilaca.

2.8. Prioriteti za inspekciju

Veoma mali broj inspekcija rada - ako uopšte - ima dovoljno inspektora da vrše pregled radnih mjesta godišnje. Moraju se utvrditi prioriteti i napraviti izbori, i važno je da se isti smatraju pravednim, logičnim i opravdanim. Razumije se da inspekcije, u opštem smislu, trebaju da usmjere svoje napore na najozbiljnija kršenja zakona ili tamo gdje postoji najveći rizik da se to dogodi.

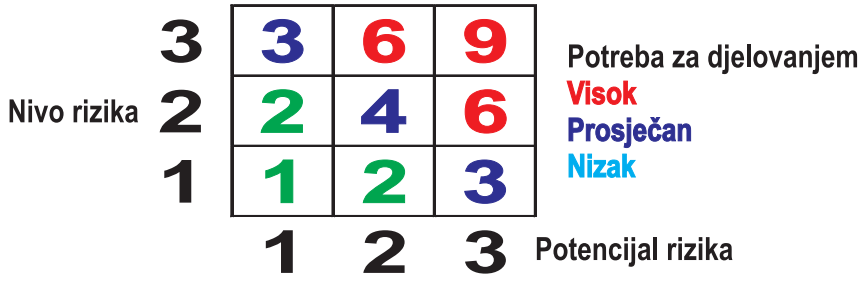
Strategija odabira ciljeva u Austriji

Učestalost inspekcijskih pregleda zavisi od rizika za zaposlene i od nivoa rizika u kompaniji.

1. Kompanijama se dodjeljuje **potencijal rizika** na osnovu njihove grane industrije (kategorije: iznad prosjeka = 3, prosjek = 2, ispod prosjeka = 1)

2. Radna mjesta se klasifikuju po svom individualnom nivou rizika vezanom za njihovu granu (kategorije: iznad prosjeka = 3, prosjek = 2, ispod prosjeka = 1)

3. Vrijednost rezultata matrice 3x3 je proizvod ostala dva. Vrijednosti rezultata određuju **"potrebu za djelovanjem"** inspekcijskih organa.



Dakle, izmišljeni su sistemi rangiranja, uzimajući u obzir raznolikost faktora koji imaju veze sa samim preduzećima (npr. opasnosti nerazdvojive od procesa, evidencije o poštivanju zakona, stav menadžmenta prema poštivanju zakona, vrijeme proteklo od zadnje posjete, itd.), kao i druge faktore poput političkih prioriteta i zabrinutosti javnosti (npr. zbog velikih hemijskih postrojenja). Takvi sistemi rangiranja imaju za cilj određivanje razumnih kriterijuma za odlučivanje koja preduzeća treba da budu izabrana za proaktivni inspekcijski pregled.

U oblasti zdravlja i bezbjednosti na radu, stope povreda na nivou industrije se često koriste u tu svrhu. Davanje prioriteta industrijama na osnovu drugih standarda rada je manje uobičajeno, jer se mjere ishoda analogno stopama povreda teže pronalaze. U Sjedinjenim Državama, industrije sa značajnim brojem malo plaćenih radnika su korištene kao sredstvo davanja prioriteta.

Manje su uobičajene metode koje inspekcijama daju mogućnost da izaberu prioritete među radnim mjestima u sklopu jedne industrije. Najraširenije sredstvo u tu svrhu je odabir ciljeva prema veličini poslodavca: veliki poslodavci bivaju često disproporcionalno odabrani za cilj u okviru industrija. Iako za ovo postoji intuitivna logika (ipak su ovo mjesta gdje se nalaze radnici), postoje značajni dokazi da je poštivanje zakona u velikim preduzećima natprosječno.

Proaktivni inspekcijski programi

Nacionalni programi inspekcijskog nadzora obično sadrže podatak o tome koliko vremena – u procentima – treba da se provede na proaktivnim inspekcijskim pregledima. To će biti pitanje politika i biće pod uticajem nekoliko faktora, od kojih su neki prethodno navedeni.

Kako bi se odlučilo koja preduzeća mogu da budu uključena u program, mogu se koristiti različiti kriterijumi. Na primjer:

- Veličina preduzeća. Veća preduzeća imaju potencijal da utiču na više radnih života, te im se stoga daje prioritet nad malim preduzećima. Međutim, postoje i drugi faktori koje treba imati na umu, kako slijedi.
- Vjerovatno poštivanje zakona. Čak i ako preduzeće nema nepovoljnu evidenciju poštivanja zakona, te ako postoji ozbiljan rizik ili opasnost u preduzeću, ovo može povećati vjerovatnoću nepoštivanja zakona i propisa, te na taj način i vjerovatnoću inspekcijskog nadzora. Stoga će gradilišta (ako su u sklopu mandata inspekcije) bivati češće pregledana, nego recimo male garaže.

Određivanje ciljeva u Južnoj Africi

U Južnoj Africi, industrijski sektori su podijeljeni na rizične kategorije: visoke/srednje/niske. Visoke mogu obuhvatati rad u šumarstvu, srednje proizvodnju hrane i pića, a niske sektor obrazovanja. Njihov proaktivni program inspekcije se potom sastoji od 60 odsto raspoloživog vremena kod visokog rizika, 30 odsto kod srednjeg, i 10 odsto kod niskog rizika.

- Istorija poštivanja zakona. Individualna preduzeća s evidencijom nedovoljnog poštivanja propisa mogu da budu rangirana na višem nivou, te će stoga vjerovatno češće biti predmet inspekcijskih pregleda, posebno ako su poslodavci također nekooperativni. Različite kombinacije sposobnosti i spremnosti za ispunjavanje uslova također treba imati u vidu, kako bi se razlikovalo između ciljnih grupa među akterima.

Dansko grupisanje firmi[17]			
		Može poštivati	
		Da	Ne
Želi poštivati	Da	1	2
	Ne	3	

- Upravljanje uslovima rada. Preduzeća koja imaju nizak nivo upravljanja bezbjednošću i zdravljem, kao i drugim pitanjima, će vjerovatno češće biti predmet inspekcije nego ona koja imaju dobre sisteme upravljanja.
- Specifični rizici. Preduzeća u kojima postoje neki važni rizici (azbest, buka, pad sa visine, itd.) ili opasne tehnologije (viljuškari, kotlovi, itd.) mogla bi da budu odabrana za cilj inspekcijskog pregleda.
- Nova preduzeća. Mnogi inspektori će dati prioritet novim preduzećima i s njima razgovarati o fabričkom konceptu, ventilaciji, osvjetljenju, itd., kako bi osigurali optimalne uslove rada od početka.
- Proteklo vrijeme od zadnjeg rutinskog inspekcijskog pregleda je također važan faktor.
- Nacionalni ili lokalni programi. Preduzeća koja spadaju u okvir nacionalnih ili lokalnih prorama se automatski uključuju u planove inspekcije. Ovo također može da znači da se inspektori fokusiraju na određena pitanja tokom svojih rutinskih inspekcija. Na primjer u Ontariju, Kanada, ključni prioriteti obuhvataju čuvanje mašina, padove s visine i mlade radnike; dok u Australiji ključni prioriteti obuhvataju manuelno rukovanje, uništavanje i opasne supstance. Inspektori se stoga fokusiraju na te aspekte, a ne na druge, tokom svojih proaktivnih inspekcijskih pregleda.

[17] P. Jensen i J. Jensen: *Carrots and sticks - inspection strategies in Denmark*. Predstavljeno na Australijskim regulativama za zdravlje i bezbjednost na radu za 21. vijek, Nacionalni centar za istraživanja regulative o zdravlju i bezbjednosti na radu i Nacionalne komisije za zdravlje i bezbjednost na radu, Gold Coast, 20.-22. jula 2003. Citirano u: Michael Wright, Ali Antonelli, John Norton Doyle, Mark Bendig i Richard Genna, "An evidence based evaluation of how best to secure compliance with health and safety law", u *HSE Research Report* 334, 2005.

Prioriteti Uprave za bezbjednost i zdravlje na radu (Sjedinjene Države)[18]

Vrhunski prioriteti su izvještaji o neminovnim opasnostima/nesrećama koje se mogu desiti. Drugi po redu su smrtonosni slučajevi ili nesreće koje su dovoljno ozbiljne da troje ili više zaposlenih završe u bolnici. Treći su žalbe zaposlenih. Upućivanje od strane drugih vladinih agencija su četvrti. Peti su ciljani inspekcijski pregledi – poput Programa odabira ciljeva po specifičnim mjestima, koji se fokusira na zaposlenike koji prijavljuju veliki broj povreda i oboljenja, te programa posebnog naglaska koji su direktno usmjereni na opasne poslove poput kopanja jaraka ili korištenja opreme kao što su mehaničke prese. Kontrolni inspekcijski pregledi su zadnji prioritet.

Reaktivni inspekcijski pregledi - istrage

Predviđanje koliko vremena će se provesti godišnje na reaktivnom radu - istražujući nesreće, žalbe - se očigledno ne može učiniti sa velikom preciznošću, ali može biti zasnovano na iskustvima iz prethodnih godina i drugim faktorima.

Takođe je nemoguće za inspektore da istraže sve nesreće koje im se prijave, tako da je potrebna neka vrsta procesa selekcije zasnovanog na određenim parametrima, a kriterijumi odabira trebaju da budu uspostavljeni kao stvar politika. Politika na transparentan način treba da utvrdi koje vrste incidenata će vjerovatno biti odabrane za istragu i treba da bude dosljedna sredstvima raspoloživim za taj posao. Prilikom izrade politike, sljedeći faktori će vjerovatno biti relevantni:

- Ozbiljnost i stepen potencijalne ili stvarne opasnosti,
- Ozbiljnost bilo kojeg potencijalnog kršenja zakona,
- Znanje o proteklim aktivnostima nosioca dužnosti po pitanju zdravlja i bezbjednosti,
- Nacionalni prioriteti sprovođenja zakona,
- Praktičnost postizanja rezultata,
- Šira relevantnost incidenta, uključujući ozbiljnu zabrinutost javnosti.

Švedska uprava za radno okruženje (SWEA):
Kriterijumi za odabir nesreća

Sljedeći koncept treba da se koristi za odlučivanje o tome koje nesreće ili ozbiljni incidenti pozivaju na inspekcijski pregled od strane SWEA-e:

a) Smrtonosne nesreće, ili u velikoj mjeri onemogućavajuće, ili na drugi način ozbiljne povrede

Posljedice nesreća na radu su jedan od faktora koje uvijek treba uključiti u procjenu.

[28] http://www.osha.gov/as/opa/osha-faq.html.

b) Povrijeđeno nekoliko osoba

c) Sumnja na nehat (povreda u vezi s radnim okruženjem prema krivičnom zakonu)

Ako SWEA sumnja na nehat, a događaj je imao ozbiljne posljedice, SWEA treba da izvrši inspekcijski pregled.

d) Sumnja na kršenje odredbe koja povlači krivične sankcije

U vezi s nesrećama na radu koje izazivaju sumnju na kršenje odredbi koje povlače krivične sankcije, SWEA treba da izvrši inspekcijski pregled.

e) Maloljetnik pod uticajem događaja ili umiješan u događaj

Posljedice maloljetnika uključenog u nesreću na radu mogu biti velike, gledajući iz perspektive životnog vijeka. Nedostatak znanja i iskustva maloljetnika može da ih stavi u ranjiv položaj.

f) Složeni događaji

Na primjer, događaj može biti težak za sumiranje, može se desiti da je više kompanija uključeno na radno mjesto ili je uloga poslodavca nejasna.

g) Rizik nije poznat, niti je prethodno primjećen

Radni život i metode rada se vremenom mijenjaju i razvijaju, a to stvara nove, prethodno neprimjećene, rizike. Važno je da se ti novi rizici brzo utvrde i upoznaju.

h) Ozbiljan incident

Shvatljive posljedice incidenta trebaju da čine osnovu za odlučivanje o koracima koje SWEA treba da preduzme. Drugim riječima, to je događaj koji se mora analizirati, jer je često jedino šansa ta koja određuje da li će događaj dovesti do ozbiljnog incidenta ili smrtonosne nesreće. Kriterijumi prema gore navedenim tačkama a-g trebaju da daju upute za odlučivanje o tome koji ozbiljni incidenti pozivaju na inspekcijski pregled.

2.9. Diskreciona ovlaštenja u inspekcijskom nadzoru

Osim najdirektnijeg i najjednostavnijeg bavljenja preduzećima, inspektori zadržavaju diskreciono ovlaštenje i rasuđivanje u skoro svim aspektima svog rada. Na primjer, tokom inspekcijskih pregleda, oni zadržavaju diskreciona ovlaštenja o tome šta su i koga vidjeli, kojim temama su se bavili, ko će se intervjuisati, koja pitanja će se postavljati, koje aktivnosti će se ispitivati, itd. Oni takođe imaju diskreciono pravo po pitanju da li će i kako postupati, što zahtijeva dobro rasuđivanje o mjeri svakog nepoštivanja propisa i sposobnosti preduzeća da primjeni korektivne mjere, o vrijednosti mogućih sankcija, itd.

U ovom širem kontekstu, diskreciono ovlaštenje se može definisati kao rasuđivanje u sklopu opšteg okvira uputstava i pravila: učiniti da postupanje odgovara okolnostima. Tada je moguće razlikovati tri glavne okolnosti u kojima je potrebno diskreciono pravo:

a) Tamo gdje nema relevantnih uputstava (odnosno bilo kakvih službenih instrukcija ili standarda koji usmjeravaju postupke inspektora). Širok obim aktivnosti i procesa kojima se bave inspektori, te kulture poslovanja u kojima se te aktivnosti i procesi nalaze, znači da nije moguće odrediti pravila koja odgovaraju svakoj okolnosti.

b) Tamo gdje postoje uputstva, ali je potrebno dodatno tumačenje. Moderni pristup oblikovanja zakona u smislu širih, fleksibilnih ciljeva, jasno predviđa primjenu rasuđivanja u određivanju poštivanja propisa. Na primjer, Konvencija o bezbjednosti i zdravlju na radu, 1981. (br. 155), zahtijeva od poslodavaca osiguranje da su određeni proizvodi i procesi bezbjedni "u onoj mjeri u kojoj je to razumno izvodljivo".[19] Jasno je da ovakva klauzula treba specifičnu primjenu.

c) Tamo gdje relevantno zakonodavstvo adekvatno ne obrađuje određene pronađene okolnosti. Iako se neki oblici uputstava mogu baviti specifičnim okolnostima, uvijek će biti primjera u kojima je potrebna određena diskrecija u primjeni istih u praksi. Upravo zbog toga je malo smjernica izrađeno u apsolutnom smislu.

Još pozitivnije, diskreciono pravo takođe omogućava inspektorima da pronađu praktična rješenja za određene okolnosti u saradnji sa poslodavcima i radnicima, bez potrebe stalnog posezanja za formalnim i birokratskim mehanizmima rješavanja nesuglasica. Ovo zahtijeva dobru obuku, dopunjenu iskustvom, kao i prisustvo jakog etičkog okvira i okvira odgovornosti.

Diskrecija se nalazi u okviru unutrašnjih i spoljnih uticaja na inspekciju, koja pruža potrebne kontrole:

- Unutrašnji: Obuka koja je zajednička, detaljna i strukturisana; politike, kodeksi, instrukcije i upute; nastavak profesionalne obuke i razvoja; svakodnevni rukovodni i profesionalni nadzor poštivanja tih politika i pravila; individualno iskustvo; podijeljeno iskustvo (navike ili kultura organizacije); te ukupni operativni okvir.
- Spoljni: Ekonomska i politička klima, i uticaj politike vlade na deregulaciju; sudska praksa i sistem krivičnog pravosuđa; poznavanje države ili stavova dotične industrije; prolaznost ili trajnost prostorija ili aktivnosti; okolnosti organizacije ili pojedinca.

Ovo je znatan obim uticaja, koji se može vidjeti kao obim koji inspektorima ostavlja malo prostora za manevrisanje. U praksi, upravo njihova složenost zahtijeva od inspektora da razviju profesionalan i pragmatičan pristup svom radu, koji vrše kroz:

- Svoje lične kvalitete (autoritet, prodornost, uvjerljivost, itd.),
- Svoje znanje (zakona, tehničkih standarda, i ključnih elemenata praćenja dječijeg rada),

[19] Član 16.

- Svoje razumijevanje (o načinu na koji rade organizacije, o ljudskom faktoru, o tome kako uticati na ljude i organizacija, i kako generalizovati od simptoma do uzroka),
- Svoje iskustvo (prethodno uspješna rješenja, kako prenijeti iskustva sa jedne industrije na drugu, i kada podijeliti odluku ili pozvati pomoć),
- Svoj politički instikt (identifikacija osjetljivih pitanja, biti u stanju razumjeti gledišta drugih ljudi, kako bi izgledalo dalje postupanje, ako "bi nešto krenulo pogrešno").

Iako se ove lične i kulturne kvalitete primjenjuju u velikom broju situacija, inspekcijski nadzor je dovoljno sistematski i bavi se problemima koja se ponavljaju tako često da se praktično iskustvo stiče prilično brzo. Ovo doprinosi dosljednosti od strane pojedinca, čiji se efekat može proširiti putem profesionalnih diskusija i primjenom timskih inspekcijskih pregleda. Ali i dalje postoji značajan izazov za one koji upravljaju inspekcijskim nadzorom – postići i pokazati dosljednost, tako da se na slične okolnosti odgovori na sličan način od strane svih inspektora.

Problem je da naizgled slične okolnosti rijetko budu slične u svim elementima koji određuju odgovor inspektora na njih. Uzmite na primjer odluku o pokretanju sudskog postupka, koja zahtijeva razmatranje mnogih varijabli – npr. dosije navodnih prekršaja, ozbiljnost kršenja zakona, i poželjnost da se skrene pažnja javnosti. Nad svima njima je profesionalno rasuđivanje o tome da li dokazi podržavaju realnu perspektivu sa presudu. Dok obuka, iskustvo i unutrašnja kontrola kvaliteta, mogu pomoći da se osigura dosljednost ovih složenih rasuđivanja, raznolikost okolnosti se ne može u potpunosti predvidjeti kroz centralno izrađenu politiku ili smjernice. Inspektori su profesionalci od kojih se očekuje da donose diskretne odluke i odgovaraju za njih.

Ovo nalaže da inspektori trebaju imati nekog izbora u načinu na koji će postizati svoje ciljeve. Većina inspektora bi se složila da neke kolege mogu postići dosta pomoću svoje ličnosti, dok drugi to postižu kroz formalno izvršenje zakona. Zbog toga bi bilo kontra-produktivno tražiti od inspektora da se uklope u usko definisane norme ponašanja. S druge strane, inspektori ne mogu ignorisati, na primjer, očekivanje javnosti da će na prikladan način primijeniti izvršne sankcije. Jedini praktični način za osiguranje da se realizuju pozitivne prednosti ovoga, te da je raznolikost postupanja u sklopu prihvatljivih okvira, jeste putem direktnih rukovodilaca, koji su odgovorni za diskretno rasuđivanje naspram okvira politika i pravila. Diskrecija se ne može kontrolisati uspostavom još većeg seta pravila; paradoks je to da, što je više pravila, toliko više diskrecije se zahtijeva za razlikovanje kada i gdje se ista trebaju primijeniti.

2.10. Dosljednost inspekcijskog nadzora

Dakle, jedan od najvećih izazova u rukovodstvu inspekcije rada jeste postići dosljedan pristup inspekcijskom nadzoru od strane svih inspektora. Dosljednost zahtijeva da različiti inspektori, koji se suoče s istim kršenjem radnog zakonodavstva i pod istim okolnostima, preduzmu iste radnje. Dosljednost se mora koordinisati upotrebom diskrecije pojedinačnih inspektora. Međutim, poteškoća u postizanju ovog cilja se ne može potcijeniti. Nedostatak dosljednosti može da se dogodi iz niza razloga:

- Različiti stepeni iskustva u inspekcijskom nadzoru;
- Neki inspektori imaju veće iskustvo u određenoj industriji koja je predmet inspekcijskog nadzora;
- Različiti odgovori od strane nosilaca obaveza;
- Varijacije u radu pojedinačnih inspektora – "imati loš dan".

Neuspjeh u postizanju razumnog nivoa dosljednosti može da potkopa nacionalnu poziciju inspekcije, kao i ugled i poštovanje koje se ukazuje inspektorima. Pojedinačni menadžeri u fabrikama će tvrditi da ih se tretira grublje (iako nikad "popustljivije"!), nego što je to slučaj sa konkurencijom. Industrije će tvrditi da se njihova fabrika na sjeveru zemlje različito tretira od fabrike istog proizvodnog procesa na jugu.

Internet i veliki interes medija za ta pitanja su umnogome olakšali izučavanje pitanja vezanih za dosljednost inspekcije rada i utvrđivanje i objavu nedostataka. Dakle, kako se postiže dosljednost?

- Profesionalni trening inspektora je u srcu postizanja nacionalno dosljednost pristupa inspekcijskom nadzoru i izvršenju zakona. Ovakva obuka treba da obuhvati, ne samo tehnička i pravna pitanja, nego i vještine potrebne inspektorima tokom inspekcijskih pregleda. Na primjer, obuka o jasnom (i dosljednom) rasuđivanju je od vitalne važnosti za inspektore, zbog čega su i studije slučajeva koje uključuju grupne diskusije tako korisne. Inspektori uče jedni od drugih i na taj način postižu dosljedan pristup. Inspekcijska politika obuke je od nemjerljivog značaja.
- Nadzor od strane rukovodilaca: Obično će terenski rukovodilac biti odgovoran za određeni broj inspektora i može vršiti provjere dosljednosti širom njihovog područja, razmatrajući bilo kakve nepodudarnosti na sastancima rukovodilaca.
- Revizija od strane vršnjaka: Neke inspekcije rada dogovaraju da inspektori i rukovodioci jednog tima revidiraju operativne odluke drugog tima u, na primjer, drugom dijelu zemlje. I u ovom slučaju, o razlikama se razgovara i one se uvrštavaju u naknadne programe obuke.
- Pisane smjernice: Izrada pisanih smjernica može poboljšati dosljednost naročito manje iskusnih inspektora.

Kao primjer, Izvršno tijelo za zdravlje i bezbjednost UK-a je sastavilo alat za sve inspektore, a naročito one sa manje iskustva, da postignu dosljednost u sprovođenju zakona. On se zasniva na prethodno pomenutoj Izjavi politike sprovođenja zakona, i kao i njeni principi, ovaj alat se može primjenjivati i za druga pitanja, ne samo za bezbjednost i zdravlje. Ovaj alat se naziva *"Model za upravljanje sprovođenjem zakona"*, a njegov sažetak je dat u nastavku.

Sažetak: "Model za upravljanje sprovođenjem zakona" Izvršnog tijela za bezbjednost i zdravlje UK-a[20]

Model je okvir koji ima za cilj da kopira razmišljanje iskusnog inspektora prilikom odlučivanja koju izvršnu radnju da preduzme, kao odgovor na kršenje zakona o zdravlju i bezbjednosti.

Model nastoji da:

- ✓ Inspektorima, a posebno onima sa manje iskustva, pruži okvir za donošenje dosljednih odluka u sprovođenju zakona,
- ✓ Da pomogne rukovodiocima u praćenju pravednosti i dosljednosti odluka inspektora,
- ✓ Da široj javnosti pokaže kako Izvršno tijelo za zdravlje i bezbjednost namjerava postići dosljednost u ovoj oblasti,
- ✓ Da pomogne pripadnicima javnosti, koji bi mogli da budu uključeni u posljedice nesreće, da razumiju principe kojih se pridržavaju inspektori prilikom donošenja odluka o sprovođenju zakona.

Model zahtijeva od inspektora u određenom slučaju da procijeni jaz između rizika (razlika između rizika koji su viđeni tokom inspekcijskog pregleda i "prihvatljivih" rizika koji su dosljedni poštivanju zakona). Ovaj jaz između rizika je vezan s procjenom vjerovatnih posljedica jaza između rizika (ako bi doveli do nesreće), a mjera svake prouzrokovane štete se onda upoređuje s proporcionalnom radnjom sprovođenja zakona, koristeći grafikone koji mogu sadržavati bilo kakve posebne lokalne faktore.

Model je javno dostupan na internet stranici Izvršnog tijela, tako da poslodavci, radnici i ostali akteri mogu da vide kako inspektori odlučuju o aktivnostima sprovođenja zakona.

[20] *Enforcement Management Model*, HSE, 2002.
Dostupno na: http://www.hse.gov.uk/enforce/emm.pdf

3. OPERATIVNO PLANIRANJE

3.1. Važnost planiranja

Rad inspekcija rada mora biti dobro isplaniran, ako se žele postići ciljevi i obaveze iz politika i dobro iskoristiti oskudni raspoloživi resursi. Planiranje se mora opisati kao alat za transformaciju politike u realnost. Planiranje takođe osigurava da:

- Se nacionalni i lokalni prioriteti čvrsto ugrade u programe rada pojedinačnih inspektora,
- Postoji razumna ravnoteža aktivnosti inspektora u svim regulatornim odgovornostima,
- Se uticaj inspekcije maksimizira fokusiranjem najvećih nastojanja na ona preduzeća i teme koji se smatraju najvažnijima,
- Se sredstva troše što efikasnije.

Planiranje je proces u kojem se mora odlučiti o prioritetima, u principu, prema najrelevantnijim problemima u primjeni radnog zakonodavstva. Proces planiranja zahtijeva prikupljanje i analizu informacija o situaciji na radnim mjestima. Prikupljanje informacija o tome šta su najvažniji problemi dolazi iz različitih izvora, od kojih su najvažniji:

- Povratna informacija od inspektora nakon inspekcijskih pregleda;
- Žalbe, kao i nesreće i oboljenja na radu, koje inspekcija istražuje;
- Podaci o naknadama radnika i smrtnim slučajevima;
- Informacije od organizacija radnika i nacionalnih komisija za rad;
- Ostale vladine institucije i odjeljenja.

U sjedištu inspekcije rada često postoji sektor ili odjeljenje nadležan za prikupljanje i analizu informacija, čija je glavna svrha pomoć u procesu planiranja.

3.2. Strateško planiranje

Strateško planiranje određuje dugoročnije strateške ciljeve i prioritete, kreirajući kontekst za postizanje ciljeva i postavljajući okvir i smjer za neposredniju budućnost. To može trajati i nekoliko godina, a nedavni primjeri su pokazali trajanje od pet ili više godina, koji su takođe bili zasnovani na analizi nacionalnih situacija, trendovima u zanimanjima, kao i na nastalim pitanjima i raspoloživim resursima. Ono uglavnom obuhvata strateške i nacionalne ciljeve, prioritete, operativne strategije i akcione planove.

Strateško planiranje se zasniva na analizi trenutne nacionalne situacije, političkim prioritetima, izazovima i raspoloživim sredstvima i određuje opšti smjer za budućnost. Ono može započeti viziju, koja djeluje kao motivirajuća sila u podsticanju i vođenju institucionalnih nastojanja.

Primjeri izjava o viziji

- ✓ "Bezbjedan Novi Zeland, bez povreda" (Novi Zeland).
- ✓ "Australijska radna mjesta bez smrti, povreda i bolesti" (NOSHC, Australija).
- ✓ "Vizija nulti pristup nesrećama" (Finska).

Neke institucije su se takođe usaglasile o određenim široko definisanim strateškim dugoročnim i kratkoročnim ciljevima, čija je namjera da smanje jaz između vizije i trenutne situacije. Oni institucijama omogućavaju da se fokusiraju na integraciju truda i aktivnosti, kako bi odredili sljedeće korake. Ponekad se kratkoročni ciljevi formulišu kao konkretni, kvantitativni i mjerljivi ciljevi, koji se često nazivaju ciljne tačke.

Primjeri kratkoročnih ciljeva

- ✓ "Postići pozitivnu bezbjedonosnu kulturu" (Vlada Novog Zelanda).
- ✓ "Održati značajno, kontinuirano smanjenje broja smrtnih slučajeva na radu, uz smanjenje od najmanje 20 odsto do 30.06.2012. g. (uz postizanje smanjenja od 10 odsto do 30.06.2007. g.)"; (Australija).[21]
- ✓ "Smanjiti broj povreda na radnom mjestu za najmanje 40 odsto do 30.06.2012. g. (uz smanjenje od 20 odsto do 30.06.2007. g.)" (Australija).[22]

Prioriteti se takođe moraju odrediti u fazama strateškog planiranja, a politički prioriteti moraju da se uzmu u obzir. Poteškoća ovdje s dugoročnijim strateškim planiranjem jeste da se politički prioriteti često mijenjaju s promjenom vlade, tako da se planovi moraju adaptirati tome. Ipak, nacionalni prioriteti daju fokus za neposrednije akcione planove koji utiču na inspekcijske službe. Kao jedan primjer, Uprava za zdravlje i bezbjednost Irske je 2005. g.[23] postavila svoje bezbjedonosne i zdravstvene prioritete u sektorima visokog rizika: rudnici i kamenolomi; poljoprivreda, šumarstvo i građevinarstvo, te u sljedećim unakrsnim oblastima: upravljanje bezbjednošću i zdravljem na radu, kretanje vozila na radnom mjestu, hemijska bezbjednost i ručno rukovanje.

[21] Strategija Novog Zelanda za prevenciju povreda, juni 2003.

[22] Nacionalna strategija o bezbjednosti i zdravlju na radu 2002.-2012., 2002.

[23] *Achieving a Healthy and Safe Working Life - Together*, HAS, 2005.

3.3. Planiranje aktivnosti

Nacionalni akcioni planovi se potom nadograđuju na strateške planove, koji definišu specifične ciljeve i nastoje sprovesti nacionalnu politiku i prioritete, izrađujući detaljnije planove za blisku budućnost. Godišnji planovi mogu da se izrade i potom dodatno elaborišu na lokalnim i regionalnim nivoima.

Akcioni planovi sadrže koncept specifičnih dugoročnih ciljeva, ciljnih tačaka ili ishoda koje trebaju da se postignu, detaljnije aktivnosti i prikladne indikatore i vremenske okvire, uključena sredstva, itd. Oni takođe trebaju da sadrže dugoročne ciljeve koji su specifični, mjerljivi, usaglašeni, realni i vezani vremenskim rokom (SMART). Plan treba da se zasniva na dokazima i da bude sistematičan u svom pristupu, objašnjavajući logiku takvih aktivnosti u planu i način na koji će te aktivnosti doprinijeti dogovorenim output-ima i ishodima. Ovakvo planiranje pomaže rukovodstvu da svoje organizacione aktivnosti poveže sa širim nacionalnim politikama i prioritetima i potvrđuje stabilnost njihovog poslovnog pristupa.

Indikatori su veoma važni za praćenje akcionog plana i mjerenje napretka. Oni su:

- Osnovica koja se odnosi na podatke ili informacije, koji utvrđuju trenutni ukupni rad i situacije i koji se koriste za postavljanje ciljnih tačaka i za ocjenjivanje napretka.
- *Output*-i, koji su neposredniji rezultati i/ili bitni i završeni procesi, koji će biti napravljeni za postizanje ishoda. Na primjer, output bi mogao da bude stvarni broj izvršenih inspekcijskih pregleda (na primjer, u svrhu prevencije ilegalnog zapošljavanja) tokom trajanja kampanje na tu temu.
- Ishodi su željeni rezultati koje će predloženi plan vremenom postići. Koristeći iste primjere kao što su gore navedeni, ishod kojemu se nada bi mogao biti određeni porast broja ugovora o zaposlenju, kao rezultat izvršenih pregleda. Jasno je da osnovica mora da bude postavljena prije, a rezultati mjereni poslije.

Primjeri indikatora nacionalnog programa o poboljšanju bezbjednosti transporta na radnom mjestu

Osnovice

- ✓ Oko 70 ljudi godišnje gine u nesrećama u vezi transporta na radnom mjestu.
- ✓ Više od 1000 velikih povreda i oko 5000 manjih povreda prouzrokuje odsustvovanje s posla duže od 3 dana.

Output-i

- ✓ Program od 1700 inspekcijskih pregleda, uključujući istrage i sprovođenje propisa u svim sektorima.

- ✓ Ciljani inspekcijski pregledi o razdvajanju vozila i pješaka u svim sektorima.
- ✓ Formirana akciona grupa aktera za izradu strategije za dalje djelovanje. Izdat dokument za diskusiju.
- ✓ Napraviti internet stranicu o transportu na radnom mjestu.

Ishodi

- ✓ Smanjenje broja slučajeva smrtonosnih i značajnijih incidenata u vezi transporta na radnom mjestu za pet odsto (krajem 2010. g.).
- ✓ Smanjenje broja povreda, koje uzrokuju odsustvo duže od tri dana, nastalih u vezi transporta na radnom mjestu, za deset odsto (krajem 2010. g.).

Detaljniji akcioni planovi takođe trebaju da odrede odgovornosti za postizanje svakog od ciljeva, kao i ljudske i finansijske resurse, opremu, materijale, itd.

3.4. Programi inspekcijskog nadzora

Modul 2 obrađuje niz pitanja koja su ovdje relevantna, poput vrsta inspekcijskih pregleda, učestalosti inspekcijskih pregleda i prioriteta za inspekcijske preglede. Ta pitanja se moraju uzeti u obzir u detaljnijem planiranju inspekcijskog nadzora, ali se ovdje ne moraju ponavljati.

Prilikom izrade detaljnih inspekcijskih programa, od ključne je važnosti da sve relevantne strane znaju svoje odgovornosti, standarde ukupnog rada koji se moraju ispuniti, ciljne tačke i vremenski okvir. Ovdje pomaže razumijevanje šire strategije inspekcijskog nadzora, a osoblje se s time treba u potpunosti upoznati.

Važnost nacionalnih i lokalnih podataka se ovdje mora naglasiti, a terenski inspektori imaju važnu ulogu u davanju dobrih podataka svom sjedištu. Informacije dobijene od terenskih inspektora će bez sumnje pomoći u poboljšanju budućih planova, kako bi se osiguralo da se inspekcijski nadzor vrši što djelotvornije i efikasnije. Proces planiranja često obuhvata dvosmjeran tok informacija i odluka:

Prema gore: Od inspektora rada i rukovodilaca terenskih kancelarija koji sjedištu daju informacije o preovladavajućim problemima i prioritetima na regionalnom nivou. Na osnovu ovih informacija, sjedišta izrađuju svoje nacionalne planove koji će se kasnije možda detaljno elaborisati (kako je navedno ranije) od strane regionalnih i lokalnih rukovodilaca.

Prema dole: Informisanje regionalnih rukovodilaca i terenskih inspektora o nacionalnim prioritetima i očekivanim rezultatima od strane sjedišta. Regionalne kancelarije (i terenski inspektori) na osnovu toga prave kancelarijske planove i donose odluke o izvršenim aktivnostima (koliko pregleda, kojim preduzećima, itd.). Rukovodioci će trebati da prate inspektore u svojim ti-

movima, kako bi osigurali odgovarajuće provođenje planova i dobijanje povratnih informacija o svim nerješenim poteškoćama u ispunjenju planova.

Prioriteti za inspekciju su razmatrani u modulu 2 i, kao što je rečeno, inspektori ne mogu pregledati svako radno mjesto svake godine, te je stoga potrebna šema prioriteta, kako bi se osiguralo da inspektori pregledaju ona radna mjesta koja imaju najlošije standarde. Suština ovoga je da se napravi najveći uticaj i postignu najveća poboljšanja sa resursima koja su na raspolaganju. Princip je isti, bilo da se radi o nacionalnoj inspekciji koja broji stotine inspektora ili samo nekoliko.

Kriterijumi odabira, kako za proaktivne, tako i za reaktivne inspekcijske preglede, će pomoći rukovodiocima da inspektorima dodijele određena preduzeća, nesreće i prigovore, u sklopu šireg okvira nacionalnog ili lokalnog nacionalnog plana.

Ako inspekcije imaju širi mandat i pokrivaju veći domen tema, one će možda željeti da podijele planove rada po tematskim kategorijama, dodjeljujući procente svakoj temi, npr. toliko o zdravlju i bezbjednosti, toliko o pitanjima zaposlenja, toliko o dječijem radu, itd.

3.5. Programi individualnog rada

Ishod planiranja rada treba da bude ukupni godišnji plan za inspekciju, koji obuhvata podjelu vremena inspektora na razne regulatorne odgovornosti i prioritete zasnovane na ili usklađene sa Nacionalnim planom ili nacionalnim prioritetima. Finalni korak je podjela godišnjeg plana na individualne planove inspektora, tako da svi znaju šta se od njih očekuje.

Individualni programi rada trebaju da budu pripremljeni u konsultaciji sa inspektorima, nadređenima i kolegama. Oni moraju uzeti u obzir druge dužnosti, javne praznike, godišnji odmor i ostala odsustva, kao i omogućiti vrijeme za nepredviđene situacije. U svakom slučaju će biti potrebno ne biti isuviše propisan u određivanju planova inspektora, kako bi se omogućio određen nivo fleksibilnosti za nepredviđene događaje i moguće političke imperative.

Stvar je inspekcija da razmotre i dogovore da li će inspektori da rade na geografskoj osnovi ili na osnovu tema; postoje prednosti i nedostaci za obje varijante. Inspekcijski pristup zasnovan na temi može dovesti do detaljnijeg razumijevanja o datoj temi, što kolegama može biti od koristi kroz vršnjačke revizije i slično, ali je taj pristup često skuplji za sprovođenje (povećani putni troškovi, itd.). Inspekcijski nadzor po geografskim područjima, gdje inspektori imaju svoje geografske “komade”, omogućava inspektorima da izgrade dobar odnos sa lokalnim preduzećima i upoznaju područje, nova dešavanja, itd., ali ukupan nivo ekspertize o datoj temi može ostati nizak među kolegama.

Na kraju, individualni programi rada su važno pomagalo za stalno praćenje i ocjenjivanje rada inspektora. Blagovremeno sprovođenje se iz tog razloga treba pažljivo provjeravati od strane rukovodilaca u terenskim uredima i sjedištu.

4. PRAĆENJE, EVALUACIJA I IZVJEŠTAVANJE

Vršenje operativnog planiranja se mora pratiti, kontrolisati, periodično revidirati i ocjenjivati, a potom izvještavati.

4.1. Praćenje i kontrola aktivnosti

Praćenje i kontrola su ključne rukovodne funkcije koje služe u svrhu provjere obavljanja posla u sprovođenju aktivnosti, kako bi se osiguralo da:

- Se sve dešava u skladu s definisanim planom,
- Organizacioni i individualni rad prati tok, standarde i specifikacije određene u planu,
- Postoji djelotvornost u postizanju očekivanih output-a,
- Se utvrde greške i odstupanja,
- Se preduzmu korektivne radnje sa ciljem ispravljanja odstupanja, kada i gdje je to potrebno, te sprečavanje istih da se ponovno dese

Praćenje i kontrola su dvije povezane i uzastopne aktivnosti. Praćenje u ovom kontekstu znači posmatranje situacije i svijest o trenutnom stanju operacija; ono ima informativnu svrhu. Kontrola koristi ove informacije kako bi preduzela odgovarajuće radnje; ona ima svrhu donošenja odluka.

Potrebno je predvidjeti, u fazi planiranja, kako će aktivnosti biti praćene i koji će mehanizmi biti određeni za praćenje i upravljanje, uz povratnu informaciju o operacijama. Sistem praćenja treba da bude dizajniran, imajući u vidu sljedeće aspekte:

- Pružanje elaborisanih informacija prema potrebama rukovodstva,
- Pružanje blagovremenih informacija,
- Elaborisanje samo potrebnih informacija,
- Isplativost sistema.

U mnogim inspekcijama rada, inspektori moraju da podnose izvještaj o svojim aktivnostima mjesečno ili sedmično. Moderni sistemi inspekcije rada sve više koriste informatičke tehnologije koje su poboljšale praćenje ukupnog rada.

Kontrola aktivnosti zahtijeva da se neki standardi ukupnog djelovanja prethodno definišu u kvantitativnom (koliko inspekcijskih pregleda treba da se izvrši?) i kvalitativnom smislu (koja pitanja i koliko detaljno trebaju da budu ispitana?). Ukupni rad se upoređuje sa ovim standardima, kako bi se donijele odluke o eventualnim korektivnim radnjama.

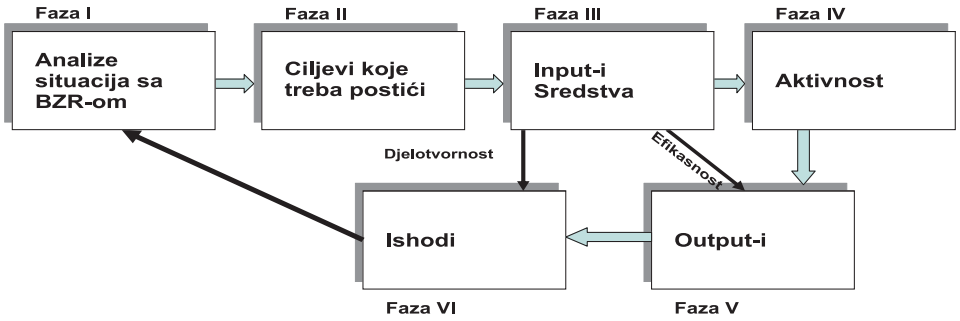
Funkcija kontrole takođe zahtijeva da rukovodioci imaju pravo na donošenje korektivnih odluka, koje će možda trebati da usvoje, i da nivo tehničke i rukovodne kompetencije bude takav da odluke koje su donešene, budu i prikladne.

4.2. Evaluacija

Evaluacija je centralna komponenta kontinuiranog poboljšanja. Evaluacijom se može mjeriti ukupno djelovanje institucije i uticaj tog djelovanja na ciljnu grupu. Postoji nekoliko važnih koncepta u vezi s evaluacijom:

- Djelotvornost: Stepen postizanja ciljeva i efekata intervencije na ciljnu grupu. Djelotvornost informiše o načinu poboljšanja radnog okruženja, tj. manje prigovora, manje odsustvovanja, manje radnika je bolesno uslijed loših uslova rada, itd.
- Efikasnost i isplativost: Korištenje dodijeljenih sredstava u poređenju s postignutim rezultatima. Ovo je mjera o tome koliko su dobro korištena dodijeljena sredstva u postizanju rezultata. Efikasnost je vezana za aktivnosti inspekcije, tj. broj inspekcijskih pregleda po input-u. Nju je lako izmjeriti i može se koristiti za poređenje ukupnog rada među inspekcijama.
- Evaluacija ukupnog djelovanja procjenjuje djelovanje na poslu (uglavnom u smislu parametara poput kvaliteta, kvantiteta, troškova i vremena) u proizvodnji rezultata.
- Evaluacija uticaja procjenjuje promjene u ciljnim grupama koje se mogu pripisati određenoj intervenciji, kao što je projekat, program ili politika.
- Održivost: Trajanje djelovanja nakon završetka intervencije.

Model jednostavne procjene



Evaluacije su potrebne iz nekoliko razloga. Ti razlozi su posebno:

- Potreba za mjerenjem napretka i uspjeha. Inspekcija rada pokreće evaluaciju svog sopstvenog uticaja i djelovanja, sistematično ispitujući djelotvornost onoga što radi u svakom odjelu ili svakoj aktivnosti, te revidira efikasnost kojom to radi.
- Potreba za demonstracijom društvene koristi inspekcijskog nadzora. Od inspekcija rada se sve više traži da na godišnjem nivou opravdaju svoje ukupno djelovanje, a u nekim slučajevima čak i cijelokupno postojanje. Političari ovo mogu tražiti, posebno u vremenima nedostatnih sredstava ili kada se primi zahtjev za finansijska sredstva za dodatne inspektore. Javnost takođe može da postavlja ista pitanja, možda u vrijeme kada postoji shvatanje da inspekcijski režim postaje isuviše ugnjetački.
- Potreba za fokusiranjem na uticaj. Tradicionalni odgovor je bila izjava da više inspektora rezultira u više inspekcijskih pregleda, a poboljšano djelovanje znači više inspekcijskih pregleda po inspektoru – klasična mjera za djelotvornost inspekcijskog nadzora. Dok je ovaj argument možda decenijama pratio inspekciju rada, u mnogim zemljama to više nije slučaj, a posebno u onim koje imaju veoma razvijene regulatorne režime.

Akteri, a posebno političari, u ovim zemljama danas traže pojačanu djelotvornost – čineći više radnji koje će imati uticaja na suštinu koja je, na primjer u slučaju zdravlja i bezbjednosti, godišnja statistika nesreća i oboljenja. Uspostavljanjem osnovnih rangova prije intervencije, a potom ponovnim ocjenjivanjem istih nakon intervencije, evaluacija će pokazati indikatore uticaja.

Tamo gdje postoji plan sa numeričkim ciljnim tačkama za smanjenje broja nesreća i oboljenja na radu, kao i broja prigovora, djelotvornost se može razmatrati u tom smislu.

Mjerenje ukupnog djelovanja je bilo česta praksa u inspekcijama rada. Ponekad je ovo mjerenje samo poređenje određenih indikatora djelovanja (broj inspekcijskih pregleda, broj naloga za poboljšanje, stopa inspekcijskih pregleda po inspekcijama, itd.) sa onima iz prošle godine, prije nego poređenje ukupnog djelovanja sa planiranim rezultatima.

Evaluacija uticaja ili djelotvornosti će dati najbolju informaciju o nivou postignuća misije inspekcije rada. Međutim, inspekcije ovo mogu smatrati nepravednim, jer je odgovornost za dobre uslove rada na radnom mjestu u većini zemalja na osobi nadležnoj za pitanja rizika: vlasniku ili menadžeru. Nadalje, djelotvornost je veoma teška za mjerenje, jer skoro da i ne postoji jedinstvena veza između nastojanja i rezultata:

- Često se dešava da prođe dugo vremena između uloženog napora i pojavljivanja mogućih efekata, te je stoga teško povezati nastojanja i rezultat,
- Mnogi faktori poput demografskih promjena, promjena u strukturi radnog života, itd., mogu uticati na razvoj,

- Radno okruženje obuhvata mnogo različitih agenata čije djelovanje (ili nedjelovanje) može da utiče na bilo kakve razvoje u načinu na koji se mijenja radno okruženje.

Zbog ove poteškoće, neke inspekcije su razvile nekoliko modela.

Na primjer, lanac rezultata pokazuje da postoji veza, ne obavezno direktna, između karika ovog lanca: Aktivnosti – indikatori efekta – kratkoročni cilj efekta – glavni cilj – vizija.

Aktivnosti	Indikatori efekta	Kratkoročni cilj efekta	Glavni cilj	Vizija
Vođenje programa inspekcijskog nadzora. Vođenje kampanja informisanja.	Manji broj zaposlenika koji se suočavaju sa lošim radnim okruženjem ili Uvođenje sistema upravljanja bezbjednošću i zdravljem na radu.	Smanjen broj bolesnih zaposlenika i manje odsustvovanja.	Minimizirati oboljenja i smrt u radnom životu.	Promovisati zdravlje, i u radnom životu.

Ovo znači da, ako uspijemo izmjeriti pozitivne promjene u smislu “indikatora efekta”, najvjerovatnije se približavamo željenim “efektima”, kao i “glavnim ciljevima” i napokon “viziji”.

Ovaj pristup je veoma sličan konceptu “ljestve uticaja” razvijenom u sklopu nordijskog projekta, kojeg je sponzorisao Nordijski savjet ministara 2001. godine. “Ljestve uticaja” imaju sedam koraka:

- Korak 7: Poboljšano zdravlje / manje odsustvovanja,
- Korak 6: Smanjenje broja nesreća,
- Korak 5: Smanjenje stresa / rizika od nesreća,
- Korak 4: Bolji proizvodni procesi,
- Korak 3: Promjena u organizaciji zdravlja i bezbjednosti na radu,
- Korak 2: Promjena u stavu aktera,
- Korak 1: Promjene znanja aktera.

Sedam koraka ljestava se može podijeliti na tri vrste uticaja u obliku:

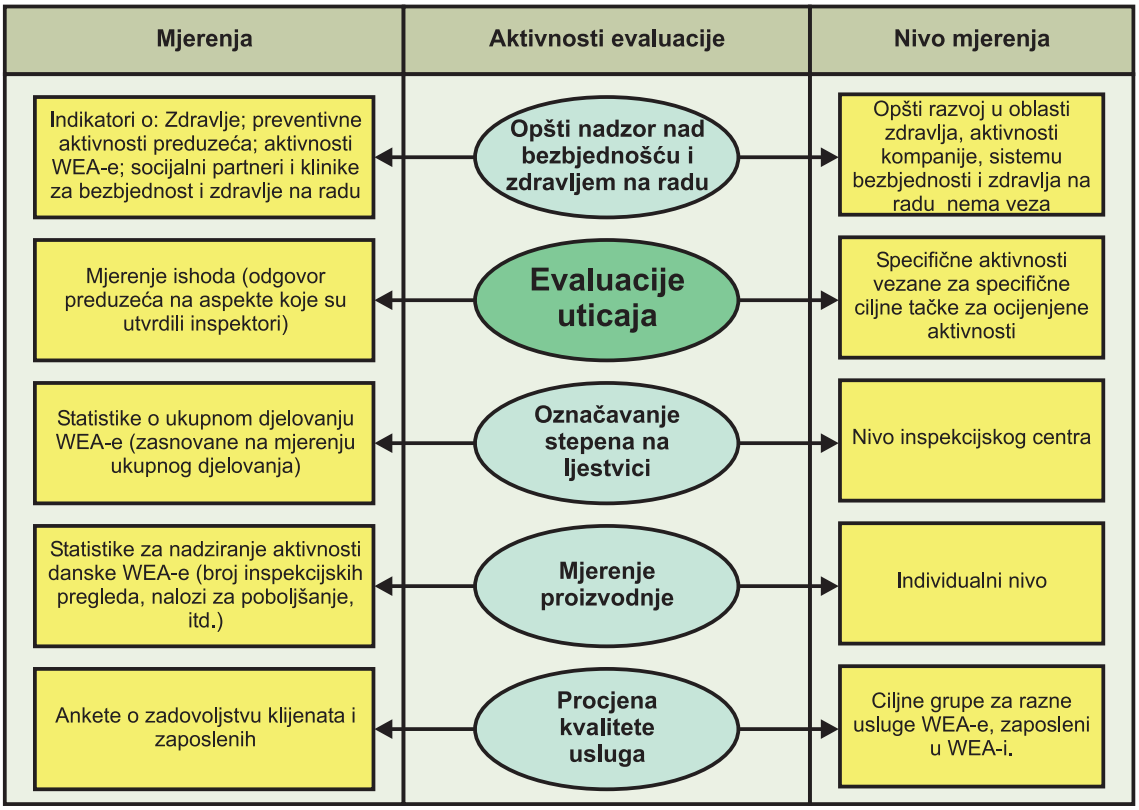
- *Preduslovi* (koraci 1 i 2) se odnose na poboljšanje znanja i stavova aktera. Ovi preduslovi su od ključnog značaja za sprovođenje,
- *Mjere* (koraci 3 i 4) se odnose na promjene u zdravlju i bezbjednosti na radu i proizvodne procese koje je potrebno obezbijediti,

- *Posljedice* (koraci 5, 6 i 7) se odnose na radno okruženje, u obliku smanjenog stresa, smanjenog broja nesreća, te poboljšanog zdravlja i smanjenog odsustvovanja.

Prema ovom pristupu, ako možemo uvesti promjene u niže korake (preduslovi), sigurno ćemo se približiti krajnjem cilju, naime da poboljšamo zdravlje i bezbjednost na radu (najviši korak).

Drugi pristup za mjerenje ukupnog djelovanja jeste takozvani nordijski semafor bodova.[24] Semafor bodova je alat za komparativnu analizu koja se koristi za procjenu uslova u svakoj zemlji i omogućava pregled nacionalnog djelovanja svake zemlje u poređenju sa međunarodnim standardima.

Pregled mjerenja danske Uprave za radno okruženje (WEA).[25]



[24] Više informacija u Prilogu 1.

[25] Impact evaluation strategy of the core activities of the Danish WEA. Dostupno na: http://www.synkron.at.dk/graphics/at/12-Engelsk/Andre-Informationsmaterialer/Strategi-effekevaluering/Strategy.pdf

4.3. Izvještaji o aktivnostima inspekcije rada

Konvencija br. 81 i Konvencija br. 129 daju korisna uputstva o izvještavanju o aktivnostima inspekcije rada.[26]

Konvencija br. 81 – Član 19

1. Od inspektora rada ili lokalnih kancelarija inspekcije, zavisno od slučaja, se zahtijeva da centralnoj inspekcijskoj ustanovi podnose periodičnea izvještaje o rezultatima svojih inspekcijskih aktivnosti.
2. Ovi izvještaji se sastavljaju na takav način i sadržavaju takva pitanja koja s vremena na vrijeme utvrđuje centralna vlast; ti izvještaji se podnose najmanje onoliko često koliko to može da bude propisano od strane te vlasti, a u svakom slučaju najmanje jednom godišnje.

Konvencija br. 81 – Član 20

1. Centralna inspekcijska ustanova godišnje objavljuje opšte izvještaje o radu inspekcijskih službi pod njenom kontrolom.
2. Takvi godišnji izvještaji se objavljuju u prikladnom roku nakon isteka godine na koju se odnose, a u svakom slučaju, u roku od dvanaest mjeseci.
3. Primjerak godišnjeg izvještaja se dostavlja glavnom direktoru Međunarodne kancelarije rada u prikladnom roku nakon njegovog objavljivanja, a u svakom slučaju, u roku od tri mjeseca.

Novi instrumenti omogućavaju dvije vrste izvještaja o radu inspekcije rada:

- Periodične izvještaje koje podnose inspektori rada, ili lokalne inspekcijske kancelarije, centralnoj inspekcijskoj ustanovi,
- Godišnji opšti izvještaj koji se objavljuje od strane centralne inspekcijske ustanove o radu inspekcijskih službi pod njenom kontrolom.

Nove informatičke i komunikacione tehnologije omogućavaju inspektorima rada u sve većem broju zemalja da izvještavaju sistematski o svakoj svojoj aktivnosti, kao i da pripremaju konsolidovane izvještaje koji obuhvataju periode definisane od strane centralne vlasti. U nekim zemljama, ova mogućnost čini izradu godišnjih izvještaja i njihovo objavljivanje dosta lakšim.

Dok izrada godišnjih izvještaja obično nije odgovornost svih inspektora, nemoguće je za rukovodioce inspekcije da naprave osmišljen godišnji izvještaj, bez sveobuhvatnih, informativnih i blagovremenih mjesečnih i kvartalnih izvještaja iz terenskih kancelarija i od pojedinačnih inspektora.

Sadržaj godišnjeg izvještaja će zavisiti od različitih okolnosti, ali treba da sadrži određeni broj minimalnih uslova:

[26] Član 27.

Minimalni uslovi za Godišnji izvještaj (na primjer)

- ✓ Svrha i ciljevi inspekcije,
- ✓ Zakoni i propisi koji spadaju u odgovornost inspekcije,
- ✓ Sve promjene zakona ili nadležnosti,
- ✓ Velike aktivnosti za godinu,
- ✓ Kampanje, programi specijalnih aktivnosti,
- ✓ Broj novih registrovanih kompanija i zatvorenih fabrika,
- ✓ Ukupan broj inspektora, novih zaposlenika, službenika koji su napustili službu,
- ✓ Broj inspekcijskih pregleda, po vrsti,
- ✓ Broj naloga za poboljšanje i zabrana,
- ✓ Broj sudskih postupaka i njihov ishod,
- ✓ Statistike o nesrećama, po industriji, zanimanju, lokaciji, broju dotičnih radnika,
- ✓ Statistike o smrtnim slučajevima na radu,
- ✓ Statistike o oboljenjima na radu,
- ✓ Analize statističkih podataka,
- ✓ Organizacione i rukovodne strukture (i bilo kakve promjene),
- ✓ Procjena aktivnosti u toj godini,
- ✓ Ciljevi postignuti (i ako ne, zašto?),
- ✓ Prepreke i smetnje,
- ✓ Buduća prioritetna pitanja.

Godišnji izvještaj je važno pomagalo rukovodilaca. Ako se dobro sastavi, on pruža vrijedne informacije o ukupnim aktivnostima inspekcije u prošlosti, njenom nivou ukupnog djelovanja, njenim rezultatima i uspjesima, te o ključnim pitanjima koja će biti relevantna u budućnosti.

Godišnji izvještaj inspekcije je ključni instrument za odnose s javnošću i informisanje, za privlačenje pažnje i zadobijanje podrške svrsi inspekcije rada. Dobro predstavljen i blagovremeni godišnji izvještaj predstavlja rezultate i uspjehe, ali i prepreke u dobijanju sredstava, itd. On predstavlja “poslovnu kartu” za dobro vođene inspekcije rada u odnosu na druge vladine agencije (npr. kabinet, kabinet premijera, ministarstvo planiranja i/ili finansija, itd.), širu zajednicu aktera, te međunarodne organizacije, ustanove i programe, uključujući i donatore. Kao takav, on je često osnova za uspješno pregovaranje o povećanju sredstava u okviru vladinih struktura, kao i za podršku od strane spoljnih donatora.

Izvještavanje o radu inspekcije rada: Nacionalne prakse

U *Bugarskoj* i *Novom Zelandu*, od regionalnih inspekcija se traži da podnose izvještaje o svojim aktivnostima po granama, svaki mjesec, svaki kvartal, i na kraju svake godine. U *Peruu*, uobičajeno mjesečno izvještavanje se može promijeniti na zahtjev hijerarhijskog nadređenog ili u posebnim okolnostima.

Zakoni nekoliko zemalja tačno propisuju da periodični izvještaji moraju obuhvatati aktivnosti inspekcije ili rezultate tih aktivnosti, ili dati procjenu o tim aktivnostima u izvještajnom periodu. U *Bugarskoj*, oni moraju da sadrže analizu situacije u pogledu povreda na radu, primjene zakona i propisa iz oblasti bezbjednosti i zdravlja na radu, te analizu radnih odnosa. U *Etiopiji*, periodični izvještaji takođe moraju da sadrže informacije o uticaju industrijskih nesreća u smislu ljudskih, materijalnih i finansijskih gubitaka. Posebni godišnji izvještaji o situaciji u pogledu bezbjednosti i zdravlja na radu se takođe traže od inspektora u *Sjevernoj Koreji*. U *Tunisu*, periodični izvještaji o aktivnostima inspekcija rada moraju navesti ozbiljne industrijske nesreće i njihove uzroke, razloge za kolektivne i individualne radne sporove i sve ostale informacije u vezi s regionalnim ili opštim ekonomskim oporavkom, razvojem društvenih odnosa na radu i poboljšanjem životnog standarda. U drugim zemljama, poput *Malavija*, centralna inspekcijska ustanova je ta koja odlučuje o tome koje teme će biti obuhvaćene periodičnim izvještajima.

SAŽETAK

Međunarodni standardi rada vezani za inspekciju rada nalažu niz principa, funkcija, prava i dužnosti, kao i zakonskih ovlaštenja, te pružaju smjernice nacionalnim inspekcijama rada o suštinskim pitanjima u vezi strukture i organizacije. Ova pitanja su zapravo zajednička u većini zemalja članica MOR-a. Ipak, postoji veliki broj pitanja u kojima međunarodne smjernice ne mogu biti propisi i zapravo se razlikuju od zemlje do zemlje, a vezane su za pitanja poput konteksta rada, nivoa razvoja, nivoa resursa, prioriteta, itd. Politika inspekcije rada u određenoj zemlji treba da oslikava oba izvora uticaja.

Politika inspekcije rada predstavlja referencu kako za inspektore tako i za "korisnike" (poslodavci, radnici i opšta javnost) o tome kako će inspekcija rada obavljati svoje zakonske funkcije. Ona takođe osigurava transparentnost na način da će inspekcija sprovoditi svoje radnje i održavati odnose sa akterima. Interno je glavna svrha politike inspekcije rada da pruži jasne direktive o mandatu organizacije.

Poglavlja 1 i 2 predstavljaju glavne zajedničke karakteristike politika inspekcije rada i glavnih pitanja o kojima politika daje informacije i smjernice. Na primjer, koji je generalni pristup inspekcija rada u pronalaženju prekršaja; koji su prioriteti u smislu dotične materije; koji je stepen diskrecije inspektora? Kako inspekcije mogu da osiguraju dosljednost, pravednost, transparentnost i odgovornost u svom radu? Da li će inspekcija rada istražiti sve ozbiljne slučajeve i prigovore?

Planiranje strategije i aktivnosti koje inspekcija rada treba preduzeti je takođe važan zadatak, posebno za rukovodioce. Strateško planiranje je kompleksan zadatak koji obuhvata analizu nacionalne situacije i raspoloživa sredstva, donoseći odluke zasnovane na prioritetima i široj direktivi za budućnost. Planiranje aktivnosti će strateško planiranje učiniti preciznim i konkretnim, definišući posebne kratkoročne ciljeve, dugoročne ciljeve ili ishode koje treba postići, detaljne aktivnosti i prikladne indikatore i vremenske rokove, potrebne resurse, itd. Sva ova pitanja su obuhvaćena Poglavljem 3.

Poglavlje 4 se orijentiše na pitanja poput praćenja i kontrole napretka planiranih aktivnosti (kako održati ravnotežu u postizanju planiranih kratkoročnih i dugoročnih ciljeva, te potrebna reakcija na novonastala važna pitanja, itd.). Evaluacija efikasnosti, djelotvornosti i uticaja, kao i institucionalno izvještavanje, su takođe obuhvaćeni. Evaluacije uticaja su najbolji način za dobijanje informacija o nivou ispunjenja misije inspekcije rada i ključni element za neprekidan napredak, te bolje donošenje odluka u budućim aktivnostima planiranja.

VJEŽBE

Vježba 1

NAZIV	**Sankcioni pristup nasuprot pristupu poštivanja propisa**
CILJ	✓ Cilj vježbe je da učesnici uporede, analiziraju i razmotre komparativne prednosti i nedostatke "pristupa sankcija" i "pristupa poštivanja propisa" sprovođenja zakona, koji se razmatraju u modulu 2.
ZADATAK	✓ Učesnici će biti podijeljeni u nekoliko radnih grupa, ✓ Grupe trebaju da izaberu izvjestioca koji će izvjestiti o mišljenju grupe, ✓ Grupa treba da analizira komparativne prednosti i nedostatke pristupa sankcija i pristupa poštivanja propisa koji su objašnjeni u modulu 2, te da zabilježi zaključke, ✓ Na osnovu diskusije, učesnici trebaju da odluče koji bi pristup sprovođenja zakona bio najprikladniji za njihove nacionalne okolnosti i da objasne koji su razlozi.
VRIJEME	✓ Grupe imaju 20 minuta za razmišljanje. Nakon toga, svaki izvjestilac će imati 5 minuta da predstavi rezultate.

Vježba 2

NAZIV	**Planiranje inspekcijskog pregleda**
CILJ	Cilj vježbe je da pomogne učesnicima da se prisjete važnosti planiranja i načina kako se to najbolje može uraditi u njihovim zemljama.
ZADATAK	✓ Grupe trebaju da izaberu izvjestioca koji će predstaviti gledišta, ✓ Učesnici trebaju da razgovaraju o značenju sljedećih dviju izjava, te o tome kako se one odnose na procese planiranja u njihovim institucijama: *Razlika između onoga gdje smo (trenutni status) i onoga gdje ubuduće želimo biti (strateško planiranje), jeste ono što radimo (planiranje aktivnosti).* *"Prilikom planiranja aktivnosti, aktivnosti se trebaju birati prema nacionalnoj politici inspekcijskog nadzora i prioritetima, imajući u vidu raspoloživa sredstva. Plan treba da se zasniva na dokazima i biti sistematski u svom pristupu, objašnjavajući logiku uvrštavanja tih aktivnosti u plan i načine na koje će te aktivnosti doprinijeti dogovorenim output-ima i ishodima. Takvo planiranje rukovodstvu pomaže da svoje organizacione aktivnosti poveže sa širim nacionalnim politikama i prioritetima, te potvrđuje da je njihov pristup poslovanju ispravan."* ✓ Molimo da zabilježite zaključke.
VRIJEME	✓ Grupe imaju 30 minuta za razmišljanje. Nakon toga, svaki izvjestilac će imati 5 minuta da obavijesti ostale o zaključcima grupe.

Vježba 3

NAZIV	**Odabir ciljnih preduzeća za inspekcijski pregled bezbjednosti i zdravlja**
CILJ	✓ Cilj vježbe je da pomogne učesnicima da analiziraju i razumiju razloge i potencijalne efekte odabira nekoliko određenih kriterijuma za ciljna preduzeća za inspekcijske preglede u oblasti bezbjednosti i zdravlja na radu (BZR).
ZADATAK	U vašoj maloj radnoj grupi: ✓ Izaberite izvjestioca koji će predstaviti gledišta vaše grupe, ✓ Definišite svrhu ili razloge koji bi mogli da motivišu usvajanje različitih kriterijuma (oni se mogu pronaći u formularu “Kriterijumi za odabir ciljeva”) za odabir preduzeća za inspekcijski pregled po pitanju BZR-a, ✓ Izabrati kriterijum ili kriterijume (ne više od tri) koje ćete uzeti za vašu inspekciju i zašto, ✓ Molimo da ispunite formular i zabilježite zaključke.
VRIJEME	✓ Grupe imaju 30 minuta za razmišljanje. Nakon toga, svaki izvjestilac će imati 5 minuta da predstavi rezultate.
SREDSTVA	✓ Formular: “Kriterijumi za odabir ciljeva”

Vježba 3

Odabir ciljnih preduzeća za inspekcijskih pregled bezbjednosti i zdravlja

Formular "Kriterijumi za odabir ciljeva"

Kriterijumi	Razlozi	Odabir
Kompanije s prethodno počinjenim prekršajima.		
Kompanije s većim brojem zaposlenih.		
Kompanije s većim brojem nesreća i oboljenja.		
Kompanije u sklopu opasnijih sektora poslovanja.		
Kompanije s višom stopom nesreća i oboljenja na radu.		
Kompanije s najstarijim postrojenjima.		
Nova radna mjesta u fazi planiranja.		
Kompanije koje su bile predmet žalbi u vezi bezbjednosti i zdravlja na radu.		
Kompanije u kojima su prijavljene ozbiljne nesreće.		
Kompanije koje nemaju sindikata.		
Vrijeme koje je proteklo od poslednjeg pregleda.		
Ostali kriterijumi.		

BIBLIOGRAFIJA I DODATNA LITERATURA

Department of Labour. 2009. *Keeping Work Safe: The department of Labour's policy on enforcing* (New Zealand).
http://www.dol.govt.nz/PDFs/keeping-work-safe.pdf

Ellis, A. (Ed.). 2005. "Health and safety inspection in Western Europe: Policies, practices and experiences" in *The global challenges of labour inspection* (ILO, Geneva).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_111444.pdf

Health and Safety Executive. 2009. *Enforcement policy statement* (revised), (United Kingdom).
http://www.hse.gov.uk/pubns/hse41.pdf

–. 2005. *Enforcement Management Model HSE* (review).
http://www.hse.gov.uk/enforce/emm.pdf

International Labour Organization (ILO). 2008a. *Health and safety benchmarking – Improving together*.
http://www.hse.gov.uk/pubns/indg301.pdf

–. 2008b. *Guide for the preparation of national action plans on youth employment* (Geneva).
http://www.ilo.org/public/english/employment/yett/download/nap.pdf

–. 2008c *Labour Inspection – A guide to the profession* (Geneva).
http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/guide.pdf

–. 2006. *General Survey of the reports concerning the Labour Inspection Conventions*, Report III (Part 1B) International Labour Conference 95th Session.
http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf

Ministry of Labour, Manpower and Overseas Pakistanis. 2006. Labour Inspection Policy
http://www.smeda.org/downloads/LABOUR_INSPECTION_POLICY_2006.pdf

Occupational Health and Safety Agency. *Labour inspectorates' strategic planning on safety and health at work*.
http://osha.europa.eu/en/publications/reports/TE-80-09-641-EN-N_labour_inspectorates

Pires, R. 2008. "Promoting sustainable compliance: Styles of labour inspection and compliance outcomes in Brazil" in *International Labour Review*, Vol. 147.
http://ponpo.som.yale.edu/seminar_docs/Pires_article.pdf

SLIC. 2006. *Common principles for labour inspection in relation to health and safety in the workplace*.
http://ec.europa.eu/employment_social/health_safety/docs/slic_principles_en.pdf

Swedish Working Environment Authority (SWEA). 2008. *Rules of inspection*.
http://www.av.se/dokument/inenglish/rules_of_inspection.pdf

Working Environment Authority (WEA). 2009. *Impact evaluation strategy of the core activities of the Danish* (Copenhagen)
http://synkron.at.dk/graphics/at/12-Engelsk/Andre-informationsmaterialer/Strategi-effeke-valuering/Strategy.pdf

PRILOZI

PRILOG 1:
OZNAČAVANJE STEPENA: NORDIJSKI SEMAFOR BODOVA[27]

U svim zemljama, promovisanje zdravlja i bezbjednosti, inspekcija i istrage su evoluirali u skladu s nacionalnim tradicijama, kulturom i prioritetima. Zemlje zapadne Evrope se u tom smislu nisu razlikovale, a u određenoj mjeri to ostaje čak i u okviru zakonodavstva i strategija članstva Evropske unije. Promjene se obično događaju godišnje i u dijelovima, i dok rad organizacija poput Odbora viših inspektora rada (SLIC) i Evropske agencije za bezbjednost i zdravlje na radu u Bilbau, omogućava bolji uvid u radne metode, prioritete i postignuća drugih nacionalnih inspekcija za zdravlje i bezbjednost, sada je prepoznato da sistematsko označavanje stepena na skali sa drugim zemljama može stvoriti značajne koristi i za efikasnost i za djelotvornost. Označavanje stepena na skali je ciklus od pet koraka koji ima za cilj osiguranje kontinuiranog napretka. Ti koraci su:

- Korak 1: Odlučiti o aspektu čiji će stepen biti određen na skali
- Korak 2: Analizirati gdje se nalazite
- Korak 3: Odabrati partnere
- Korak 4: Raditi s Vašim partnerima
- Korak 5: Postupanje po naučenim lekcijama.

Nacionalna tijela inspekcije rada u nordijskim zemljama (Danska, Finska, Island, Norveška i Švedska) su 2002. godine izradile međunarodni semafor bodovanja nacionalnih politika, koje sprovode Evropsku strategiju 2002.-2006. o bezbjednosti i zdravlju na radu.Pilot projekat je zasnovan na upitniku. Cilj je bio da se dobije pregled o nekim aktivnostima preduzetim u različitim državama i da se prati kako one djeluju u odnosu na glavne ciljeve strategije.

Irska, Holandija i Ujedinjeno Kraljevstvo su se 2004. godine uključile u projekat. Na semaforu bodovanja izrađenom 2005. godine, prvo od proširene grupe pokazuje sličnosti i razlike između zemalja učesnica u njihovom radu na implementaciji Evropske strategije. Semafor bodovanja se fokusira na osam strateških ciljeva:

1. Harmonizacija statistika,
2. Određivanje mjerljivih ciljnih tačaka,
3. Smanjenje broja nesreća na radu,
4. Smanjenje mišićno-koštanih poremećaja,
5. Borba protiv stresa u vezi s radom,
6. Smanjenje izloženosti hemijskim agensima,
7. Produktivnost i ekonomija,

[28] P. Nils; Wedege: Regionalna konferencija, Banja Luka, maj 2010.
http://osha.europa.eu/en/legislation/future/index.stm/com2002_en.df.

8. Preventivni potencijal – potencijal koji zemlja ima za razvoj i održavanje poboljšanog okruženja.

Preventivni potencijal se procjenjuje prema četiri naslova – funkcija inspekcije rada, izgradnja partnerstva, utvrđivanje mjera na nivou preduzeća, i kapacitet za predviđanje rizika u nastajanju – i predstavlja pokušaj da se ilustruje način na koji različiti pristupi na visokom nivou doprinose ukupnoj preventivnoj kulturi. Svaki naslov obuhvata sljedeće teme:

1. Funkcija inspekcije rada Veličina i kapacitet Ciljevi i prioriteti Sistematska evaluacija Karakter inspekcijskih sistema Programi obuke Kampanje podizanja svijesti	2. Izgradnja partnerstva Pravni sistem za osiguranje saradnje Učešće socijalnih partnera u strategijama Upute od strane socijalnih partnera Institucije za bezbjednost i zaštitu zdravlja na radu i druge institucije Institucije za bezbjednost i zaštitu zdravlja na radu i privatne institucije
3. Mjere na nivou preduzeća Organizovana služba za bezbjednost i zdravlje na radu Podsticaji za promovisanje BZR-a Broj zaposlenih u službama BZR-a Ostali podsticaji sem kazni Sistemi upravljanja BZR-om	4. Kapacitet za predviđanje rizika u nastanku Sistematsko prikupljanje informacija Nacionalna politika istraživanja u oblasti BZR-a Koordinacija institucija za istraživanja Raspodjela R&D rezultata BZR u nastavnim planovima obrazovnog sistema

Za svaki naslov, odgovori na niz pitanja se boduju i predstavljaju na osi s dijagramom od 360 stepeni, što omogućava jednostavno razlikovanje između politika i prioriteta u raznim zemljama, u svrhu dodatne analize, kako u sklopu grupe bodova, tako i s individualnim inspekcijama članovima.

Sličnosti se mogu vidjeti u skoro svim zemljama – desetogodišnji opadajući trend nesreća na radu, uključujući nesreće sa smrtnim posljedicama, sektore sa najvećim brojem nesreća – (građevinarstvo, rudarstvo i eksploatacija, te proizvodnja), prioritetne oblasti strategije (građevinarstvo, proizvodnja, poljoprivreda), prioritetne oblasti u podizanju teškog tereta (građevinarstvo, zdravstvo, proizvodnja). Na drugom mjestu postoje primjetne razlike, npr. desetogodišnji trend smetnji u gornjim ekstremitetima prouzrokovanih radom (rastući trend u 3 zemlje, opadajući u 3 zemlje).

Ova tehnika određivanja stepena na skali je dokazano moćno pomagalo za pojačanje djelotvornosti nacionalnih inspekcija i može služiti kao primjer drugim regijama u svijetu.

MODUL

4

Inspekcija rada: Izrada strategija za promovisanje poštivanja propisa

O čemu se radi u ovom modulu?

Na osnovu smjernica i pomagala MOR-a, te nekoliko odabranih praksi različitih zemalja, ovaj modul se bavi pitanjem strategija za promovisanje poštivanja propisa, uključujući zahtjevima i uslovima za osiguranje kvalitetnih radnih propisa i alternativa za organizaciju adekvatnog sistema sprovođenja propisa i sankcija.

Ciljevi

Cilj ovog modula je da učesnicima pruži informacije o izradi strategija, aktivnosti i pristupa za promovisanje izvršnih radnji s ciljem poštivanja propisa radnog zakonodavstva. Na kraju ovog modula, učesnici će moći da:

- ✓ Razumiju važnost kvaliteta zakonodavstva kao ključnog faktora u promovisanju poštivanja propisa radnog zakonodavstva
- ✓ Koriste metodologije za procjenu zakonodavstva i strategija za maksimizaciju djelotvornosti poštivanja propisa
- ✓ Opišu strategije za poboljšanje sprovođenja propisa radnog zakonodavstva
- ✓ Identifikuju ključne elemente sistema sankcionisanja i neke alternativne modalitete za sankcionisanje
- ✓ Opišu ulogu socijalnih partnera i drugih partnerskih organizacija u promovisanju poštivanja propisa, posebno među grupama radnika do kojih je teško doprijeti.

SADRŽAJ

1. Poštivanje radnog zakonodavstva 5

2. Faktori koji utiču na regulatorno poštivanje propisa 7

2.1. Kvalitet zakonodavstva 7

2.2. Struktura regulatornog sistema 9

2.3. Širenje informacija 10

3. Strategije za sprovođenje propisa 14

3.1. Vodeći principi sprovođenja propisa 14

Određivanje prioriteta 14

Odvraćanje 15

Održivost 15

Sistemski efekti 17

3.2. Pristupi sprovođenju propisa 18

3.3. Diskreciona ovlaštenja i dosljednost u sprovođenju propisa 20

3.4. Neke inicijative za promociju poštivanja propisa 22

Svijest i učešće radnika 22

Ugovorne klauzule 22

Revizija radnog mjesta 22

Podsticaji 23

Uticaj na neformalnu ekonomiju i "teško dostupne grupe" 24

4. Šeme sankcija 25

4.1. Mjere za sprovođenje propisa 25

4.2. Svrha sankcija 27

4.3. Određivanje iznosa novčanih kazni 29

4.4. Sudski nalozi 30

4.5. Žalbene procedure 33

Sažetak 35

Vježbe 37

Vježba 1: Odabir adekvatne mjere za sprovođenje propisa 39

Vježba 2: Ključne dimenzije za poštivanje propisa 41

Bibliografija i dodatna literatura 43

Prilozi 45

Prilog 1: Tabela jedanaest (T11) ključnih dimenzija poštivanja propisa 47

Prilog 2: Inspekcija rada i neformalna ekonomija 49

1. POŠTIVANJE RADNOG ZAKONODAVSTVA

Poštivanje ne proizilazi automatski iz samog postojanja zakonodavstva, inspekcijskog sistema i prijetnje sankcijama. Poštivanje bilo kakve određene zakonske obaveze je određeno složenim međusobnim djelovanjem faktora koji su dijelom spoljni u odnosu na vladu, a dijelom proizilaze iz aktivnosti izvršnih organa – kao što je navedeno u tekstu ispod.

Osam razloga za nepoštivanje propisa s gledišta ciljnih tačaka	
✓ Nerazumijevanje zakona,	✓ Neuspjeh zastrašivanja,
✓ Gubitak vjere u zakon,	✓ Onesposobljavanje nosilaca zakonskih obaveza,
✓ Proceduralna nepravda,	✓ Neuspjeh nagovaranja,
✓ Troškovi regulatornog poštivanja propisa,	✓ Neuspjeh civilnog društva.

Kapacitet uprave rada da uspostavi potrebne institucije i izvrši funkcije koje se zahtijevaju za sprovođenje regulatornih programa, je od fundamentalne važnosti.

Uprava treba da bude u stanju da jasno definiše uloge i odgovornosti svojih različitih institucija, te da tim institucijama stavi na raspolaganje dovoljne finansijske i ljudske resurse. To znači zapošljavanje osoblja s potrebnim pravnim, tehničkim i naučnim vještinama, održavanje obuke i davanje informacija inspektorima, te dovoljna administrativna, finansijska i prevozna sredstva za svrhe inspekcijskog nadzora i izvršavanja zakona. Na kraju, cijela administracija treba da ima moderan institucionalni sistem upravljanja, koji obuhvata kadrovska, finansijska i informaciona pitanja, uključujući prikupljanje i analizu relevantnih podataka i informacija.

Socijalni dijalog je od vitalnog značaja za ostvarenje poštivanja zakona. Na nacionalnom nivou, treba da postoji dijalog i pregovori između predstavnika vlada, poslodavaca i radnika, te drugih aktera, kako bi se postigao sporazum za poboljšanje poštivanja zakona o radu, na nacionalnom, sektorskom i nivou preduzeća. Na nivou preduzeća je potrebno isto, iako inspektori rada neće biti uključeni u svakodnevni dijalog između poslodavaca i predstavnika njihovih radnika. Ipak, primjenjuje se isti model, tako da sve strane sarađuju s ciljem osiguranja da se ispuni minimum zakonskih uslova i da radni uslovi, ukoliko je to moguće, budu bolji od zakonski propisanih, kako bi se postigli dostojanstveni uslovi rada za sve.

Privredno i društveno okruženje treba analizirati, identifikovati ključne aktere, procijeniti faktore koji rade za i protiv poštivanja propisa, te definisati indikatore djelotvornosti. Potom se može predložiti strategija koja opisuje specifične aktivnosti koje se preduzimaju s ciljem promovisanja, praćenja i ostvarenja poštivanja propisa.

OECD je napravio jednostavnu kontrolnu listu za ciljanu strategiju sprovođenja zakona, dok su druge zemlje takođe izradile svoja pomagala. Holandsko ministarstvo pravde i njegova "tabela jedanaest" je drugi primjer.[1]

Kontrolna lista za procjenu sprovođenja propisa[2]

1. Da li je zakon izrađen na način koji omogućava njegovo sprovođenje i izvršavanje?
2. Kojom strategijom se obezbjeđuje poštivanje propisa?
3. Koje funkcije će biti potrebne da ova strategija funkcioniše na odgovarajući način?
4. Kako će biti sprovedene aktivnosti promocije poštivanja propisa i druge komunikacione aktivnosti?
5. Kako će se vršiti praćenje poštivanja propisa?
6. Kako će regulatorni uslovi biti ažurirani?
7. Kako će se sprovoditi propisi?
8. Koja vrsta informacija će biti potrebna za rad programa? Kako će biti generisan, sastavljen, zaštićen i razdijeljen?
9. Koja vrsta i nivo ljudskih i finansijskih resursa će biti potreban? Kako će se sredstva dobiti i kako će se njima upravljati?
10. Koja organizaciona struktura će biti optimalna da postigne odgovarajuću ravnotežu kontrole, odgovornosti, i slobode pružanja usluga?
11. Koji će se aranžmani zahtijevati za bezbjednost?

Tri od ukupnog broja glavnih faktora, koji određuju regulatorno poštivanje propisa, se odnose na kvalitet i raspodjelu zakonodavstva, strategiju za promociju i osiguranje poštivanja propisa, te šeme sankcionisanja.

[1] Vidi prilog 1 ili dokument "The 'Table of Eleven" – A versatile tool, Dr D. Ruimschotel, Netherlands, 2006.: http://www.justitie.nl/images/English%20version%20versatile%20tool%20oct2006_tcm34-9098.pdf.

[2] *Improving the quality of Laws and regulations: economic, legal and managerial techniques*, OECD, 1994.: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/OECD_Regulation_Quality_Tools_1994.pdf

2. FAKTORI KOJI UTIČU NA REGULATORNO POŠTIVANJE PROPISA

2.1. Kvalitet zakonodavstva

Dobro izrađen zakon o radu daje osnovni fundament kojim se obezbjeđuje zaštita ljudskih prava u svijetu rada.[3] On pomaže nosiocima obaveza u njihovim nastojanjima da sarađuju sa zakonom i pruža okvir u sklopu kojeg se mogu organizovati, kako bi postigli željene rezultate. Zakonodavstvo o radu je takođe od vitalnog značaja za privredu bilo koje zemlje i za postizanje uravnoteženog socio-ekonomskog razvoja, kao i blagostanja stanovništva u cjelini, što predstavlja ravnotežu koja je delikatna za ostvarenje.

Donošenje takvih zakona je često rezultat mnogih konsultacija i pregovora. Iskustva pokazuju da su odozgo nametnuti prijedlozi manje djelotvorni za uzimanje u obzir složene mreže interesa i potreba uključenih u rješenja, koja su testirana i izbrušena kroz proces socijalnog dijaloga i koja stoga trebaju da uživaju široku podršku društva. Kada se procedure donošenja odluka ne razumiju dobro i kada akteri ne učestvuju u njihovom formiranju, javna podrška tih propisa će biti ugrožena.

Stoga radno zakonodavstvo treba da ima koherentan dizajn i cilj da vremenom bude sveobuhvatno, tako da svi radnici dobiju adekvatnu i nepristrasnu zaštitu na radnom mjestu. Međutim, u stvarnosti su zakoni obično progresivni i razvijaju se vremenom, tako da samo postepeno poboljšavaju nivo tehničkog kvaliteta i pokrivenost radnika i tematskih oblasti. Strategije za sprovođenje zakona za dostojanstveni rad se takođe mogu mijenjati godinama.

Zakoni takođe moraju da budu lako razumljivi, tako da ih nosioci obaveza mogu poštivati i da se isti mogu jednostavno izvršavati. Nasuprot tome, zakoni koji su nejasni i razumljivi samo pravno edukovanim licima, vjerovatno neće biti lako razumljivi i primjenjivani od strane nosilaca obaveza, dok će izvršavanje istih vjerovatno takođe biti teško i nedosljedno, što dovodi do ismijavanja pravnog sistema u cjelini.

Sistemi sprovođenja zakona će naravno u velikoj mjeri zavisiti od ukupnog zakonodavnog sistema i razlikovaće se od zemlje do zemlje, ali važno je da inspektori imaju pravnu podlogu za svoje izvršne dužnosti, tako da u potpunosti mogu vršiti svoje funkcije.

Iako ne postoji međunarodni standard za kvalitet u donošenju zakona, nekoliko zemalja je postavilo sopstvene standarde za kvalitet pojedinačnih odredbi – kao što su na primer učinile neke OECD zemlje.

[3] Zakoni nisu jedino sredstvo za promovisanje fundamentalnih principa i prava na radu, iako su naravno potrebni za uspostavljanje osnovnih zakonskih prava i sredstava za pomoć. U mnogim zemljama, određena pitanja iz oblasti rada, uključujući i neka vezana za fundamentalna prava, se regulišu putem kolektivnih ugovora, koji obično dopunjuju osnovne zakone, ali ponekad djeluju u nedostatku istih. S obzirom na potrebu garantovanja ovih fundamentalnih prava svim radnicima i ograničeni obim kolektivnih ugovora u mnogim zemljama, čini se da je u većini slučajeva potrebna osnovna zakonska zaštita.

Standardi za pojedinačne odredbe (OECD, 1994)[4]

- ✓ Standardi korisnika kao što su jasnoća, jednostavnost, i dostupnost za privatna lica i poslove,
- ✓ Standardi izrade kao što su fleksibilnost i usklađenost s drugim pravilima i međunarodnim standardima,
- ✓ Pravni standardi kao što su struktura, urednost, jasan nacrt, terminologija, i postojanje jasnih zakonskih ovlaštenja za djelovanje,
- ✓ Standardi djelotvornosti kao što su relevantnost za jasno definisane probleme i uslove u stvarnosti,
- ✓ Ekonomski i analitički standardi kao što su testovi koristi i troškova i testovi rentabilnosti, ili mjere uticaja na mala preduzeća, konkurentnost i poslovanje,
- ✓ Standardi sprovođenja kao što su praktičnost, izvodljivost, izvršivost, javno prihvatanje i dostupnost potrebnih vladinih sredstava.

Postoje takođe i *Smjernice o radnom zakonodavstvu MOR-a*,[5] zasnovane na principu da zakoni o radu trebaju da budu lako dostupni i razumljivi onima kojih se tiču. Svrha Smjernica je da pomogne onima koji su uključeni u reviziju i izradu radnog zakonodavstva da poboljšaju svoje tehnike izrade i ojačaju socijalni dijalog, kao i da ga učine djelotvornijim. Dakle postoji nada da će usvojeni zakoni biti bolje prilagođeni nacionalnim uslovima i okolnostima, i da će više uzeti u obzir fundamentalne principe u vezi rada, usvojene od strane MOR-a. Druge nacionalne inicijative, koje bi ovdje mogle da predstavljaju korisne reference, su Smjernice za izradu lokalnih zakona i lokalnih podzakonskih akata iz Kvinslenda, Australija.[6]

Ponekad dopune zakona otežavaju njihovo razumijevanje i čine ih još nesigurnijima u pogledu obaveza. Vlade trebaju tačno navesti sve izmjene koje su proizašle iz dopuna, umjesto što daju opšte izjave da dopune imaju prednost nad postojećim zakonskim uslovima. Ovo pojašnjava namjere dopuna i omogućava kodifikaciju zakona i pravila. *"Smjernice za izradu i formulaciju zakona"* iz Austrije sadrže detaljne instrukcije o načinu dopune zakona, kako bi se izbjeglo stvaranje "odvojenih normi" koje se moraju pročitati da bi se razumjelo značenje originalnog zakona.[7] Neke zemlje imaju uspostavljene centralne kancelarije za izradu nacrta ili odbore za uređivački pregled, koji mogu da budu sposobniji od administratora za izradu novih zakona na dosljedan i kvalitetan način.

Naknadna procjena nivoa poštivanja zakona će potom pokazati koliko je zapravo djelotvoran bio zakon, naglašavajući bilo kakve slabosti koje bi mogle

[4] Ibid.

[5] Smjernice o radnom zakonodavstvu MOR-a: http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm

[6] http://www.legislation.qld.gov.au/Leg_Info/publications/Guidelines_Local_Laws.pdf

omesti aktere od ispunjavanja svojih obaveza, kao i djelotvornost službi inspekcije rada. Dakle, buduće zakonodavstvo može biti osmišljeno tako da bude jednostavnije za poštivanje, kao i primjerenije, relevantnije i djelotvornije.

U sažetku, zakonodavstvo bi stoga trebalo da:

- Bude jasno izraženo i jednoznačno; kako bi bilo *razumljivo* ciljnoj grupi i kako bi se minimizirao potencijal za različito tumačenje,
- Bude *lokalno organizovano, koherentno i usklađeno*, kako interno, tako i s drugim pravnim instrumentima,
- Obuhvata dovoljne i primjerene *odredbe za izvršavanje*, kako u smislu ovlaštenja inspektora, tako i u smislu kazni koje se mogu izreći,
- Učini dostupnim sve potrebne informacije za poštivanje odredbi o tome šta će biti potrebno za sprovođenje istih i kako se to može postići.

2.2. Struktura regulatornog sistema

Često su različita vladina odjeljenja nadležni za različite regulatorne oblasti koje se samo nejasno razlikuju, poput onih u oblasti zaštite zdravlja na radu. U takvim slučajevima, različite odredbe se mogu preklapati ili čak biti kontradiktorne jedna drugoj. U drugim slučajevima, dolazi do proširenja ili dopune odredbi zbog pritisaka koji su se pojavili u određeno vrijeme, a ne zbog dobro osmišljenog plana izrađenog za razvoj potpunog i hijerarhijskog "regulatornog korpusa", što dovodi do regulatornih praznina ili ponavljanja u različitim odredbama propisa, koje imaju isti cilj, ali ne i identičnu formu.

Sve ovo stvara zabunu stranama kojima se nalaže odgovornost, ponekad stvarajući određenu količinu pravne nesigurnosti, a u svakom slučaju otežavajući poštivanje obaveza. Kako bi se ovaj problem izbjegao, treba da postoji jedinstveni osnovni regulatorni okvir kojim se upravlja na visokom političkom nivou i koji može služiti kao kontekst za sve nove propise o radu, utvrđujući opšte obaveze poslodavaca i prava i obaveze radnika. Tome se mogu dodati i pojedinačni kodeksi propisa za specifične grupe rizika ili ljudi, kao i ostali neobavezujući kodeksi prakse i smjernice, kako je gore navedeno. Naročito su tehnički standardi pogodni da budu uvršteni u kodekse praksi ili smjernice, jer se mogu lakše mijenjati i ažurirati, za razliku od zakona, kada se na primjer pojave novi tehnički podaci. Uputstva i priručnici takođe pomažu nosiocima obaveza i inspektorima da sprovode i primjenjuju zakon u praksi.

Akti, propisi i kodeksi prakse

Akti često mogu da koriste opšte, široke pojmove, da opišu šta se zahtijeva od zajednice. Propisi su zakoni napisani prema pravosnažnim aktima i koriste se za omogućavanje detaljne pravosnažnosti akata. Umjesto da parlament detaljno određuje način na koji lica treba da ispunjavaju obaveze iz odredbi zakonskih akata, parlament u taj akt uvrštava odredbe koje "ovlašćuju" vladu da naknadno piše propise. Ako se neko lice ne pridržava propisa, ono može da bude krivično gonjeno.

Kodeks prakse je napisan, kako bi ljudima dao praktične smjernice o načinu ispunjavanja opštih obaveza iz zakonskih akata, ili obaveza iz propisa, koje su opisane generalno. U većini slučajeva, kodeks se piše za smjernice poslodavcima. Kodeks treba da se poštuje, sem ako se može pokazati da se obaveze iz akata mogu ispuniti na drugi način. Niko se ne može krivično goniti zbog nepoštivanja kodeksa praksi, ali se kodeks prakse može koristiti kao dokaz da određeno lice nije ispunilo svoje opšte obaveze prema aktu ili svoje obaveze prema propisima.

Nečinjenje ovih stvari može dovesti do krivičnog gonjenja. Kako bi se izbjeglo krivično gonjenje, lice bi moralo da dokaže da je postupalo u skladu s aktom ili propisima na način koji nije opisan u kodeksu prakse.

2.3. Širenje informacija

Izrada jakog zakonodavstva sama po sebi nije dovoljna i vlada mora biti u stanju da učini da zakoni funkcionišu i u praksi. Ovo zahtijeva stabilne radne i socio-ekonomske sisteme, koji će skupa funkcionisati u cilju praktične primjene zakona i promocije prava na radu. Ovdje postoje važne implikacije za izvršne organe, a takođe i za manje prisilne tripartitne, bipartitne ili nezavisne organizacije imenovane za davanje savjeta i informacija, kako bi se pomoglo u promociji poštivanja zakona.

Široka raspodjela informacija o tome šta zapravo nalaže zakonodavstvo, putem službenih glasnika, publikacija, internet stranica i drugo, će pomoći nosiocima obaveza, i to će biti važan element ukupne strategije promocije poštivanja propisa. Ovakva raspodjela informacija postaje lakša, jer se razvijaju i jačaju sistemi informatičke tehnologije, koji se sve više koriste kako u zemljama u razvoju, tako i u industrijskim zemljama. Sve više preduzeća danas ima pristup internetu, a čak i udaljenije terenske kancelarije inspekcije rada sada su opremljene modernim IT sistemima. Ali, u ovoj oblasti treba učiniti više.

"Vodič za Akt o bezbjednosti i zaštiti zdravlja na radu", Ontario, Kanada[8]

Objašnjava šta svaki radnik, rukovodilac, poslodavac, građevinar i vlasnik radnog mjesta treba da zna o Aktu o BZR-u. On opisuje svačija prava i odgovornosti i jednostavnim jezikom odgovara na pitanja koja se obično postavljaju u vezi akta.

Postoje takođe i mnoge organizacije za pružanje usluga informisanja i savjetovanja, koje su osnovane da podrže inspekcije rada i daju dobre savjete poslodavcima, radnicima i ostalim akterima o tome kako se najbolje ispunjavaju zakonski propisi i promoviše najbolja praksa (koja često prevazilazi ono što zakon nalaže). Ovakve službe su sve više dostupne na internetu. One se razlikuju po vrsti savjeta koje daju – neke su privatne komercijalne organizacije, dok su druge dio vladinih službi za bolje ostvarenje dostojanstvenog rada.

Slučaj Filipina[9]

Od 2002. godine, Odjeljenje za rad i zapošljavanje (ORZ) Filipina je sprovelo politiku podrške za mala i srednja preduzeća, usmjerenu na poboljšanje produktivnosti i istovremeno uslova rada. Ova politika, zasnovana na Programu MOR-a WISE (Work Improvement in Small Enterprises), je takođe promijenila metode intervencije i kulturu profesije inspektora rada, sa službe koja se smatrala organizacijom za praćenje rada na mnogo dalekosežniji pristup koji uključuje savjete i promovisanje, integraciju poboljšanih uslova rada i zajedničku viziju razvoja preduzeća.

Širi nacionalni ili regionalni programi, kampanje, konferencije i seminari su još jedan sve popularniji način raspodjele informacija, a inspektori u ovim inicijativama mogu da igraju aktivnu ulogu, čak i ako nisu glavna pokretačka snaga tih inicijativa. Ove aktivnosti mogu da budu višeslojne, odnosno da spajaju publicitet (o zakonu i šta se nalaže), konferencije i seminare, redovne sastanke ključnih aktera, posebno vlade i njenih socijalnih partnera, te – što je važno u sadašnjem kontekstu – ciljani program inspekcije koji odgovara ukupnim ciljevima i fokusima programa, te u skladu s tim ima za cilj sprovođenje zakona. Pristup koji koristi sinergijsko djelovanje informacija i inspekcije je predstavljen kako slijedi:

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

[9] Više informacija na: http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/la/gp/phillipines.htm

Novi pristup (Holandija)

Novi pristup je usvojen u Nizozemskoj podudarno sa novim Aktom o uslovima rada koji je stupio na snagu dana 01.01.2007. godine. Prije izvršenja inspekcijskog pregleda, inspekcijska služba sada šalje knjižicu preduzećima koja namjerava da posjeti, a knjižica sadrži pregled propisa i rizika za dotični sektor. Inspekcijska služba takođe navodi koji standardi će biti primjenjeni tokom inspekcijskog pregleda. Kako bi kooperativni aspekt ovog novog pristupa bio naglašen, inspekcija takođe daje primjere praktičnih rješenja za opasne uslove rada. Inspekcija naglašava da cilj te usluge nije da uruči upozorenja i kazne, nego da napravi poboljšanja na radnom mjestu.[10]

Ukupni cilj takvih inicijativa nije samo da podignu svijest o zakonu među općim radnim stanovništvom, nego i da promijene stavove poslodavaca i radnika prema tome i da uspostavi više preventivne kulture. Takve inicijative su posebno važne za ona preduzeća koja nemaju svoje stručnjake o radnom zakonodavstvu, poput malih i srednjih preduzeća (SME) i samozaposlenih lica. Osim toga, postoje dijelovi radne snage do kojih je teško doći, poput radnika migranata i privremenih ili sezonskih poljoprivrednih radnika, te radnika u neformalnoj ekonomiji. Ove inicijative mogu da utiču na posredničke organizacije, poput NVO-a i organizacija zajednice, koje imaju kontakta sa takvim grupama.

Dani podizanja svijesti o bezbjednosti i zdravlju u UK

Ovi dani su započeti u poljoprivrednom sektoru, a kasnije su prošireni i na druge sektore poput građevinarstva. U partnerstvu inspekcije rada sa Izvršnim tijelom za zdravlje i bezbjednost (HSE), nacionalnim organizacijama poslodavaca i radnika, te nacionalnim ustanovama za obuku, aktivnosti podizanja svijesti su održavane u centrima za obuku i primarno usmjerene na mala i srednja preduzeća i samozaposlene. U trajanju od pola dana, ove aktivnosti su bile fokusirane na prioritete u oblasti bezbjednosti i zdravlja. Aktivnosti su bile veoma praktične i instruktori su pravili demonstracije o tome kako da se poboljšaju uslovi rada i spriječe rizici.

Prisustvovanje je dobrovoljno i besplatno, uz obezbijeđen ručak i osvježenje. Besplatne informacije i uputstva su bili na raspolaganju tokom dana. Podsticaj za dolazak na ove događaje je bila namjera inspekcije da ne bira preduzeća za *preventivne* inspekcijske preglede u sljedeće dvije godine. Ovaj podsticaj se pokazao veoma uspješnim i mnoga mala i srednja preduzeća, kao i samozaposleni, su prisustvovali. Naknadna evaluacija je pokazala rezultat da su mnogi od njih pretvorili savjete u praksu.[11]

HSE je održalo preko 140 ovakvih događaja u posljednjih deset godina, gdje je prisustvovalo više od 43.000 ljudi. Publika je obično sastavljena od porodičnih poljoprivrednika, samozaposlenih i onih koji ne zapošljavaju više od četiri radnika.

[10] http://osha.europa.eu/fop/netherlands/en/nl_developments/nieuwe_aanpak_arbeidsinspectie.

[11] Safety and Health Awareness Days: http://www.hse.gov.uk/agriculture/shads.htm .

U skorije vrijeme mnogo se pisalo o kampanjama informisanja, poput onih o bezbjednosti i zdravlju,[12] sve s ciljem pružanja pomoći nosiocima obaveza da razumiju šta se zakonski od njih traži, gdje da pronađu više informacija, te da ih se podstakne na ispunjavanje zakonskih obaveza. Poseban cilj nekih inicijativa su bili samozaposleni i "teško dostupne" grupe, uz korištenje TV-a i medija.[13] Ipak, još uvijek postoje značajne razlike među radnim stanovništvom u cjelini, između grupa ljudi i sektora, u smislu razumijevanja bilo kojeg zakona i njihove motivacije da ga poštuju. Razlike se posebno primijete između malih i velikih preduzeća, kako navodi tekst niže.

Poznavanje novih zakona:
Jaz između velikih i malih preduzeća (OECD, 2000.)

Studija poštivanja propisa iz oblasti bezbjednosti i zdravlja na radu u Engleskoj i Velsu je pokazala da su velike kompanije i kompanije sa osobljem za bezbjednost imale malo poteškoća u razumijevanju i korištenju informacija o obavezi poštivanja propisa. Postojala je velika vjerovatnoća da ove kompanije imaju djelotvornije sisteme za osiguranje poštivanja propisa, nego male kompanije bez osoblja za bezbjednost, u kojima menadžmentu obično nedostaje vremena i sredstava da pročita i razumije veliku količinu literature o zdravlju i bezbjednosti.

Novi norveški propisi su stupili na snagu 1991. godine, putem kojih se od javnosti i privatnih poslodavaca tražilo da uspostave i održavaju kontrolni sistem za pitanja okoliša, zdravlja i bezbjednosti.

Studija procjene o tome koliko se dobro sprovode propisi je urađena 1994. godine. Nalaz studije je pokazao veliku razliku između malih i srednjih preduzeća (SME), koja čine 90 odsto, i velikih preduzeća, koja čine 10 odsto norveških korporacija. U malim i srednjim preduzećima, 43 odsto menadžera nikada nisu čuli za propise, dok je taj postotak u velikim preduzećima samo 6 odsto. Samo 31 odsto menadžera na visokim pozicijama u malim i srednjim preduzećima je u velikoj mjeri angažovan na implementaciji sistema.

Jasno je da takve razlike imaju važan uticaj na ukupan nivo poštivanja propisa i čine velike razlike između SME i velikih preduzeća.

Pitanje prevođenja jezika je takođe pitanje koje treba uzeti u obzir, tamo gdje u zemljama postoji nekoliko i/ili čak mnogo plemenskih ili regionalnih jezika. U takvim slučajevima, vlade trebaju da odluče, kao stvar politike, u kojoj mjeri će objavljivati materijale na različitim jezicima, pronalazeći ravnotežu između troškova s jedne strane, i potrebe da se to učini, s druge strane. Posebno u ruralnim područjima, u koja inspektori dolaze rijetko, ako uopšte to i učine, je važno da se zakonske odredbe adekvatno razumiju, tako da ih poslodavci i radnici mogu poštivati. Ovo bi itekako moglo da ima velike implikacije za prevod, kao i za druge programe i inicijative podizanja svijesti.

[12] Evropska agencija za bezbjednost i zdravlje na radu, *"Health and Safety Campaigning - Experiences from across the European Union and tips on organizing your own campaign - Getting the message across"*, 2001: http://osha.europa.eu/en/publications/reports/102.

[13] U Ujedinjenom Kraljevstvu je za lokalnu televiziju napravljena serija TV programa u trajanju od 45 sekundi sa naslovom "Worksmart". Svaka je govorila o stvarnim ljudima koji su učestvovali u ozbiljnoj nesreći - s jednostavnom porukom za svaku emisiju: http://www.hse.gov.uk/campaigns/worksmart/videos/#construction.

3. STRATEGIJE ZA SPROVOĐENJE PROPISA

Uspjeh i neuspjeh

Ključni odlučujući faktor djelotvornosti vlade je koliko dobro regulatorni sistemi postižu ciljeve politika. Brzi porast u propisima i vladinim formalnostima u većini OECD zemalja od 70-ih godina je proizveo impresivne koristi u nekim oblastima privrede i društvenog blagostanja, ali su rezultati propisa prečesto bili i razočaravajući. Dramatični regulatorni neuspjesi pokazuju tendenciju da provociraju zatjeve za još više propisa, uz malo procjene o razlozima koji stoje iza neuspjeha.[14]

3.1. Vodeći principi sprovođenja propisa

Prema Dejvidu Vejlu (David Weil),[15] centralni zadatak s kojim se susreću sve inspekcije, bez obzira na regulatorni model, je kako najdjelotvornije upotrijebiti sredstva za postizanje trajnih poboljšanja. Četiri centralna principa trebaju voditi politike sprovođenja propisa:

- Određivanje prioriteta
- Odvraćanje
- Održivost
- Sistemski efekti

Određivanje prioriteta

Ovo se odnosi na odabir preduzeća za inspekcijski pregled i mjeru u kojoj inspektori uspjevaju češće izvršiti pregled u onim preduzećima koja (potencijalno) krše zakon, nego u onima koji ga poštuju. Inspekcije određuju prioritetna preduzeća uglavnom kako bi im pomogli da na što bolji način iskoriste oskudna sredstva i da usmjere svoj trud tamo gdje je najpotrebniji.[16] Određivanje prioriteta takođe treba da unaprijedi stope otkrivanja ozbiljnijih povreda zakona i vjerovatnoću da se isti isprave, uz očigledne implikacije za sankcije.

Mnoge inspekcije rada se oslanjanju na događanje nesreća ili žalbe kao okidače izvršnih radnji. Izvršni organi bi željeli da pretpostave da se zaposlenici koji rade u zakonskim uslovima neće žaliti, a da će se oni koji iskuse krše-

[14] OECD, *"Reducing the risk of policy failure: Challenges for Regulatory Compliance"*, 2000., Pariz.

[15] *A strategic approach to labour inspection*. David WEIL International Labour Review, Vol. 127, Br. 4, MOR, (2008):
http://www.hctar.org/pdfs/Weil.strategic_approach08.pdf .

[16] Nosioci obaveza i inspektori obično prihvataju određivanje ciljeva. Žrtve i radnici smatraju da određivanje ciljeva za sprovođenje zakona ne treba da ide na uštrb zaštite nekih grupa radnika. Radnici shvataju "univerzalno pravo" na zaštitu kao pravo koje ne treba da bude izgubljeno kroz politiku određivanja ciljeva.

nje zakona žaliti. Zaista, istraživanja pokazuju da preduzeća s manjom stopom prigovora imaju relativno manje problema i dobre uslove. Međutim, nemaju sva preduzeća s nedovoljnim poštivanjem propisa i stvarnim kršenjem zakona visoke stope prigovora. Zapravo oni radnici, koji su najranjiviji – poput radnika migranata ili onih u neformalnoj ekonomiji – se često suočavaju s najgorim uslovima rada, ali se mnogi ipak ne žale iz straha od gubitka zaposlenja.

Stoga postojanje prigovora ne daje jasnu sliku o poštivanju propisa. Faktori sem onih povezanih sa stvarnim okolnostima u preduzećima, poput radnog odnosa, nivoa sindikalizacije, poznavanja zakona, stava preduzeća prema sindikatima, itd. bi mogli da budu prepreka za iskazivanje prigovora: Tišina se ne treba smatrati poštivanjem propisa.

Pristup OSHA-e za određivanje prioriteta na osnovu žalbi[17]

Prije 1996., Uprava za bezbjednost i zaštitu zdravlja na radu SAD-a je na skoro sve žalbe odgovarala istragama na radnom mjestu. Ovo je zahtijevalo značajne ljudske resurse i dovelo je do dugih vremenskih perioda između podnošenja žalbe i istrage. Uz sve veće zaostajanje u slučajevima, OSHA je 1996. godine počela vršiti procjene o tome da li svaka ulazna žalba predstavlja ozbiljan prekršaj ili opasnost. Ako je slučaj smatran ozbiljnim, inspektori bi izvršili pregled u preduzeću, s fokusom na specifična pitanja. Ako se žalba nije smatrala ozbiljnom, OSHA bi poslala upit poslodavcu faksom ili telefonom. Sistem je dakle preusmjerio resurse na najozbiljnije probleme, omogućavajući istovremeno brzo rješavanje ostalih slučajeva.

Odvraćanje

Odvraćanje se odnosi na shvatanje nosilaca obaveza da je vjerovatnoća inspekcijskog pregleda i mogućeg izvršenja zakona dovoljno velika da im dobrovoljno poštivanje zakona učini vrijednim. Evaluacije inspekcija rada se obično fokusiraju na direktne efekte inspekcijskih pregleda na radnom mjestu, ali najveći potencijalni uticaj njihovih aktivnosti ipak nastaje kroz odvraćanje: Prijetnja inspekcije koja podstiče promjene u poštivanju propisa ili u praksi.

Postoje mnogi načini na koje inspektori nastoje unaprijediti odvraćanje. Ovo mogu postići sudski postupci koji imaju dobar publicitet, na primjer, kao i članci u novinama ili druga vrsta publiciteta.

Održivost

Intervencije u prošlosti i s njima vezano sprovođenje zakona su trebali da imaju efekat održivog poštivanja propisa na duže staze. Inspekcija i sprovođenje zakona se mogu smatrati bolje održivim, ako vode ka trajnom pošti-

[17] Preuzeto iz: Weil, D., *"A strategic approach to labour inspection"*, International Labour Review, Vol. 147 Br. 4, MOR, Ženeva, 2008.

vanju propisa, i uopšte, usvajanju mjera u skladu s ukupnim ciljevima radnog zakonodavstva.

Konkordat o izvršenju (Ujedinjeno Kraljevstvo)[18]

Konkordat o izvršenju podstiče funkciju partnerstva između izvršnih organa i poslovne zajednice, te utvrđuje šest principa dobrog sprovođenja zakona koji pomažu izvršnim organima da postignu dobrovoljno poštivanje zakona.

1. Standardi: Jasni standardi koji određuju nivo usluga i ukupnog rada koje javnost i poslovni ljudi mogu očekivati.
2. Otvorenost: Jasno i otvoreno davanje informacija na jednostavnom jeziku.
3. Biti od pomoći: Pomoći preduzećima putem savjetovanja i pomoći u poštivanju propisa.
4. Žalbe: Jasna i dostupna žalbena procedura.
5. Proporcionalnost: Osiguranje da su izvršne radnje proporcionalne dotičnim rizicima i da ne prouzrokuju bespotrebne troškove, posebno za mala preduzeća.
6. Dosljednost: Osiguranje dosljedne prakse izvršavanja zakona.

Inspekcije često počinju kao reakcija na neočekivani zahtjev za intervenciju od strane radnika i njihovih delegata, ili drugih odjeljenja uprave, ili iz nekog drugog obaveznog razloga. Ovi zahtjevi mogu promijeniti planiranje aktivnosti i ponekad se smatraju nametanjem, ali u širem nacionalnom sistemu za poboljšanje zaštite radnika na radu, oni često predstavljaju potrebni okidač za intervenciju.

Istrage na osnovu žalbi mogu imati ograničen i kratkotrajan efekat (npr. mala održivost), kada se koriste kao usko fokusirana sredstva za rješavanje specifičnih problema. Inspektor bi trebao prosuditi i istražiti da li problem zaista ima sadržinu ili zapravo predstavlja vrh ledenog brijega.

Nesreće i slučajevi oboljenja se u svakom slučaju često mogu koristiti kao okidač za šire istrage loših sistema upravljanja bezbjednošću i zdravljem, lošeg održavanja, loše obuke i nadzora, itd. Drugim riječima, ako su nesreće odabrane za istragu prema dogovorenim kriterijumima, takve istrage mogu biti koristan osnov za širu intervenciju, koji često obuhvata izvršne radnje kada su povrede ozbiljne. Zaista, nakon što se dogodi veoma ozbiljna nesreća poput smrtnog slučaja, često postoji očekivanje javnosti da se sprovede pravda, tako da su krivično gonjenje ili druge sankcije često opravdane.

[18] *The Enforcement Concordat: Good practice guide for England and Wales*: http://www.berr.gov.uk/files/file10150.pdf.

Sistemski efekti

Često je fokus regulatorne pažnje na pojedinačnim radnim mjestima, a sprovođenje zakona ima malo uticaja na ponašanje preduzeća u opštem smislu. Međutim, dobro odabrano sprovođenje zakona – poput krivičnog gonjenja, uz prikladan publicitet – može imati mnogo više uticaja nego samo na preduzeće i uticati na stavove i ponašanja širom dotične industrije ili čak na nacionalnom nivou. Stoga sprovođenje zakona pomaže u odvraćanju drugih od nepoštivanja propisa, kako je gore navedeno.

Sprovođenje zakona čini se ima sistemski efekat na poštivanje propisa na niz načina:[19]

- Treba da ima direktan uticaj na preduzeća koja su predmet sankcija, podstičući ih da generalno poboljšaju uslove rada,
- Može podići svijest drugih organizacija o propisima, standardima koji se od njih očekuju i brzom prepoznavanju da ne ispunjavaju te standarde,
- Može pojačati efekat odvraćanja koji imaju propisi, tako što se povećava shvatanje organizacije da postoji mogućnost otkrivanja i izvršnih radnji.

Inspekcije rada moraju pronaći načine da utiču na ponašanje svih poslodavaca, koji možda nisu direktni subjekat pregleda. Šire informacije o mogućim sankcijama, publikovanje ozbiljnih incidenata, krivičnih gonjenja, itd. (kao i imena prekršilaca), mogu doprinijeti ovoj sistemskoj promjeni. Imenovanje osuđenih za kršenje zakona se ponekad naziva “imenovati i postidjeti”. Nivo i vrsta publiciteta je važna, naročito kada se informacija o sprovođenju zakona želi učiniti relevantnom onima na koje izvršni organi žele da utiču.

Pro i kontra publiciteta kao interventne strategije (M. Wright et al., 2005.)

Pro (argumenti za)	Kontra (argumenti protiv)
Postoje empirijski dokazi da je loš publicitet jaka motivacija za mnoge organizacije i izvršne menadžere u korporacijama.	Nepredvidljivost reakcije javnosti na loš publicitet znači da je “kazna” nesigurna i može biti neproporcionalna prekršaju.
Pojačava osjetljivost firmi i osoba na ugled zbog postiđenosti u društvu.	Loš publicitet može da ima ograničen uticaj na organizaciju koja ili nema vrijednost brenda ili ima monopol u određenom poslu, npr. jedino preduzeće u uslužnom sektoru.

[18] *“An evidence based evaluation of how best to secure compliance with health and safety law”*, HSE Research Report 334 (2005.): http://www.hse.gov.uk/research/rrpdf/rr519.pdf

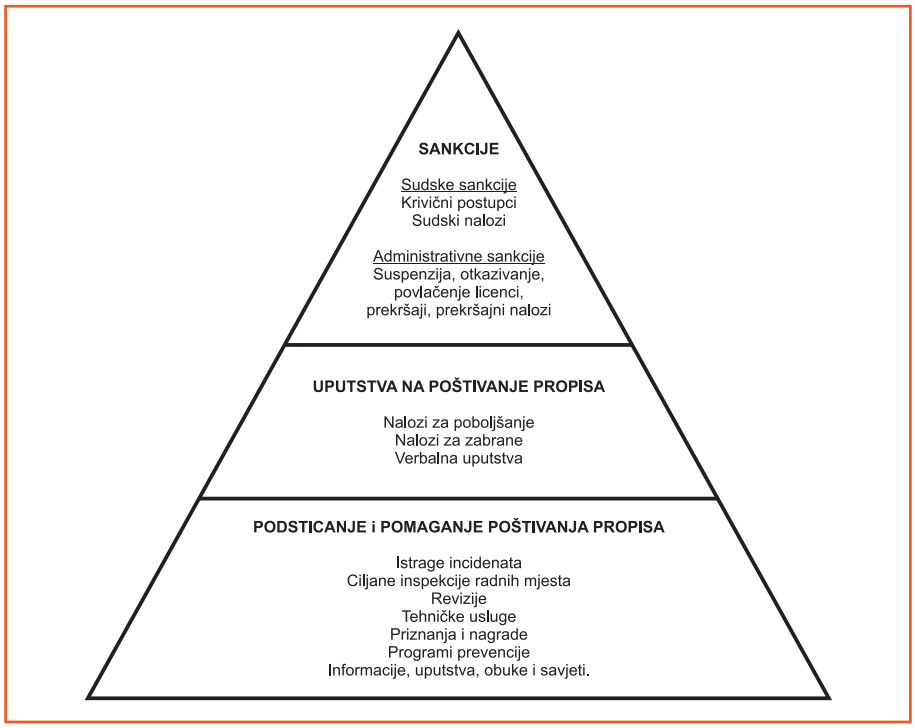
Loš publicitet povećava unutrašnje troškove nepoštivanja propisa i troškove vezane za moguće izvršne radnje.	Preuranjen publicitet (prije nego što je ustanovljena odgovornost ili krivica) je nepravedan i ugrožava legitimitet zakona.
Postiže generalno odvraćanje širom organizacija (bez ograničenja na prekršioca).	Efekat odvraćanja može da bude ograničen na viši menadžment.
Može da bude povezan s restorativnom pravdom.	Publicitet može uslijediti dugo vremena nakon učinjenog prekršaja zbog potrebe da se ustanovi krivica.

Osim sistemskih efekata davanja publiciteta prekršiocima, postoji i drugi (možda i više) važan efekat, naime potreba mnogih organizacija da izbjegnu loš publicitet i negativan korporativni imidž. Ovo je ključni pokretač onih preduzeća koja su svjesnija svog "brenda", kao što su mnoga nacionalna i multi-nacionalna preduzeća. Stoga bi inspekcije mogle da postignu mnogo toga kroz inspekcijske preglede sjedišta preduzeća, razgovarajući s direktorima i drugim višim rukovodiocima, i vršeći pritisak na njih da se promovišu visoki standardi u njihovoj organizaciji – i u svim podružnicama. Ovo takođe može uštediti mnogo vremena inspektorima. Umjesto pregleda mnogo malih radnih mjesta i osiguranja da svako od njih ispunjava obaveze, pregledi nekoliko njih, a potom i pregled sjedišta preduzeća, može postići željeni efekat, posebno ako je inspekcijski pregled podržan s nekoliko dobro izabranih primjera preduzeća koja nisu uspješna u cjelini.

3.2. Pristupi sprovođenju propisa

U širem smislu postoje dvije vrste pristupa sprovođenju propisa koje su zemlje usvojile, kako bi postigle iste ukupne ciljeve:

- "Sankcioni pristup" je sistem zasnovan na odvraćanju, koji pretjerano koristi pokretanje postupaka i parnica, kako bi odvratio od prekršaja. Ovaj pristup nastoji da utiče na shvatanje poslodavca (velika vjerovatnoća inspekcijskog pregleda i pronalaženja prekršaja, te dovoljno značajna težina kazni), kako bi doveo do poštivanja propisa radnog zakonodavstva. Kritičari ovog pristupa kažu da on promoviše neprijateljske odnose između izvršnih organa i nosilaca obaveza, stvara ljutnju i nespremnost nosilaca obaveza da sarađuju, promoviše kulturu defanzivnosti u preduzeću, dovodeći ih do ispunjavanja obaveza i liječeći "simptome" (prekršaje) umjesto "bolest" (slab ili nekooperativan menadžment).



- "Pristup poštivanja propisa" je zasnovan na teoriji da se poštivanje propisa najbolje obezbjeđuje uvjeravanjem, a ne strogim sprovođenjem zakona. Ovaj pristup inspekcijskim pregledima je dosta kolaborativniji i omogućava inspektorima da odaberu fleksibilniji pristup koji obuhvata pomoć poslodavcima da riješe probleme vezane za poštivanje propisa. Međutim, kako bi aktivnosti uvjeravanja bile djelotvorne, one moraju da budu praćene stvarnom prijetnjom preduzimanja izvršnih radnji i kažnjavanja. Piramida sprovođenja zakona prikazana na slici gore predstavlja niz aktivnosti inspektora, poredanih po težini, kako bi se podstaklo poštivanje propisa i odgovorilo na nepoštivanje. Kao što su predložili Ajres i Bratvajt (Ayres i Braithwaite), "što se više sankcije drže u pozadini, toliko će više propisa biti poštovano kroz moralno uvjeravanje i propisi će biti utoliko djelotvorniji".[20]

Kritičari izjavljuju kako su "pristupi poštivanja propisa", koji se zasnivaju na vjerovanju da su ljudi razumni, da djeluju u dobroj vjeri i da su motivisani da se pridržavaju zakona, osuđeni na propast. Argumentuje se da nosioci obaveza obično nisu motivisani da se pridržavaju zakona, a neki će iskoristiti pretpostavku da se ponašaju u dobroj vjeri. Takvi pristupi bi mogli stvoriti kulturu *laissez faire* ("pusti to") kod preduzeća: Poslodavci bi mogli preferirati da sačekaju inspekcijski pregled (što bi moglo trajati godinama), umjesto da budu proaktivniji i prave poboljšanja.

S druge strane, kritičari "Sankcionog pristupa" kažu da taj pristup bespotrebno naglašava radnje za sprovođenje, jer su mnogi nosioci obaveza prilično razumni i samo žele dobar savjet. Oni kažu da taj pristup potkopava potrebu

[20] *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*, Ayres and Braithwaite, Australija, 1992.

za dobrim odnosima među inspektorima rada i socijalnim partnerima, koji su od vitalne važnosti za socijalni dijalog. Umjesto toga, postoji kultura nepovjerenja i straha, a poslodavci neće biti spremni da objelodane informacije ili da traže pomoć od inspektora, što je potrebno za prevenciju i zaštitu radnika.

U praksi mnoge inspekcije rade negdje između ova dva pristupa, pokušavajući da održe dobre radne odnose i socijalni dijalog s jedne strane, ali ne zapostavljajući radnje sprovođenja, tamo gdje se vjeruje da su iste opravdane.

3.3. Diskreciona ovlaštenja i dosljednost u sprovođenju propisa

Bez obzira koji pristup preovladava u jednoj zemlji, diskreciona ovlaštenja inspektora imaju veoma važnu ulogu u odlučivanju o najprikladnijem postupanju, slučaj po slučaj. Na primjer,

- Ključni principi poput zaštite osnovnih prava na radu ili zaštite od ozbiljnih rizika po zdravlje i bezbjednost, traže striktne propise (često prema krivičnom zakonu) i strog pristup u izvršavanju zakona, koji uključuje sankcije, često prekršajne, u slučaju nepoštivanja propisa.
- Ostali zahtjevi i manje ozbiljni prekršaji zakona se tretiraju davanjem savjeta i preduzimanjem samo formalnih izvršnih radnji u slučajevima kada nepoštivanje zakona traje duži vremenski period.

Ovakav pristup je podržan Konvencijama MOR-a koje navode da:

> *"Lica koja prekrše ili propuste poštivanje zakonskih propisa za čije su sprovođenje nadležni inspektori rada, sankcionišu se zakonski bez prethodnog upozorenja. Međutim, nacionalnim zakonima ili drugim propisima se mogu predvidjeti izuzeci u odnosu na slučajeve u kojima se mora dati prethodno obavještenje kako bi se otklonili nedostaci ili poduzele preventivne mjere."* [21]

Na nacionalnom nivou, nosioci obaveza s pravom očekuju dosljednost u sprovođenju zakonskih propisa od strane vlade: u savjetima koji su dati, u primjeni naloga za izvršenje, i naravno u odlukama o sankcijama i pokretanju postupaka. Ovo pitanje dosljednosti u sprovođenju propisa se treba tretirati sve ozbiljnije od strane inspekcija. Diskreciono ovlaštenje inspektora nije dozvola da se ponaša samovoljno ili iz lične osvete i oni trebaju da budu odgovorni za svoje individualne odluke i radnje u sklopu šire politike o dosljednosti u sprovođenju zakonskih propisa.

U praksi, dosljednost u odlukama o tome da li dati savjet, namenuti sankcije ili pokrenuti sudski postupak, nije jednostavna stvar, jer se inspektori često susreću s mnogim varijablama: nivo opasnosti, stav i kompetentnost menadžmenta, te istorija incidenata u datom preduzeću. Svi ovi aspekti će se razlikovati od preduzeća do preduzeća, čak i u okolnostima koje se mogu činiti jednostavnim.

[21] Konvencija o inspekciji rada, 1947. (br. 81), član 17.

Odluka o izvršnoj radnji je zbog toga stvar rasuđivanja inspektora, uz diskreciono ovlaštenje, ali ona mora biti u sklopu šireg nacionalnog okvira, kako bi se postigla određena dosljednost u pristupu. Ovo postaje sve važnije, jer inspekcije sve više dolaze pod nadzor javnosti i pozivaju se na odgovornost za svoje odluke i aktivnosti.

Zbog toga mora da postoji šira nacionalna politika i strategija sprovođenja zakona, a inspektori moraju da budu potpuno obučeni u svim relevantnim oblastima. Ovo treba da im pomogne u izvršavanju njihovih ključnih funkcija, u koje spada jasno rasuđivanje o tome da li se zakon poštuje, kompetentnost nosilaca obaveza da isprave svako kršenje zakona, i na kraju koje aktivnosti trebaju da preduzmu (inspektori) da bi postigli poštivanje zakona. Oni moraju da budu u stanju razlikovati između ozbiljnih ili stalnih samovoljnih kršenja zakona, kažnjivog nemara ili očigledne nespremnosti, koje izazivaju kazne, i nenamjernih ili manjih prekršaja za koje se može dati verbalni savjet ili upozorenje.

Strategija sprovođenja zakona će u velikoj mjeri biti određena širom javnom politikom u određenoj zemlji i trebala bi se povremeno pratiti i ocjenjivati, kako bi se osiguralo da zapravo doprinosi postizanju trajnih poboljšanja na radnim mjestima.

Sprovođenje zakona u inspekciji rada Holandije[22]

Ako tokom inspekcijskog pregleda inspektor primjeti kršenje zakona, on/ona će preduzeti mjere ili nametnuti sankcije. Ozbiljnost prekršaja određuje mjeru ili sankciju koju će nametnuti inspekcija rada. One mogu biti:

- ✓ Davanje komentara o rješavanju prekršaja,
- ✓ Izdavanje upozorenja,
- ✓ Izdavanje naloga za prestanak rada ili za neposrednu obustavu rada,
- ✓ Izdavanje zahtjeva za ispunjenje zakonskih obaveza,
- ✓ Izricanje administrativne kazne,
- ✓ Podnošenje službene prijave (prema krivičnom zakonu),
- ✓ Izdavanje krivičnog naloga (u slučaju plaćanja ispod zakonski određene najniže plate).

Osim u slučajevima kada su komentari dati prije, inspekcija će uvijek napismeno potvrditi mjeru ili mjere koje će preduzeti poslodavac i bilo koje sankcije koje izriče inspekcija.

[22] *What does the Labour Inspectorate do?*
http://www.arbeidsinspectie.nl/Images/What%20does%20the_tcm290-261081.pdf .

3.4. Neke inicijative za promociju poštivanja propisa

Svijest i učešće radnika

Obuka i informacije u zakonskim obavezama trebaju da budu na raspolaganju za radnike, kako bi se poboljšalo njihovo razumijevanje, znanje i kompetentnost u pogledu zakona i načina na koji se te obaveze ispunjavaju. Inspektori bi mogli da učestvuju u obuci radnika, poput onih koje organizuje sindikat, i da im pomognu da razumiju ulogu inspekcije u promovisanju poštivanja relevantnih zakona. Preporuka o inspekciji rada, 1947. (br. 81) takođe predviđa takvu ulogu za inspektore.

U mnogim zemljama, radnici su često proaktivno uključeni u preventivne aktivnosti, kao i u reaktivne istrage nesreća ili prigovora. Takvo učešće je naročito od pomoći u pitanjima vezanim za pregovore o platama i industrijske odnose, kao i učešće u ulozi predstavnika za bezbjednost i zdravlje i članova komisije za bezbjednost i zdravlje – koje opet pomaže u promovisanju poštivanja zakonskih obaveza. Inspektori rada često podržavaju takve napore, tamo gdje to mogu učiniti, prisustvovanjem na sastancima komisija ili barem saradnjom s predstavnicima radnika i razgovorom s njima o relevantnim pitanjima.

Ugovorne klauzule

Mnoga javna i privatna preduzeća danas u ugovore stavljaju klauzule za potencijalne ugovarače ili pružaoce usluga o potrebi da se poštuje relevantno radno zakonodavstvo i da se održi takav nivo pridržavanja propisa tokom trajanja ugovora. Dakle, poštivanje zakonskih obaveza je direktno vezano za poslovni dogovor i to čini vjerovatnijom mogućnost da će se zakonske obaveze zapravo poštivati. To opet ima efekat promovisanja poštivanja propisa i takođe širenja dobre prakse, tako da će ugovarači i dobavljači, koji su često mala i srednja preduzeća, biti bolje informisani o tome šta zakon nalaže i u praksi poboljšati uslove rada.

Revizija radnog mjesta

Revizije radnih mjesta mogu raditi sama preduzeća ili privatni revizori. Oni se mogu fokusirati na cijela radna mjesta, kako bi obezbijedili poštivanje određenih nacionalnih ili međunarodnih standarda (kao što su standardi u seriji SA 8000), ili samo na određene procese. Ako treba da se osigura poštivanje određenog standarda, revizori će opet izdati neku vrstu certifikata usklađenosti s relevantnim standardom. Ovakve organizacije mogu da budu akreditovane od strane nacionalnih institucija, jer često izdaju certifikate za usklađenost sa standardima upravljanja bezbjednošću i zaštitom zdravlja na radu. Ovo se događa u mnogim industrijskim zemljama, poput Španije.[23] Inspektori rada tokom inspekcijskog pregleda takođe mogu da provjere izvje-

[23] *Poglavlje 5 RD 39/97, Reglamento de los Servicios de Prevención* (španski): http://noticias.juridicas.com/base_datos/Laboral/rd39-1997.html

štaje revizora ili certifikate o usklađenosti, imajući u vidu da postojanje takvih certifikata ne ukazuje na trenutno poštivanje zakonskih propisa.

Revizije takođe postaju sve više uobičajene u okviru globalnog lanca nabavke. Klijenti – često multinacionalna preduzeća – zahtijevaju da njihovi proizvodni dobavljači u zemljama u razvoju redovno organizuju revizije, kako bi ispunili uslove nacionalnih zakona i/ili međunarodnih standarda rada. Razlog za ove zahtjeve je djelimično osiguranje prihvatljivih uslova rada koji vode ka boljoj produktivnosti, ali i promovisanje dobrog imidža i ugleda firme uz malo opasnosti od *"sweatshop"* standarda u proizvodnji dobara namijenjenih za industrijske zemlje. Dobavljači takođe dobijaju korisne informacije i obuku kroz ove revizije.

Ukupni efekat revizija dobavljača je dizanje nivoa poštivanja propisa barem u sklopu njihovih kompanija. Inspektori rada se sve više uključuju u takve revizije, posebno kroz određene kolaborativne programe kao što su Bolje fabrike i bolji programi rada u Kambodži, Jordanu, Vijetnamu i na Haitiju.[24] Ovo pomaže da se obezbijedi što veća održivost poboljšanja u poštivanju zakonskih propisa.

Podsticaji

Postoje mnogi primjeri šema podsticaja koji motivišu preduzeća da poboljšaju ispunjavanje zakonskih obaveza putem raznih podsticaja. Postoje nefinansijski podsticaji, uključujući šeme priznanja kao što su nagrade, sa ciljem pozitivnog priznanja, ali bez suštinskih direktnih finansijskih implikacija. Takve nagrade su na primjer nagrade za bezbjednost, koje dodjeljuju ministarstva rada (Južna Koreja, Tajland, Kvinslend, Australija[25]), sistemi priznanja (Zlatna lista Jordana,[26] program SHARP u SAD-u[27]) i drugi. Ove nagrade mogu biti veoma djelotvorne i pomoći imidžu i ugledu kompanije koja može imati dodatne poslovne koristi od poštivanja zakona. Inspekcija rada promoviše ili je uključena u većinu ovih šema.

Postoje takođe finansijski podsticaji (pozitivni ili negativni za poslodavce, kako bi stimulisali poboljšanja u oblasti bezbjednosti i zaštite zdravlja radnika), poput podsticaja u vezi osiguranja (npr. smanjenje premije osiguranja od nesreća – Njemačka, Tunis, Finska[28] – vezano za iskustva preduzeća s nesrećama), šeme finansiranja preduzeća za preventivne aktivnosti; i podsticaji zasnovani na porezima (na primjer smanjenje poreza, u Njemačkoj poslodavci mogu od godišnjeg poreza otpisati do 500 eura po radniku, za aktivnosti koje promovišu zaštitu zdravlja na radu).

---

[24] Na primjer, vidi izvještaje projekta "Better Factories and Better Work" za Kambodžu, Vijetnam, Haiti i druge zemlje: http://www.betterwork.org/public/global.

[25] Nagrada za najbolje upravljanje bezbjednošću od korejskog ministra rada, nacionalna nagrada za upravljanje bezbjednošću od ministra rada u Tajlandu, nagrada za siguran rad od Odjeljenja za zapošljavanje i industrijske odnose, Kvinslend, Australija.

[26] Golden List, Ministarstvo rada Jordana: http://www.mol.gov.jo/Portals/1/procedurese.pdf .

[27] *The Safety and Health Achievement Recognition Program* (SHARP) OSHA, Sjedinjene Države: http://www.osha.gov/dcsp/smallbusiness/sharp.html.

[28] Model premijum popusta, Rautiainen, R.H. et al. (2005.). *Effects of premium discount on workers' compensation claims in agriculture in Finland*. Američki žurnal industrijske medicine ,48 (2), 100-109).

Ključne karakteristike ekonomskih podsticaja za promociju zaštite zdravlja i bezbjednosti na radu

Prema Evropskoj fondaciji za poboljšanje uslova života i rada,[29] sljedeće četiri ključne karakteristike ekonomskih podsticaja koje bi ih mogle učiniti naročito pogodnim za promovisanje zaštite zdravlja i sigurnosti na radnom mjestu:

1. Dobro izrađeni podsticaji mogu donijeti poboljšanja u radnom okruženju, gdje i veličina podsticaja i uslovi plaćanja pokazuju opipljive veze između poboljšane prakse u bezbjednosti i zaštiti zdravlja i nagrade koja iz toga rezultira.
2. Podsticaji trebaju uzimati u obzir efekat statističkih fluktuacija na mala i srednja preduzeća (SME).
3. Podsticaji zasnovani samo na istorijskim djelovanjima će imati samo ograničen uticaj na preventivni rad.
4. Podsticaji trebaju da usmjeravaju naprijed, promovišući nastojanja, a ne rezultate.

Uticaj na neformalnu ekonomiju i "teško dostupne grupe"

Takve grupe obuhvataju samozaposlene, radnike u neformalnoj ekonomiji, radnike migrante, domaće radnike i ostale za koje postoji mala vjerovatnoća da će biti subjekat inspekcijskog nadzora – i koji su često ranjiviji kada je riječ o lošim uslovima rada. Takve grupe radnika nisu subjekat inspekcijskog pregleda, ali to je uglavnom iz razloga što ih zakon i mandat inspekcije ne obuhvataju ili su sredstva inspekcije nedovoljna da dopru do svih radnika. Neformalna ekonomija zaslužuje posebnu pažnju. Ta oblast izaziva sve veću zabrinutost, uglavnom zbog toga što predstavlja toliki broj radnika na svijetu. Dalje informacije na tu temu su date u izvještaju za Međuregionalni simpozijum na tu temu,[30] a takođe i u Prilogu 2.

Mnoge od novih inicijativa su zasnovane na partnerstvima između inspekcije rada i drugih aktera zainteresovanih da postignu iste ciljeve. Rad u većim partnerstvima znači da su i drugi kanali komunikacije otvoreni za inspektore, a oni ih mogu koristiti u svojim nastojanjima da "dođu do nedostupnih". Nastojanja su fokusirana na motivaciju preduzeća da poštuju zakone, naglašavajući koristi od poštivanja zakona, ali uz prijetnju da inspektori mogu čuti za radna mjesta i izvršiti inspekcijski pregled radnih mjesta koja konstantno ne izvršavaju zakonske obaveze.

Druge incijative su pokrenute u drugim zemljama, na primjer uz korištenje TV i radio stanica, gdje inspektori rada daju savjete o sadržaju. Tamo gdje su sprovedene ankete publike, pokazalo se da dobro urađeni programi imaju uticaja i da su nivoi svijesti viši. Mediji dolaze do svih, nezavisno od statusa

[29] Ekonomski instrumenti za održivi razvoj:
http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2000/76/en/1/ef0076en.pdf

[30] MOR: *The informal economy: enabling transition to formalization*, Ženeva, 2007.:
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_110324.pdf

zaposlenja, i mogu imati značajan efekat na stavove među onima do kojih se ne može doći i na koje se ne može direktnije uticati, npr. putem inspekcijskih pregleda, obuka, itd. Iako ne postoji garancija da će se ove promjene stavova zapravo pretvoriti u poboljšane uslove rada, medijski programi barem podižu svijest o potrebi dobre bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu, kao i održavanja ostalih osnovnih ljudskih prava na radu.

Inicijative koje su usmjerene na dosezanje do šire radne populacije, će sve više uključivati ciljane pristupe i saradnju nekoliko partnerskih organizacija, uz inspektore rada koji obavljaju dužnost izvršnih organa, ako se ne postigne poštivanje propisa. Ovakve inicijative trebaju opredijeljenost svih partnera, ali su se pokazale naročito djelotvornim u slučajevima kada su uključeni inspektori i kada postoji stvarna prijetnja inspekcije i izvršnih radnji.

4. ŠEME SANKCIJA

4.1. Mjere za sprovođenje propisa

Postoji mnogo opcija koje inspektori ili drugi izvršni organi imaju na raspolaganju:

- Verbalne ili pismene opomene. Davanje informacija i preporuka za primjenu propisa i/ili ispravak situacije.
- Administrativne direktive ili nalozi. Ovo su pismeni nalozi s pravnom snagom, koji obavezuju nosioce obaveza da preduzmu određene mjere s ciljem ispravljanja nekog prekršaja ili da prestanu s radom prije nego što se otkloni opasnost.
- Administrativno nametnute novčane kazne.[31] Ovo su finansijske kazne, koje nameće sam izvršni organ bez slanja na sudove, kao što je slučaj u mnogim zemljama (Njemačka, Švedska, SAD, Holandija, itd.).
- Prekršajni nalog, novčane kazne i kažnjavanje na licu mjesta. Izvršni organi u nekim provincijama Kanade i Australije su ovlašteni da izreknu male kazne svim stranama na radnom mjestu.
- Povećano regulatorno opterećenje. Na primjer, zahtjev prekršiocima da striktnije ispunjavanju obavezu podnošenja izvještaja inspekciji, intenzivniji inspekcijski nadzor ili pregledanje opreme, procjene rizika.
- Rješenja za kršenje propisa postignuta pregovorima, koja se mogu izvršiti raznim metodama poput uslovne opomene,[32] uslovne kazne ili zakonski nametnute mjere.[33]

[31] Alternativne kazne za prekršaje iz oblasti zaštite zdravlja i bezbjednosti: http://www.hse.gov.uk/consult/condocs/penalties.htm#alternative.

[32] Prekršilac se slaže da će ispuniti neke uslove, kako bi izbjegao/-la krivično gonjenje (Sjedinjene Države).

[33] Zakonski nametnuta mjera je pravni sporazum po kojem organizacija mora izvršiti određene aktivnosti, kako bi poboljšala bezbjednost i zaštitu zdravlja radnika, i omogućila korist industriji i široj zajednici. Koristi se u nekoliko australijskih država. http://www.deir.qld.gov.au/law/regulation/undertakings/index.htm.

- Probni period za kompanije i direktore. Kompanije i direktori koji su proglašeni krivim, se stavljaju na probni period za izvršene prekršaje i svaki dalji prekršaj u tom vremenskom roku bi imao za rezultat kaznu za početni prekršaj.
- Loš publicitet,[34] kada se objavljuju radnje prekršilaca. Inspekcija rada u Brazilu objavljuje imena poslodavaca koji su povratni prekršioci u oblasti prisilnog rada, omogućavajući na taj način javnim institucijama da zabrane njihov pristup kreditima, subvencijama i socijalnim beneficijama.
- Lista ugovaranja. Prekršioci gube pravo da se prijavljuju za vladine ugovore jedno određeno vrijeme. Ova mjera promoviše preduzeća koja poštuju propise i neutralizuje prednost konkurentnosti kada kompanije umanje svoje troškove ispunjavanja zakonskih obaveza kroz nepoštivanje istih.
- Diskvalifikacija direktora.[35]
- Varijacija licenci ili uslova za preduzeća (npr. zatvaranje ili suspendovanje rada preduzeća;[36] suspenzija ili povlačenje poslodavčeve licence za rad).[37]
- Građanski ili krivični postupci (koji takođe mogu da rezultiraju krivičnim kaznama, kaznama zatvora, ili grupi mogućih korektivnih naloga). Nalozi koji se izdaju u nekim sudovima Kanade i SAD-a mogu da budu nalozi za obuku (koji traže od direktnih prekršilaca i njihovih zaposlenih da prisustvuju obuci u oblasti zaštite zdravlja i bezbjednosti na radu); nalozi za organizacione reforme (koji traže od kompanije da promijeni način organizacije i izbjegne ponavljanje prekršaja); nalozi za publicitet (nalažu kompanijama koje su izvršile prekršaj da objave presudu koja ih proglašava krivim); nalozi za plaćanje troškova izvršnog postupka (nalažu kompanijama koje su počinile prekršaj da plate troškove istrage izvršnog organa); nalozi za popravak i obnovu, itd.

[34] Sažeci o preduzećima koji su bili predmet gonjenja od strane Zaštite bezbjednosti i zdravlja na radu Kvinslenda (Australija) u određenoj finansijskoj godini.
http://www.deir.qld.gov.au/workplace/law/prosecutions/index.htm .

[35] Britanski sudovi mogu da izdaju nalog za diskvalifikaciju do maksimalno 15 godina (prema Aktu o diskvalifikaciji direktora kompanija iz 1986., član 1 i 2) direktoru preduzeća koji je osuđen za prekršaje u oblasti zaštite zdravlja i bezbjednosti na radu.

[36] U *Bugarskoj*, ili na sopstvenu inicijativu ili na prijedlog organizacija sindikata, Generalna inspekcija rada može naložiti suspendovanje aktivnosti u slučaju stalnog neispunjavanja obaveza prilikom zaključivanja pismenih ugovora o radnom odnosu.

[37] U Kini, za prekršaje zakonskih propisa o zapošljavanju adolescenata na opasnim radovima.

Dodatne sankcije (Portugal)[38]

1. U slučajevima veoma ozbiljnih prekršaja, povratništva u ozbiljnim prekršajima, počinjenih prevarom ili teškim nemarom, dodatna sankcija lošeg publiciteta će biti primjenjena.
2. Imajući u vidu štetne efekte po radnike ili ekonomsku korist koju je poslodavac stekao kao rezultat prekršaja, dodatna sankcija se može primjeniti:
   a) Suspendovanje aktivnosti u preduzeću na period od najviše dvije godine.
   b) Lišavanje prava prijavljivanja na javne konkurse na period od najviše dvije godine.

Uopšteno, sistem sankcija može da bude djelotvoran samo ako:

- Je težina sankcija (njihova priroda, njihov iznos u slučaju novčanih kazni, ili nastojanje da se ispravi učinjena šteta) takva da ima stvarni efekat odvraćanja od potencijalnog ponovnog kršenja propisa.[39] Težina i ozbiljnost različitih vrsta sankcija neće imati isti uticaj na sve prekršioce/ciljne grupe.
- Brzina i izvjesnost sankcija povećava njihov uticaj: neposredno sankcionisanje (politika milo-za-drago) će imati više efekta nego odloženo sankcionisanje. Procedure za primjenu sankcija trebaju da budu brze, izbjegavajući pretjerano kašnjenje postupka zbog konstantnih žalbi. Poštivanje propisa neće biti podstaknuto, ako potencijalni prekršioci znaju da su pravni postupci veomo teški i trajni za inspekciju, da sudovi daju mali prioritet povredama propisa o radu, ili da su njihova sredstva veoma oskudna.

4.2. Svrha sankcija

Kako je navedeno u posljednjem poglavlju, odvraćanje je najvažnija svrha sankcija kao ključ za promovisanje poštivanja propisa. Osim odvraćanja, druge glavne svrhe sankcija mogu biti:

- Kazna: Sankcije takođe imaju vrijednost kao sredstvo za obezbjeđivanje socijalne pravde. Neko je možda poginuo na radu; rodbina te osobe često želi da vidi pravdu i kažnjavanje okrivljenih. Težina kazne treba da bude razumna i proporcionalna težini prekršaja.
- Rehabilitacija: Sankcije se mogu koristiti za pomoć u edukaciji prekršilaca, čak i prisilnim načinima, o tome šta traži zakon i o potrebi da se isti poštuje.

[38] Član 115 zakona 102/2009. Pravosudni režim za promociju bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu http://dre.pt/pdf1s/2009/09/17600/0616706192.pdf (portugalski)

[39] Proces sankcionisanja takođe može da ima dodatne troškove i nedostatke, poput lošeg publiciteta, gubitka poštovanja/reputacije, ili pravnih taksi.

- Restauracija: Restaurisana pravda daje žrtvama šansu da izvršiocima kažu koji je stvarni efekat njihovog krivičnog djela, da dobiju odgovore na svoja pitanja i dobiju izvinjenje. Ona izvršiocima daje šansu da razumiju stvarni efekat onoga što su učinili i da učine nešto kako bi ispravili štetu (u ovom slučaju prema radnicima ili prema njihovim porodicama).

Neki sistemi, poput onoga u SAD-u, primjenjuju relativno rigidan pristup sankcionisanja prekršaja. Druge zemlje su usvojile politiku "ruke sebi" i rijetko koriste sankcije, ako uopšte i dođe do toga. Većina njihovih poslova sa onima na koje zakon stavlja odgovornost je neformalna.[40]

Strategija poštivanja i sprovođenja propisa (Australija)[41]

(...) kako bi obezbijedile da je regulatorno postupanje djelotvorno u dovođenju do održivog poštivanja propisa na radnom mjestu, mjere poštivanja propisa i sprovođenja zakona nastoje da budu prilagođene određenim okolnostima nosioca obaveza ili radnog mjesta koje je predmet pažnje.

Prilagođeni propisi koriste najdjelotvornije i primjerene izvršne mjere, kako bi postigla poštivanje propisa. Prilagođeno sankcionisanje dopunjava prilagođeno poštivanje propisa i sprovođenje propisa. Vodeći principi za takvo sankcionisanje, imaju za cilj:

- ✓ Promjenu ponašanja nosioca obaveze,
- ✓ Eliminisanje bilo kakvog finansijskog podsticaja za nepoštivanje zakona,
- ✓ Proporcionalnost sa prirodom prekršaja i prouzrokovane štete,
- ✓ Smanjenje štete nastale kroz nepoštivanje propisa, tamo gdje je to primjereno,
- ✓ Odvraćanje od budućeg nepoštivanja propisa,
- ✓ Prilagođavanje i uzimanje u obzir onoga što je adekvatno za određenog nosioca obaveza.

Većina postupaka krivičnog gonjenja i drugih slučajeva izvršavanja zakona se odvija protiv poslodavaca, jer oni imaju glavnu obavezu da se pridržavaju zakona. Međutim, s vremena na vrijeme, pravni postupci se pokreću protiv drugih nosilaca obaveza, poput proizvođača ili dobavljača, vlasnika, i čak radnika. Jedan takav slučaj je opisan ispod.

[40] Nosilac obaveze može biti vlasnik prostorija, dobavljač opreme, ili izvođač projekta, prije nego poslodavac radnika.

[41] *National OSH compliance and enforcement policy*, Worksafe, Australija, 2008: http://www.worksafe.nt.gov.au/docs/National%20OHS%20Compliance%20and%20Enforcement%20Policy.pdf

Sudski postupak protiv pojedinačnog radnika

Veoma se rijetko pokreće postupak protiv zaposlenika. Pravni postupci se obično pokreću protiv poslodavaca, jer oni imaju glavnu obavezu da se pridržavaju zakona.

Međutim, jedan postupak protiv zaposlenika je uslijedio nakon nesreće u kojoj je sedamnaestogodišnji radnik zadobio lom lobanje tokom grube igre (zadirkivanja) u drvoprerađivačkoj fabrici. Inspektor koji je vršio istragu, je utvrdio da je u incident bio umiješan i 57-godišnji radnik, koji je slučajno bio i zastupnik za pitanja bezbjednosti. Ova dva radnika su se gađala bezazlenim predmetima iz zabave, kada je stariji radnik bacio čekić na drveni pano iza kojeg se skrivao mlađi radnik, kako bi ga zaplašio. Nažalost, 17-godišnjak je podigao glavu u pogrešnom momentu, kada je čekić odletio previsoko i pogodio ga u glavu, nanoseći mu tom prilikom teške povrede.

Postupak je pokrenut protiv starijeg radnika, dijelom zbog njegovih godina i većeg iskustva; trebao je da zna bolje, posebno kao zastupnik za pitanja bezbjednosti. Inspektor je na sudu tražio samo blagu kaznu, zbog okolnosti, dodajući da je slučaj došao na sud, kako bi rizici grube igre zadobili publicitet. Međutim, sudije su teško kaznile starijeg radnika i takođe mu naložile da plati troškove i određenu naknadu povrijeđenom radniku.

Nacionalne novine su brzo objavile priču i poruka o opasnostima grube igre je naširoko objavljena u industriji kao cjelini, ali i dalje.

4.3. Određivanje iznosa novčanih kazni

Ako kazne trebaju da imaju efekat odvraćanja, iznos kazni treba da se redovno prilagođava inflaciji. U tu svrhu, u nekim zemljama, iznos kazni je vezan za najnižu platu. U Gvatemali, na primjer, inspektori su ovlašteni da nametnu kazne od dvije do dvanaest najnižih plata, u zavisnosti od težine prekršaja. U Hrvatskoj, centralna inspekcijska ustanova je predložila uvođenje metode određivanja kazni na osnovu oduzimanja zarade nastale putem kršenja zakona.

Druge metode za određivanje iznosa kazni se primjenjuju u mnogim zemljama s ciljem osiguranja da imaju potrebni efekat odvraćanja. One se zasnivaju na kriterijumima, kao što su:

- Priroda i posljedice prekršaja.
- Ponavljanje prekršaja.
- Poslovni obrt.
- Broj radnika na koje je prekršaj uticao.[42]

[42] U Belgiji, na primjer, kršenje određenih odredbi za sobom povlači kaznu koja se množi s brojem radnika zaposlenih u tom preduzeću.

Kazne za ometanje inspektora u vršenju njihovih dužnosti su, u mnogim zemljama, u obliku novčanih kazni. Međutim, u Beninu, Singapuru i Poljskoj, za ovaj prekršaj su propisane i zatvorske kazne.

Kazne za neispunjavanje standarda bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu (Sjedinjene Države)[43]

Kazne za BZR iznose od 0 do 70.000 američkih dolara, u zavisnosti od toga koliko je vjerovatno da će rezulat prekršaja biti ozbiljna šteta nanesena zaposlenima. Prekršaji koji nisu teški često ne povlače kazne, ali mogu rezultirati kaznama do 7.000 američkih dolara. Ozbiljni prekršaji mogu povlačiti kazne do 7.000 američkih dolara. Ponovljeni i namjerni prekršaji povlače kazne do 70.000 američkih dolara. Kazne se mogu sniziti, ako poslodavac ima mali broj radnika, ako je pokazao dobru vjeru ili ako je imao nekoliko ili nijedan prethodni prekršaj.

4.4. Sudski nalozi

Sudski nalozi su prinude koje primjenjuju sudovi na zahtjev inspektora rada ili inspekcije direktno, kako bi obezbijedili poštivanje radnog zakonodavstva. Od nosioca obaveze se zahtijeva da izvrši određene radnje ili da se od nekih radnji uzdrži. Neispunjavanje sudskog naloga povlači prekršajne ili krivične kazne, ili obavezu plaćanja štete ili prihvatanja sankcija. U nekim slučajevima, nepostupanje po sudskim nalozima se smatra teškim krivičnim djelom koje povlači hapšenje i moguće zatvorske kazne.

Najčešće korištene vrste sudskih naloga su:

- Nalozi za poboljšanje. Ovi nalozi se izdaju kada inspektori žele vidjeti brzo ispravljanje specifičnih kršenja propisa. Nalozi za poboljšanje se daju u pisanoj formi i obavezuju poslodavce da preduzmu određene mjere, kako bi ispravili prekršaj, uglavnom u vremenskom roku navedenom u nalogu. Vremenski rok određen u nalogu za poboljšanje može da se produži po odluci inspektora, ako postoje jasni dokazi napretka i dobri razlozi zašto se vremenski rok ne može ispoštovati.
- Nalozi za zabranu ili naredba o prestanku rada se izdaju kada postoje rizici od ozbiljne lične povrede. Oni mogu da se odnose na radnu opremu, mehanizaciju, procese ili čak kompletne radove, i zahtijevaju od poslodavaca da obustave rad dok se rizici ne otklone ili stave pod kontrolu, kako je navedeno u nalogu ili naredbi.

Nalozi se obično izdaju u obliku službenih formulara i zasnovani su na sopstvenoj procjeni i rasuđivanju inspektora. Oni imaju težinu pravnog dokumenta i obično daju:

[43] http://www.osha.gov/as/opa/osha-faq.html#Enforcement

- Opis nedostataka i mjere koje se moraju preduzeti kako bi se ti nedostaci otklonili,
- Nivo poštivanja propisa koji se mora postići,
- Reference za standarde koji opravdavaju nalog u smislu zapaženih činjenica,
- Vremenske rokove u kojima se mora ispuniti dati nalog.

U nekim slučajevima, u nalozima se može tražiti i povratni izvještaj za inspektora o mjerama preduzetim u svrhu izvršenja naloga. Nalozi također mogu sadržavati zahtjev da poslodavac podnese plan inspekciji, u kojem će opisati načine na koje će nalog biti izvršen.

Izvršenje naloga o poboljšanju provjerava inspektor nakon isteka vremenskog roka ili u sklopu određenog vremenskog perioda u slučaju naloga za zabranu, kako bi provjerio postignuti napredak. Poslodavac koji ne ispuni uslove bilo kojeg od ovih naloga – na primjer, koji koristi mašinu za koju je izdat nalog za zabranu – automatski čini krivično djelo i omogućava inspektoru da pokrene postupak krivičnog gonjenja.

Prilikom odlučivanja o pokretanju postupaka, inspekcija stalno uzima u obzir ozbiljnost prekršaja i posljedica, prethodno znanje o vjerovatnim posljedicama i da li je bilo ponovljenih kršenja ili ignorisanih naloga. Većina rukovodilaca inspekcije će razmotriti pokretanje postupka, kada to odgovara, kao način skretanja opšte pažnje na potrebu poštivanja zakona i održavanje standarda koje traži zakon.[44] Pokretanje postupka je posebno primjereno u slučajevima kada:

- Postoji standardno očekivanje da se mogu preduzeti kaznene radnje; ili
- Se putem osude prekršilaca drugi mogu odvratiti od sličnih nepoštivanja zakona; ili
- Postoji procjena potencijala za nanošenje značajne štete kroz izvršeni prekršaj; ili
- Je garancija sama težina prekršaja, zajedno s opštim dosijeom i pristupom prekršioca, npr. očigledno nemarno nepoštivanje standarda, stalno kršenje zakona ili stalni loši uslovi rada.

Svi takvi oblici pravnih radnji će za sobom povlačiti detaljne izvještaje inspektora i zahtijevati ovlaštenja s višeg nivoa u inspekciji, u mnogim slučajevima. Sadržaj tih izvještaja će se naravno razlikovati od zemlje do zemlje. Primjer je dat u tekstu niže.

[44] U ovim slučajevima, konkretni prekršilac nije fokus pokušaja promjene ponašanja, nego dobija kaznu u očima javnosti, kako bi se ostali potencijalni prekršioci odvratili od nepoštivanja zakona ubuduće. Ove intervencije traže sistemske efekte i promjene ponašanja poslodavaca na industrijskom nivou.

Sadržaj izvještaja o prekršaju (Acta de Infraccion)[45]

Izvještaj o prekršaju Inspekcije rada i socijalnog osiguranja Španije mora da sadrži:

a) Puno ime i prezime ili poslovno ime, adresu, djelatnost, nacionalni identifikacioni dokument, fiskalni identifikacioni dokument, broj računa socijalnog osiguranja, i u odgovarajućim slučajevima, identifikacioni broj samozaposlenog lica, pretpostavljenog prekršioca. Ako je otkriveno potpomaganje od strane podružnice i identifikovana jedna nadležna osoba, ta će okolnost biti navedena, kao i činjenični i pravni nalazi njegove pretpostavljene odgovornosti, a isti podaci će biti traženi i za direktno odgovorno lice.

b) Činjenice provjerene od strane inspektora, uz navođenje relevantnih činjenica s ciljem standardizacije prekršaja, sredstava korištenih za provjeru činjenica na kojima se zasniva izvještaj, i kriterijumi na kojima se zasniva prijedlog stepena sankcija; te informacija o tome da li je intervencija izvršena kroz pregled, rad, ili administrativni akt.

c) Navodno počinjeni prekršaj ili prekršaji, uz navođenje prekršenog pravila ili više pravila, i njihove kvalifikacije.

d) Broj radnika u preduzeću i broj radnika na koje je prekršaj uticao (kada taj rekvizit služi za određivanje sankcija ili opis prekršaja, tamo gdje je to potrebno).

e) Prijedlog sankcija, stepen i kvantifikacija, koji će biti zbir predložene sankcije. On će naročito sadržavati prijedlog dodatnih sankcija koje se vezuju na glavnu sankciju.

f) Nadležno tijelo za donošenje odluka i period za iznošenje navoda pred tim tijelom.

g) Navodi o službeniku koji podnosi izvještaj o prekršaju s njegovim/njenim viziranjem, ili u određenim slučajevima viziranjem inspektora putem potpisa i navodima o tome ko je izvršio viziranje.

h) Datum izvještaja o prekršaju.

Problem s pokretanjem postupaka je taj da može trajati godinama dok slučajevi dođu na sud, nakon čega je opšti interes za taj slučaj često izgubio impuls (osim postupaka o velikim incidentima ili onim slučajevima koji izazivaju mnogo zabrinosti u javnosti).

U nekim zemljama, inspektori takođe mogu da nametnu administrativne kazne. Takve kazne imaju prednost jer se izriču gotovo odmah i ne zahtijevaju puno vremena advokata i sudova. Svaka zemlja koja ovlasti svoje inspektore da izriču takve kazne ipak ima sistem kontrole, kako bi obezbijedila da se kazne izdaju ispravno i pravedno. Jedan primjer je naveden ispod.

[45] Propis o procedurama nametanja sankcija. Inspekcija rada i socijalnog osiguranja Španije. Real Decreto 928/1998, de 14 mayo. (španski)
http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd928-1998.html.

Administrativne kazne u Holandiji

U Holandiji, inspektor rada priprema izvještaj o kažnjavanju, koji navodi detalje o prekršaju ili prekršajima koje je navodno počinio poslodavac. Odjeljenje za administrativne kazne Inspekcije rada ocjenjuje izvještaj o kažnjavanju. Ako potvrdi da je prekršaj dokazan, određuje se kazna. Nosilac obaveze će naknadno dobiti pismo koje navodi namjeru izricanja kazne i opis prekršaja. Poslodavac može da odgovori na to pismo u roku od dvije sedmice, iznoseći svoje gledište (odgovor). Odgovor će biti ocijenjen, što može dovesti do promjene namjere izricanja kazne ili do smanjenja kazne. Nakon toga, poslodavac će dobiti takozvano proglašenje kazne. Ono navodi da li ste kažnjeni, i ako jeste, iznos kazne.

4.5. Žalbene procedure

Žalbene procedure postoje za one za koje su izdati nalozi za poboljšanje ili nalozi za zabranu, sudske naredbe, itd., kao i administrativne kazne. Žalbene procedure se razlikuju od zemlje do zemlje, ali u većini slučajeva se može revidirati odluka inspektora putem podnošenja žalbe višem javnom službeniku, specijalizovanom tijelu za oblast rada ili sudu. Mogu postojati posebni administrativni i žalbeni mehanizmi za različite industrije (npr. rudarstvo).

Žalbe se obično moraju podnositi nadležnim institucijama u određenim rokovima, koji često iznose dvije sedmice ili jedan mjesec nakon datuma izdavanja sudskog naloga. Pokretanje žalbe obično ima efekat suspendovanja pravnih radnji, izuzimajući naloge za zabranu zbog prijetnje od ozbiljnog rizika.

SAŽETAK

Konvencije MOR-a o inspekciji rada[46] navode da su funkcije sistema inspekcije rada, između ostalog, "osiguranje sprovođenja zakonskih propisa" u vezi s uslovima rada, radnim vremenom, bezbjednošću i zdravljem, zapošljavanjem djece, itd. Stoga inspektori provode mnogo vremena dajući tehničke i pravne informacije i savjete poslodavcima i radnicima o zakonskim odredbama i načinima na koje se te odredbe najbolje mogu ispuniti.

Međutim, dok su takvi savjeti i informacije dobrodošli i potrebni, oni moraju da budu praćeni realnom mogućnošću preduzimanja izvršnih radnji i nametanja sankcija u slučajevima nepoštivanja zakona. Kredibilitet svake inspekcije stoga zavisi od oba aspekta: njene sposobnosti da savjetuje poslodavce i radnike o najdjelotvornijim načinima poštivanja zakona, i njene mogućnosti da nametne realne sankcije. Funkcije sprovođenja zakona i savjetovanje su nerazdvojive. Ovo je važno pitanje, jer još uvijek ima mnogo zemalja u kojima inspektori rada rijetko, ako uopšte, preduzimaju izvršne radnje i nameću sankcije, tako da se, kao rezultat toga, zakon (i inspektori rada) u velikoj mjeri ignorišu.

Postoje dva ključna aspekta pravnog sistema koja se ovdje trebaju navesti. Prvo, kvalitet samog zakonodavstva mora da bude takav da ga opšta javnost smatra pravednim i relevantnim. S jedne strane, ono ne treba nametati bespotreban teret preduzećima, ali s druge strane, mora biti ažurirano i relevantno. Mnogo je štete nanešeno svrsi socijalne pravde na radnom mjestu, jer nacionalno zakonodavstvo godinama nije bilo ažurirano i sada je u velikoj mjeri zastarjelo i nerelevantno u modernom svijetu rada. Konvencije i Preporuke MOR-a su izrađene da predstavljaju veliku pomoć u ovoj oblasti, a što više njih treba da bude ratifikovano kao nacionalno zakonodavstvo. Osim toga, kazne koje propisuje zakon moraju da budu dovoljno velike, kako bi imale stvarni efekat odvraćanja, a nacionalno zakonodavstvo takođe mora da bude ažurirano u tom smislu.

Drugo, mora postojati stvarna prijetnja da su te kazne zapravo izrečene proporcionalno ozbiljnosti prekršaja. Ovo ima implikacije za inspektore: Oni trebaju da imaju ovlaštenja za izvršne radnje, vjerodostojne mehanizme za izvršne radnje, i ukupnu politiku sprovođenja zakonskih propisa koja je i pravedna i transparentna. Ali, to takođe ima implikacije i za sudove, sudije, prekršajne sudove i administratore koji zapravo izriču novčane ili druge kazne: Izrečene kazne moraju da imaju dobro osmišljen efekat i da budu dovoljno značajne da odražavaju težinu prekršaja. Ako su nametnute sankcije male ili nepostojeće, kazna nema smisla, a efekat odvraćanja je minimalan, zakon se vjerovatno neće poštivati i pridržavanje zakonskih propisa će biti slabo. Ovaj modul obrađuje gore navedene teme i razmatra različite strategije za promovisanje poštivanja zakona u odnosu na smjernice i pomagala MOR-a i odabrane najbolje prakse različitih zemalja.

[46] Posebno Konvencija o inspekciji rada iz 1947. (br. 81) i Konvencija o inspekciji rada (poljoprivreda) iz 1969. (br. 129).

VJEŽBE

Vježba 1

NAZIV	**Odabir adekvatne mjere za sprovođenje propisa**
CILJEVI	✓ Utvrditi šta je to što smatrate najadekvatnijim oblicima mjera za sprovođenje propisa koje treba preduzeti u dva navedena slučaja. ✓ Razmotriti različite pristupe službenika nadležnih za sprovođenje propisa iz različitih zemalja (ili iz iste zemlje). ✓ Utvrditi u kojoj mjeri se može ostvariti diskreciono pravo službenika nadležnih za sprovođenje propisa i dosljednost u radu inspekcijskih službi, u specifičnim situacijama.
ZADATAK	U vašoj maloj radnoj grupi: ✓ Izaberite izvjestioca koji će izvjestiti o mišljenju grupe. ✓ Razmotrite koje bi bile opcije izvršnih radnji koje trebate usvojiti (kroz vaše zakonodavstvo ili interne procedure inspekcije rada) u dva navedena slučaja. ✓ Razmotrite koje bi bile opcije mjera za sprovođenje koje biste vi primjenili u slučajevima u daljem tekstu i obrazložite vašu odluku.
VRIJEME	✓ Grupe imaju 30 minuta za razmišljanje. Nakon toga, svaki izvjestilac će imati 5 minuta da obavijesti ostale o zaključcima grupe.

Vježba 1

Odabir adekvatne mjere za sprovođenje propisa

SLUČAJ 1

Vaša inspekcija ima nadležnosti u vezi s bezbjednošću i zaštitom zdravlja na radu, i uslovima radnog odnosa (radno vrijeme, plate, odmor, dječiji rad, itd.). Dolazite u fabriku konfekcije, jer ste primili formalni prigovor da tamo zapošljavaju radnice ispod dozvoljenog minimalnog uzrasta. Tokom inspekcijskog pregleda, pronalazite 13-godišnje djevojčice (zakonski minimalni uzrast je 14 godina) koje rade za šivaćim mašinama; one tamo rade puno radno vrijeme i zaposlene su godinu dana.

Preduzeće ima ukupno 76 radnika i radi već 6 godina. Poslodavac je do tada imao 4 inspekcijska pregleda i prethodno su mu dati pismeni i usmeni savjeti da se ne zapošljavaju radnici mlađi od minimalnog zakonskog uzrasta. Nikada nije pokrenut postupak protiv njega. Poslodavac navodi da nije znao da su djevojčice mlađe od 14 godina.

SLUČAJ 2

Inspektori rada pregledaju restoran postupajući po prigovoru o radnom vremenu. Tamo je bilo 15 zaposlenih. Inspektori su intervjuisali pet zaposlenika u skladu sa svojim priručnikom o radu i utvrdili su da troji od njih poslodavac nije odobrio zakonske praznike tokom prva tri mjeseca zaposlenja. Ovo nije bilo u skladu sa zakonskim propisima koji nalažu odobrenje praznika zaposlenima. Poslodavac je izjavio da odobravanje zakonskih praznika zaposlenima, koji rade kraće od tri mjeseca, nije politika restorana. Takođe je izjavio da su zaposleni informisani o ovoj politici prije potpisivanja ugovora.

Vježba 2

NAZIV	**Ključne dimenzije za poštivanje zakona**
CILJEVI	Uzimajući u obzir T11 ključnih dimenzija poštivanja zakona, ✓ Utvrditi tri najkritičnije dimenzije u poštivanju propisa o radu u vašoj zemlji, ✓ Identifikovati mjere kroz koje javne institucije mogu poboljšati odabrane dimenzije.
ZADATAK	U Vašoj maloj radnoj grupi: ✓ Izaberite izvjestioca koji će izvjestiti o mišljenju grupe. ✓ Pročitajte prilog 1 “Tabela jedanaest ključnih dimenzija poštivanja propisa”. ✓ Porazgovarajte i dogovorite se o tome koje su tri najkritičnije dimenzije poštivanja propisa o radu u vašoj zemlji, ✓ Porazgovarajte i dogovorite se o tome koje su to mjere putem kojih javne institucije trebaju da poboljšaju odabrane dimenzije.
VRIJEME	✓ Grupe imaju 45 minuta za razmišljanje. Nakon toga, svaki izvjestilac će imati 5 minuta da predstavi zaključke grupe.

BIBLIOGRAFIJA I DODATNA LITERATURA

EASHW. 2010. *Economic incentives to improve occupational safety and health: a review from the European perspective*. European Agency for Safety and Health at Work, Luxemburg
http://osha.europa.eu/en/publications/reports/economic_incentives_TE3109255ENC

EU. 1995. *Labour Inspection in the European Community. Safety and Health. Legal systems and penalties*. Office for Official Publications of European Communities, Luxembourg.

HSE. 2009. *The Enforcement Concordat: Good practice guide for England and Wales*.
http://www.berr.gov.uk/files/file10150.pdf

HSE. 2008. *The determinants of compliance with laws and regulations with special reference to health and safety*. London School of Economics and Political Science, HSE.
http://www.hse.gov.uk/research/rrpdf/rr638.pdf

HSE. 2007. *International comparison of (a) techniques used by state bodies to obtain compliance with health and safety law and accountability for administrative and criminal offences and (b) sentences for criminal offences*.
http://www.hse.gov.uk/research/rrpdf/rr607.pdf

HSE. 2005. *Wright et al. An evidence based evaluation of how best to secure compliance with health and safety law*.
http://www.hse.gov.uk/research/rrhtm/rr334.htm

ITC/ILO. 2002. Castellá, J.L., *Introductory Guide to National Occupational Safety and Health Systems*, Working paper. Turin.

ILO. 2009. *Work improvements in small enterprises (WISE)*, Geneva.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/instructionalmaterial/wcm_041851.pdf

ILO. 2006. *General Survey of the reports concerning the Labour Inspection Conventions*, Report III (Part 1B) International Labour Conference 95th Session, Geneva.
http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf

ILO. 2006. *Strategies and Practices for Labour Inspection*, ILO Governing Body, November 2006.
http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-3.pdf

ILO. 2002. *Labour Inspection. A guide to the profession*, Geneva.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_108665.pdf

ILO. 1999. *New Prevention Strategies for Labour Inspection*, Geneva.

OECD, *Background document on regulatory reform in OECD countries*.
http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36267217.pdf

OECD. 1994. *Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques*, Paris.
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/OECD_Regulation_Quality_Tools_1994.pdf

Rijksoverheid. 2009. *What does the Labour Inspectorate do?*, The Netherlands.
http://www.arbeidsinspectie.nl/Images/What%20does%20the_tcm290-261081.pdf

Ruimschotel, D. 2006. *The 'Table of Eleven". A versatile tool*, Expertise Centre for the Administration of Justice and Law Enforcement, The Netherlands.
http://www.justitie.nl/images/English%20version%20versatile%20tool%20oct2006_tcm34-9098.pdf.

Weil, D. 2008. "A strategic approach to labour inspection", *International Labour Review*, Vol. 127 No. 4, ILO Geneva, 2008.
http://www.hctar.org/pdfs/Weil.strategic_approach08.pdf

Worksafe. 2009. *National OSH compliance and enforcement policy*, Australia.
http://www.worksafe.nt.gov.au/docs/National%20OHS%20Compliance%20and%20Enforcement%20Policy.pdf

A guide to the Occupational Health and Safety Act, Ontario, Canada, 2002.
http://www.labour.gov.on.ca/english/hs/pdf/ohsa_g.pdf

PRILOZI

PRILOG 1:

TABELA JEDANAEST (T11) KLJUČNIH DIMENZIJA POŠTIVANJA PROPISA[47]

"Tabela jedanaest" je lista jedanaest dimenzija koje su važne za poštivanje pravila. Ona može pomoći u mapiranju jačih i slabih strana sprovođenja i poštivanja takvih pravila. Jedanaest dimenzija je formulisano radi postizanja što veće praktične sposobnosti u oblasti izrade politika i sprovođenja zakona. Ovdje, *sprovođenje propisa* znači svaku aktivnost vlade koja ima za cilj podsticanje poštivanja zakonodavstva.

S idejom "tabela jedanaest", korisnik primjenjuje širu definiciju koncepta izvršnih radnji, koja se ne odnosi samo na vladu koja vrši inspekcijski nadzor i nameće sankcije (sprovođenje propisa u ograničenom smislu). Druge aktivnosti, poput davanja informacija i organizovanja neformalnih struktura kontrole, su navedene u "tabeli jedanaest". One direktno pospješuju dimenzije spontanog poštivanja propisa i stoga su veoma važne za svrhu preventivnog sprovođenja zakona.

"Tabela jedanaest" je pomoć kreatorima politika, pravnicima koji pišu zakone, izvršnom osoblju, izvršnim organima i konsultantima, koja im pomaže u određivanju i poboljšanju poštivanja pravila, a naročito zakona, na sljedeće načine:

- Ona pomaže u davanju tačnijih i dobro utemeljenih procjena nivoa poštivanja budućih zakona, u odnosu na preuranjene procjene.
- Moguće je sistematski analizirati nastojanja bilo kojeg izvršnog tijela. Takođe je moguće procijeniti potencijalne efekte poštivanja zakona.
- Moguće je povećati kvalitet pravila politike i zakonodavstva u fazi izrade.
- Može se koristiti za uspostavu i evaluaciju sprovođenja propisa.

Ona može pomoći naučnim studijama u procjeni efekata politike ili sprovođenja propisa, u pripremi i evaluaciji politika. Svaka od ovih opcija za korištenje zahtijeva svoju individualnu metodu: sastanak studijske grupe u obliku stručne sesije, ili metode koje su orijentisane na količinu poput anketa. Otkako je izrađen 1994. godine, na ovaj model je dodano nekoliko pomagala.

Jedna od najjednostavnijih aplikacija je bila takozvana *"kontrolna lista za zakonodavca"*, upitnik s da/ne odgovorima, koji zakonodavcu daje brz uvid u mogućnost poštivanja novog pravila.

Procjena poštivanja propisa je kvantitativna procjena (zasnovana na nekoliko koraka) o ponašanju ciljnih grupa u oblasti poštivanja propisa.

"Test može li se poštivati pravilo" je pomagalo koje često koriste izvršna tijela, kako bi procijenila pretežne motive poštivanja i nepoštivanja propisa.

[47] *The 'Table of Eleven". A versatile tool*. Dr. D. Ruimschotel. Stručni centar za administraciju pravosuđa i sprovođenja zakona, Nizozemska, 2006:
http://www.justitie.nl/images/English%20version%20versatile%20tool%20oct2006_tcm34-9098.pdf.

Sljedeće je takozvani *Monitor poštivanja propisa*: Sofisticirani sistem za velike studije s anketom za ciljnu grupu u pogledu nivoa poštivanja zakona i načina sprovođenja tih zakona. Ovaj monitor se često koristi za formalnu ocjenu zakonodavstva.

Tabela: Faktori T11 su podijeljeni u dvije grupe; grupa dimenzije spontanog poštivanja propisa i grupa dimenzije sprovođenja propisa. Odabrana je ova vrsta podjele, jer je najlakše prepoznati grupe iz perspektive poštivanja i sprovođenja propisa.

Spontane dimenzije poštivanja propisa, koje se sastoje od odlučnih motivacija jedne ciljne grupe da poštuje pravila, ako se ne vrši kontrola od strane vlade.

T1. Poznavanje pravila: Biti upoznat sa zakonodavstvom i jasnoća zakonodavstva ciljne grupe.

T2. Troškovi – koristi: Opipljive/neopipljive prednosti i nedostaci nastali iz poštivanja ili nepoštivanja pravila, izražene u vremenu, novcu i nastojanjima.

T3. Nivo prihvatanja: Mjera u kojoj se politika i zakonodavstvo smatraju prihvaćenim od strane ciljne grupe.

T4. Poštivanje autoriteta od strane ciljne grupe: Mjera u kojoj ciljna grupa poštuje autoritet vlade.

T5. Neslužbena kontrola (društvena kontrola): Rizik, kao što je procijenjen od strane ciljne grupe, od pozitivnih ili negativnih sankcija njihovog ponašanja od strane lica koja nisu vlasti.

Dimenzije sprovođenja propisa koje određuju rizik da lice bude uhvaćeno tokom vladine kontrole i koji određuje vladinu politiku sankcionisanja; percepcija oba aspekta utiče na poštivanje propisa.

T6. Rizik od prijave: Rizik, kao što procjenjuje ciljna grupa, pronalaženja prekršaja od strane lica koja nisu vlasti, a koji će biti prijavljen vladinom tijelu.

T7. Rizik od inspekcije: Rizik, kao što procjenjuje ciljna grupa, od inspekcije od strane vlasti u cilju provjere da li se krše pravila.

T8. Rizik od otkrivanja: Rizik, kao što procjenjuje ciljna grupa, od otkrivanja prekršaja od strane vlasti tokom inspekcijskog pregleda.

T9. Selektivnost: Shvaćeni (povećani) rizik od inspekcije i otkrivanja prekršaja, koje proizilazi iz odabira poslova, lica, djelatnosti ili oblasti, koje će biti predmet inspekcije.

T10. Rizik od sankcija: Rizik, kao što procjenjuje ciljna grupa, od sankcija koje se nameću ako inspekcija otkrije kršenje pravila.

T11. Ozbiljnost sankcije: Ozbiljnost i priroda sankcija vezanih za prekršaje i dodatne nedostatke nametnutih sankcija.

PRILOG 2:
INSPEKCIJA RADA I NEFORMALNA EKONOMIJA

Nacionalni zakoni o radu često ne obuhvataju neformalnu ekonomiju, tako da je ona često van mandata inspekcije rada, pa je izazov dolaska do i uticaja na radnike u neformalnoj ekonomiji neizmjeran. Radnici u ovom sektoru su među najslabijima i najranjivijima, te se često susreću s teškim i nesigurnim uslovima rada. U nekim zemljama, većina radnog stanovništva je aktivna u neformalnoj ekonomiji.

Rezolucija o neformalnoj ekonomiji usvojena na Međunarodnoj konferenciji rada 2002. godine[48] razlikuje dvije vrste pitanja upravljanja u vezi s radom, koje obuhvata pojam *"neformalna ekonomija"*.

U prvom slučaju, neformalnost nastaje zbog nedostatka zakonskih odredbi koje pokrivaju specifične situacije na radu ili iz specifične pravne isključenosti. Drugim riječima, u odsustvu formalnih referentnih tačaka, ne postoje primjenjivi standardi rada, te stoga ne postoje ni obaveze koje se trebaju ispuniti, ni prava koja se moraju poštovati ili se mogu zahtijevati.

U drugom slučaju, neformalnost nastaje usljed neusklađenosti sa zakonom. Primjenjivi zakoni o radu postoje, ali se potpuno ili djelimično zanemaruju. Uzrok ove vrste nepoštivanja može biti neznanje o postojanju standarda; međutim, to takođe može da bude i namjerna odluka da se ne poštuju zakoni, kako bi se izbjegli troškovi.

Ne postoji jedinstvena međunarodno priznata definicija pojma *"neformalna ekonomija"*, koji uglavnom nastoji da obuhvati kako urbanu, tako i ruralnu neformalnu zaposlenost. Iako veličina nije obavezno faktor, mali, mikro i porodični poslovi, samozaposleni ili "pseudo-samozaposleni" dominiraju u svim sektorima privrednih djelatnosti, i u proizvodnim i u uslužnim djelatnostima.

Razlikovanje između formalnih i neformalnih sektora u kontekstu zaštite na radu postaje sve više zamagljeno, jer većina modernih zakona o radu pokriva sva preduzeća, s jednim ili više radnika, i ne razlikuje između formalnih i neformalnih preduzeća. Proširenje zaštite na radu na skoro sve radnike u oba sektora je stoga moguće, barem teoretski. Većina industrijskih zemalja danas proširuje zakonski mandat svojih inspekcijskih sistema, kako bi pokrili sve radnike na svim radnim mjestima i u svim sektorima, bilo da se radi o javnim ili privatnim, urbanim ili ruralnim, formalnim ili neformalnim. Mnoge zemlje (na primjer u EU) takođe pokrivaju i samozaposlene, a zakoni o radu u sve većem broju zemalja propisuju da i opšta javnost mora da bude zaštićena od bilo kakvih efekata rada u toku.

Poteškoće obično leže u praktičnijim pitanjima, kombinovanim s činjenicom da su sredstva inspekcija uvijek – u svim zemljama – nedovoljna i da se moraju usmjeravati na prioritetne oblasti. "Pokrivenost" neformalne ekonomije stoga ne znači da sistem inspekcijskog nadzora obavezno "proširuje usluge" na sve kategorije radnika, a posebno ne redovno.

Na primjer, u cijeloj EU, manje od 20 % ukupnog broja preduzeća u sklopu mandata nacionalnih inspekcija rada bude pregledana jedanput godišnje, a stopa pokrivenosti za mala

[48] MOR: "Decent work and the informal economy", Izvještaj VI, Međunarodna konferencija rada, 90. sjednica, Ženeva, 2002.

i srednja preduzeća je često mnogo niža, u zavisnosti o kojoj se zemlji radi. U Japanu, manje od 10 % svih preduzeća koja su podložna inspekcijskom nadzoru se pregledaju godišnje od strane inspektora Biroa za standarde rada, dok u SAD-u, od preko tri miliona preduzeća u djelokrugu OSHA-e, inspektori godišnje pregledaju ne mnogo više od 2 %.

Ali, sve ove zemlje ipak imaju vjerodostojne, djelotvorne sisteme sprovođenja zakonskih propisa, iz raznih razloga (unutrašnjih i spoljnih u odnosu na inspekcijske službe). Interno, većina zemalja ima sveobuhvatnu, modernu pravnu osnovu, koja pokriva cijelu ekonomski aktivnu populaciju; one obično imaju jasne, sveobuhvatne, koherentne i dosljedne politike sprovođenja propisa; one obično ulažu značajna sredstva u razvoj i obuku svojih ljudskih resursa, i obično imaju određeni broj dobro edukovanih, visoko kvalifikovanih inspektora; one postavljaju visoke standarde ukupnog rada u smislu kvaliteta i kvantiteta, i imaju dobre procedure za postizanje istih; one takođe imaju djelotvorne sisteme za utvrđivanje prioriteta i korištenje (uvijek ograničenih) sredstava na optimalan način.

Eksterno, one uživaju veliku podršku od strane organizacija socijalnih partnera, naročito sindikata, kojima je dodijeljena centralna uloga u zaštiti na radu; a sistem je uređen tako da omogućava najrelevantnijim akterima, poslodavcima i samim radnicima, da se djelotvorno bave pitanjima i da ih rješavaju. Procjenjuje se da se u zemljama Skandinavije, Holandiji ili Njemačkoj, više od 90 % svih problema u vezi zaštite na radu rješava u preduzeću od strane poslodavca i samih radnika, bez bilo kakve intervencije inspekcija rada.

Dio razloga za ovaj nedostatak zaštite jeste taj da radnici ostaju u okviru neformalne ekonomije, koja u mnogim zemljama djeluje van dometa nacionalnih zakona i vladinih institucija, uključujući i službe inspekcije rada.

1. Nedostatak pristupa neformalnoj ekonomiji

Jedan veoma praktičan problem je pronalaženje i dobijanje pristupa onoj vrsti radnih mjesta, gdje se nalaze najgori oblici izrabljivanja radnika u okviru neformalne ekonomije. Slučaj djece radnika ili prisilnog rada je slučaj iz te oblasti. Rijetko se dešava da se značajan broj djece radnika ili prisiljenih radnika pronađe u ovim službeno registrovanim preduzećima, barem u industrijskim zemljama. U nekim zemljama, inspektori vrše preglede samo u registrovanim, osnovanim, velikim ili srednjim, a u mnogo slučajeva, isključivo urbanim preduzećima u formalnom sektoru.

Ograničena sredstva takođe mogu da predstavljaju smetnju inspektorima u vršenju njihovih savjetodavnih i izvršnih funkcija u neformalnoj ekonomiji, ali i tradicija ima svoju ulogu. Kako bi se pronašli slučajevi (na primjer) dječijeg i prisilnog rada, inspektori bi trebali da izađu među ljude i prošire svoje aktivnosti na nova područja. Mogu se susresti s blokadama na putu, u obliku zakona koji ih odvode od malih radionica sa manje od pet zaposlenika ili , kao u slučaju kućnih radinosti, “nevidljivih” radnih mjesta poput doma djeteta ili doma nekoga drugoga, jer zakoni u mnogim zemljama propisuju da je potrebna dozvola vlasnika, prije ulaska u nečije prostorije. U ovim nepoznatim okruženjima, oni takođe mogu strahovati od prijetnji ili čak fizičkog nasilja.

Osim toga, postoje praktični problemi utvrđivanja mijenjanja radnih mjesta u neformalnom sektoru (npr. na ulici). Udaljena mjesta zaposlenja su naročit izazov, a neka od njih, poput morskih platformi za ribarenje, su skoro nedostupna.

U neformalnoj ekonomiji, složeni i prošireni aranžmani zaposlenja mogu zakomplikovati sprovođenje zakona, jer nije uvijek jasno ko se smatra odgovornim, kada to nije vlasnik, nego posrednik koji zapošljava i plaća radnike, ponekada i potajno. Čak i kompanije u formalnom sektoru se mogu osloniti na neformalni sektor i lance podugovaranja koji otežavaju utvrđivanje odnosa poslodavac-zaposleni.

Koncept neformalne ekonomije je prihvaćen od strane Međunarodne konferencije rada 2002. godine, koja je malo detaljnije analizirala temu, prije odlučivanja o tome šta se podrazumijeva pod konceptom "neformalnog rada". Nisu sve formalnosti, koje su preduzeća obavezna ispuniti, radne prirode, niti su sva prava koja traže radnici u neformalnoj ekonomiji, prava vezana za rad ili aspekte socijalne zaštite.

Ako su zakonom nametnute obaveze i poštivanje tih obaveza suština formalnosti, neformalnost se može izraziti samo na negativan način, odnosno kao "ne biti" ili "ne uraditi". Mogu se razlikovati dvije situacije neformalnosti:

- Aktivnosti lica i preduzeća koja nisu obuhvaćena zakonom, što znači da djeluju van zakona. Ne postoje obaveze koje se moraju ispuniti, niti prava koja se mogu ostvariti ili zahtijevati.
- Aktivnosti lica i preduzeća u kojima se ne sprovodi primjenjivi zakon, odnosno zakon se ne primjenjuje u praksi. Obaveze nisu ispunjene i prava nisu priznata.
- Razlika između ovih situacija je fundamentalna:
- U prvom slučaju, neformalnost nastaje iz nedostatka formalne reference: Ne postoji primjenjiv zakon, te stoga nije predmet prava ili obaveza.
- U drugom slučaju, neformalnost nastaje iz nepoštivanja formalnih propisa: Postoje primjenjivi zakoni o radu, ali se potpuno ili djelimično ne sprovode.

Kako nastaju ove različite situacije? U prvom slučaju, kada ne postoji zakon koji se može primijeniti na situaciju, uzrok leži u odsustvu zakonskih propisa za tu situaciju ili je izražena pravna isključenost. U ovoj situaciji se zaista može govoriti o neformalnosti.

Uzrok koji dovodi do druge situacije, nepoštivanja propisa, može da bude neznanje, jer postojanje ili sadržina zakona nije poznata. To može biti i voljna i promišljena namjera uključenih lica da izbjegnu troškove i obaveze, bez zanemarivanja činjenice da zakoni ponekada sami po sebi obeshrabruju pridržavanje, jer su neprikladni, glomazni i pretjerano skupi. U ovoj situaciji možemo govoriti o nezakonitosti.

Postoji i treća, srednja kategorija za ove situacije, koja nije dovoljno pokrivena formalnim sistemima, iako može postojati problem utvrđivanja. Ova kategorija može da nastane, na primjer, tamo gdje postoje propisi o uslovima rada, ali ne i o socijalnom osiguranju.

Slučaj gdje radno zakonodavstvo postoji s isključenim socijalnim osiguranjem, obično je rezultat neadekvatnog razvoja ustanova socijalne zaštite i obično je povezan s pretpostavkom ili dokazom nedostatka kapaciteta određenog dijela dotičnih lica ili korisnika da uplate doprinose. Ovdje se takođe može s pravom govoriti o neformalnosti. Situacije u kojima se najčešće ne sprovode zakoni o radu i socijalnom osiguranju nastaju u:

- Domaćoj radinosti.
- Radu kod kuće.
- Ruralnom radu.
- Mikro i malim preduzećima.

2. Problemi i izazovi za inspektore

Prvi problem inspekcije je da pronađe, locira i utvrdi preduzeća i njihove vlasnike, kojeg prati poteškoća identifikacije radnika i prirode njihovih ugovora ili odnosa.

Nakon toga dolazi provjera uslova rada i obaveze poslodavca. Kada je jedna inspekcijska služba odgovorna za sprovođenje zakona o radu u cjelini i ima adekvatna sredstva na raspoloaganju, zadatak postaje lakši, ali je ponekad vremenski zahtjevniji i zavisi u određenom stepenu od saradnje lokalnih vlasti i učestalosti prigovora, bilo od strane pojedinaca ili organizacija. Kada postoji više inspekcijskih službi, zadatak je teži i složeniji, jer razni službenici moraju da se koordinišu i mobilizuju, uz primjenu različitih pravila i procedura, u skladu s planovima rada, čiji se prioriteti možda ne poklapaju.

Kako bi se ostvarila promjena u trenutnoj situaciji, u kojoj neki radnici uživaju zaštitu, a drugi je imaju malo ili nikako, početna tačka je politička volja i opredijeljenost za proširenje zaštite na sve radnike. Ova početna tačka utiče na cijelo društvo, pa stoga i na vladu, koja mora da ima okvir i mehanizme da napravi promjene. Putem svojih ministarstava, vlada će morati da utiče na faktore koji su odgovorni za neformalnost i da ukloni ulazne barijere formalne ekonomije.

Kako bi ispunila potrebe populacije, vlada u cjelini mora raditi na tri fronta: spriječiti neformalnost, formalizovati neformalne aktivnosti i smanjiti jaz u zaštiti. To takođe znači izradu i sprovođenje politika o prevenciji, formalizaciji ili uređenju i proširenju zaštite.

3. Iskustva i inicijative

1. Intervencije kod faktora odgovornih za neformalnost i uklanjanje barijera za pojednostavljivanje procedura u vezi s radom. Ovo uključuje izuzimanje pisanih ugovora iz svih vrsta pečata i registracije (Burundi i Komoros) ili uspostavljanje procedura u pogledu besplatne uprave rada (Gvatemala, Panama, Honduras).

2. Priprema zakona, politika i programa, sa ciljem proširenja zaštite i socijalnog osiguranja na sve radnike.

- **Južna Afrika**. *Zakon o osnovnim uslovima zaposlenja*, dopunjen 2002. godine, određuje seriju kriterijuma za klasifikaciju zaposlenih lica, osim ako se ne dokaže suprotno, bez obzira na oblik ugovora, uključujući između ostalog i "lice koje je ekonomski zavisno od drugog lica za koga radi ili kome pruža usluge" ili "lice koje radi ili pruža usluge samo drugom licu." Osim toga, isti Zakon (Sekcijska odluka 8: Sektor radnika na farmi br. R 1499, Službeni list, 2002.) uređuje uslove rada na farmi i poljoprivrednih radnika, i uspostavlja najniže plate, uključujući i one za kućno osoblje i osoblje za održavanje.

3. Garantovanje primjene i ostvarenja prava i zaštite podržano od strane djelotvornih administrativnih službi.

- **Peru**. Zakon o generalnoj inspekciji rada i zaštiti radnika je dopunjen 2004. godine (zakon br. 28292) i garantuje povjerljivost žalbi, povećava ovlaštenja inspektora i proširuje obim njihovih aktivnosti na radničke zadruge i agencije za rad kod kuće. Zakon o mikro i malim preduzećima (promocija i formalizacija), 2003. (zakon br. 2815) predviđa godišnji cilj inspekcije od 20 odsto registrovanih mikro preduzeća.

4. Adaptacija okvira i organizacije uprave rada.

- **Egipat**. Uredba br. 2013/2003 uređuje zapošljavanje u neformalnom sektoru, definisano kao ilegalni rad. On uspostavlja komisiju u Ministarstvu rada i emigracije za praćenje zapošljavanja u neformalnom sektoru, posebno radnika u poljoprivredi, sezonskih radnika, moreplovaca, radnika u rudnicima i kamenolomima, i radnika na javnim radovima. Funkcije Komisije su predlaganje pravila u oblasti bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu, putovanja i dnevnica, i provjera zahtjeva za davanje ovlaštenja kancelarijama za zapošljavanje tih radnika (koje se mogu proširiti na asocijacije, ustanove i sindikate).

5. Izrada pravnog okvira za podržavanje prava na udruživanje i dozvolu učešća u strukturama i procesima socijalnog dijaloga, na primjer, Zakon 08-93-ADP od 13. 05. 1993. godine u Burkina Faso-u je uspostavio Zastupničku komoru, konsultativno tijelo od 120 članova (koje uključuje četiri predstavnika neformalnog sektora).

MODUL

5

Saradnja i partnerstvo

O čemu se radi u ovom modulu?

Inspekcije rada treba da djeluju u široj saradnji i partnerstvu, ako žele da budu djelotvorne i svoj uticaj učine maksimalnim. Ovaj modul istražuje saradnju i partnerstvo u oblasti inspekcije rada na nekoliko nivoa: među različitim vladinim ministarstvima i među inspekcijskim službama, sa socijalnim partnerima i ostalim akterima, te međunarodnim partnerstvima. On razmatra ulogu ostalih tijela i institucija u pružanju podrške inspekciji rada u njenim različitim funkcijama, te daje pregled dobrovoljnih inicijativa za unapređenje poštivanja nacionalnih i međunarodnih principa i prava na radu.

Ciljevi

Na kraju ovog modula, učesnici će moći da:

- ✓ Cijene važnost saradnje i partnerstva za osiguranje uticaja i djelotvornosti sistema inspekcije rada.
- ✓ Prepoznaju važnost saradnje s drugim vladinim tijelima i inspekcijskim službama, kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou.
- ✓ Opišu različite modalitete za promociju tripartizma i saradnje sa socijalnim partnerima na različitim nivoima, te unapređenje istih.
- ✓ Identifikuju ostale važne partnere u sistemu inspekcije rada.
- ✓ Budu upoznati s međunarodnom debatom o dobrovoljnom poštivanju propisa u odnosu na inspekciju rada.

Priznanja

Ovaj modul je zasnovan na izvještajima i dokumentima MOR-a – uglavnom iz ACTRAV, ITUC, ACTEMP, IOE, Multi, Better Work and Dialogue – i publikacijama MAIR-a.

Posebno hvala Tehničkom programu ITC/MOR-a na temu *The social dimension of trade and investment* za bibliografiju, relevantne dokumente, i tehničko savjetovanje u oblasti korporativne društvene odgovornosti i dobrovoljnog poštivanja propisa.

SADRŽAJ

1. Uvod 7

2. Saradnja sa socijalnim partnerima 8

2.1. Strateški okvir tripartizma 8

2.2. Principi tripartitne saradnje u inspekciji rada 9

2.3. Saradnja sa socijalnim partnerima na makro-političkom nivou 10

Sporazumi o saradnji 12

2.4. Saradnja sa socijalnim partnerima na nad-nacionalnom nivou 13

2.5. Saradnja sa socijalnim partnerima na sektorskom i lokalnom nivou 14

2.6. Saradnja sa socijalnim partnerima na nivou preduzeća 15

2.7. Saradnja s poslodavcima 15

2.8. Saradnja s radnicima 18

Radnici inspektori 20

Vježba 1: Prednosti saradnje između inspekcije rada i socijalnih partnera 21

3. Saradnja među inspekcijama 22

3.1. Nacionalna saradnja i partnerstva 22

3.2. Međunarodna saradnja i partnerstva 23

Međunarodna asocijacija inspekcije rada 23

Regionalne asocijacije inspekcija i mreže 23

Mreže za izgradnju kapaciteta inspekcija rada 24

4. Saradnja s ostalim akterima 25

4.1. Ustanove socijalne zaštite i socijalnog osiguranja 25

4.2. Policija 26

4.3. Pravosudni organi 27

4.4. Poreske uprave i ministarstva nadležna za sektore koje pokriva inspekcija 27

4.5. Nacionalni mehanizmi za ljudska prava 28

4.6. Imigracione službe 28

4.7. Institucije za društvena istraživanja i univerziteti 28

4.8. Profesionalne ustanove i NVO-i 29

4.9. Mediji 30

Vježba 2: Veze koje nedostaju za saradnju 33

Vježba 3: Saradnja s... 35

5. Dobrovoljno poštivanje propisa i više od toga **37**
5.1. Korporativna društvena odgovornost 38
Definicije *38*
Istorijska pozadina *38*
Pristup javno-privatnog partnerstva *40*
Dobrovoljno poštivanje propisa *41*
Multinacionalna preduzeća *42*
5.2. Društvena revizija, praćenje i certifikacija 43
Pro i kontra: Otvorena debata *44*
Gledati naprijed *45*
Vježba 4: Slažem se, ne slažem se *47*
Sažetak **49**
Bibliografija i dodatna literatura **51**

1. UVOD

I dalje postoji stalna neadekvatnost, barem u praksi, mehanizama saradnje koji su od pomoći inspekciji rada u njenoj djelatnosti. Najočigledniji razlog za ovo je tendencija različitih ustanova, koje su uključene, da djeluju odvojeno jedna od druge. Stoga je potrebno ostvariti veću integraciju ciljeva, sredstava, te kruženja i obrade informacija.

> Predugo su inspekcije rada u mnogim zemljama djelovale na reaktivan način i u izolaciji, a rezultati su odražavali sredstva koja su im dodijeljena. Ovo je još uvijek slučaj u većini zemalja u razvoju. U industrijskim zemljama, povećana svijest o ekonomskim gubicima koji rezultiraju iz loših ili nezakonitih uslova rada, je prouzrokovala nastojanja da se uslovi rada u opštem smislu poboljšaju.

Uspostavljanje među-institucionalne saradnje i multilateralne saradnje je sastavni dio samog koncepta sistema uprave rada.

> S obzirom da je svrha sistemskog pristupa da osigura da je cjelina veća od zbira dijelova, djelotvornost inspekcije rada će u velikoj mjeri zavisiti od njenog kapaciteta da funkcioniše kroz interakciju sa svojim socijalnim i privrednim okruženjem. To zahtijeva aktivnosti na uspostavi mehanizama i oblasti saradnje sa svim relevantnim javnim i privatnim akterima, a naročito sa socijalnim partnerima i njihovim predstavničkim organizacijama.

Određivanje centralne ustanove inspekcije rada obezbjeđuje da su aktivnosti ustanova pod njenom kontrolom koordinisane, s ciljem postizanja jasno definisanog cilja.

> To takođe obezbjeđuje određen stepen kohezije između mehanizama za saradnju i zajednički rad s ostalim javnim i privatnim tijelima i institucijama, te s poslodavcima i radnicima i njihovim organizacijama, koji su navedeni u članu 5 Konvencije br. 81 i članovima 12 i 13 Konvencije br. 129. Na kraju, centralna ustanova može doprinijeti jačanju sistema uprave rada u cjelini, prosljeđujući neke od informacija, koje dobije od svojih podređenih odjela, konsultantskim tijelima koji se bave pitanjima rada i socijalnim pitanjima, svim relevantnim ministarstvima, i socijalnim partnerima.

Potreban je globalni i sistemski pristup inspekciji rada i takav pristup je posljednjih decenija postao preovladavajući u industrijskim zemljama, gdje je veoma prihvaćeno razmišljanje da visok nivo zaštite na radu doprinosi socijalnoj koheziji. Različiti mehanizmi saradnje i ustanove se takođe brzo razvijaju u mnogim zemljama u tranziciji, s ciljem jačanja sistema inspekcije rada.

2. SARADNJA SA SOCIJALNIM PARTNERIMA

2.1. Strateški okvir tripartizma

Tripartizam konstituiše okvir u kojem inspekcija rada mora djelovati, ako želi da bude uspješna. U kontekstu MOR-a, ovo znači interakciju među vladama (sistem uprave rada), te poslodavcima i radnicima, njihovim organizacijama i njihovim predstavnicima. To je instrument za rješavanje zajedničkih pitanja, uključujući razna sredstva interakcije u okviru socijalnog dijaloga: Razmjena informacija, konsultacije, pregovori i donošenje odluka. U kontekstu inspekcije rada, to se može odvijati na međunarodnom, nacionalnom, provincijskom, sektorskom nivou ili nivou preduzeća.

Tripartitna interakcija ima nekoliko ciljeva: Ona omogućava stranama da budu aktivno uključene u rješavanje pitanja od uzajamnog značaja, unapređujući na taj način poboljšano razumijevanje njihovih zajedničkih i suprostavljenih interesa. Pomoću tripartitne interakcije može da se pronađe ravnoteža između ekonomskih, političkih i socijalnih pitanja, kao i između individualnih interesa svake od tri strane i ukupnih sektorskih ili nacionalnih interesa. Tripartitna saradnja znači da se može uzeti u obzir specifično znanje i interesi svake od tri strane, prilikom rješavanja ekonomskih i socijalnih pitanja. Na taj način se mogu formulisati politike, zakoni i specifična rješenja, koja su prihvatljiva svakoj strani i koja se bave njihovim specifičnim potrebama. Tripartitna saradnja može da rezultira širim konsenzusom prilikom donošenja odluka, unapređujući na taj način legitimnost procesa i prihvatljivost njegovog ishoda, te u krajnjoj liniji olakšavajući zadatak sprovođenja zakona od strane inspektora na terenu.

Djelotvorni tripartizam zahtijeva da bude zastupljen svaki od socijalnih partnera. Za organizacije radnika i poslodavaca ovo znači da oni govore u ime većine radnika i poslodavaca u zemlji, ili barem u ime dovoljnog broja njih, kako bi im se dao kredibilitet i priznanje; da imaju efikasan kontakt sa članovima koje predstavljaju, kako bi obezbijedili da su interesi i ideje tih članova uzeti u obzir; i da mogu imenovati onoga koga izaberu za svog predstavnika u tripartitnom konsultativnom forumu.

Kao što organizacije poslodavaca i radnika moraju da budu zastupljene, tako moraju biti zastupljene i vlade. U ovom kontekstu, “zastupnik“ znači shvatanje da dotična vlada zastupa legitimne interese svog radno aktivnog stanovništva.

Djelotvoran tripartizam takođe zahtijeva nezavisnost organizacija radnika i poslodavaca: Svaki socijalni partner treba da djeluje u skladu sa svojim ciljevima i procedurama, bez neprimjerenog uticaja od strane vladinih institucija. Djelotvoran tripartizam i socijalni dijalog mogu dovesti do smanjenja sukoba, većeg industrijskog mira, bolje motivacije, veće produktivnosti, većeg kvaliteta, bolje zaštite na radu, i kao posljedica toga, smanjene potrebe za intervencijom inspekcije rada.

2.2. Principi tripartitne saradnje u inspekciji rada

Dobro organizovana služba inspekcije rada s odgovarajućim sredstvima i adekvatnim pravnim instrumentima je važna komponenta privrednog i društvenog razvoja. Prepoznato je da saradnja ubire bolje rezultate nego konfrontacija, barem u smislu socijalnog mira, i što više inspekcija rada može da učini da unaprijedi saradnju s poslodavcima, radnicima i vladom, toliko će vjerovatno biti veći doprinos ekonomskom i socijalnom blagostanju zemlje.

Potreba za bliskom saradnjom između inspekcije rada i poslodavaca i radnika je jedan od ključnih principa inspekcije rada. Prema članu 5 Konvencije MOR-a br. 81, *"nadležna vlast mora preduzeti odgovarajuće mjere u cilju promovisanja saradnje između službenika inspekcije rada i poslodavaca i radnika ili njihovih organizacija."* Osim toga, stav 6 Preporuke o inspekciji rada, 1947. (br. 81), zagovara omogućavanje zajedničkog rada službenika inspekcije rada i organizacija poslodavaca i radnika, kroz organizovanje konferencija ili zajedničkih komisija, ili sličnih tijela, što će omogućiti uspostavu dijaloga između raznih strana.

U opštem okviru, govoreći o ukupnom sistemu uprave rada, Konvencija br. 150 o upravi rada, u članu 5, traži sljedeće:

> 1. Svaka članica koja je ratifikovala ovu Konvenciju će preduzeti mjere prikladne nacionalnim uslovima kako bi osigurala, u okviru sistema uprave rada, konsultacije, saradnju i pregovore između javnih vlasti i najreprezentativnijih organizacija poslodavaca i radnika, ili – gdje je to primjereno – predstavnika poslodavaca i radnika.
>
> 2. U mjeri koja je u skladu s državnim zakonima, propisima i praksom, takve mjere će se sprovesti na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, kao i različitim oblastima privredne djelatnosti.

Ova saradnja je od suštinskog značaja. Ona počinje sa zajedničkim djelovanjem inspekcije rada, vlade, te organizacija poslodavaca i zaposlenih, u formulisanju zakona o zaštiti na radu do njihove primjene na radnom mjestu, uključujući i proučavanje problema i prijedloge za poboljšanje uslova života i rada, te davanje informacija poslodavcima u vezi njihovih zakonskih obaveza.

Podstičući poslodavce, organizacije poslodavaca i sindikate, da se više uključe u zaštitu na radu, inspekcije se takođe više angažuju na davanju savjeta o tome šta se može učiniti i kako, na davanju informacija i držanju obuke za poslodavce i radnike, kako bi se osposobili da djelotvorno učestvuju koristeći pristupe samostalnosti. Ako se ova aktivnost sprovede sistematski i uspješno, uloga inspektora da sprovode zakone postaje lakša, a ponekada i dopunska.

2.3. Saradnja sa socijalnim partnerima na makro-političkom nivou

Cilj nacionalne politike o zaštiti na radu je da formira opšti okvir za poboljšanje uslova rada i radnog okruženja. Izrada politike sadrži dva velika aspekta: Proces izrade i sadržaj. Izrada politike je najbolje učvršćena u okviru tripartitnih konsultacija. Mnoge zemlje su uspostavile tripartitna tijela sa posebnim mandatom za socijani dijalog u ovom kontekstu. U drugim zemljama, tripartitna tijela uspostavljaju, vode, prate i kontrolišu izradu politike i proces implementacije.

Ovi odbori mogu biti formirani spontano ili u skladu s nekom procedurom koju određuje zakon, ili mogu postojati savjetodavna tijela na različitim nivoima. Na primjer, savjetodavni odbori za pitanja rada, nadzorni odbori za kolektivne ugovore, te nacionalni savjetodavni odbori za bezbjednost i zaštitu zdravlja.[1]

Tamo gdje vlada daje sekretarijat za ova tijela, cilj treba da bude organizovanje redovnih sastanaka s odgovarajućim dnevnim redom i osiguranje da donešene odluke stupe na snagu.

Osnovne dužnosti, karakteristike, odgovornosti i prava članova i službi tripartitnih i bipartitnih tijela za saradnju, kao i njihova organizacija, treba da budu određeni nacionalnom politikom o zaštiti na radu.

Progresivniji aranžmani nastupaju kada vlade mogu napraviti okruženje u kojem se tripartitni odbori smatraju odgovornim za preporučivanje novih i dopunjavanje postojećih zakona, izradu politika, te za usmjeravanje i nadzor službi inspekcije rada i njihovih aktivnosti, kao i za izradu kodeksa praksi i vodiča.

Pripadnici inspekcije rada često rade posao savjetodavnih tijela (osim obezbjeđivanja sekretarijata). Oni mogu biti postavljeni, imenom, za predstavnike ministra kojem odgovara dotično tijelo, u kojem slučaju je njihovo imenovanje zasnovano na javnom karakteru njihovih dužnosti, njihovom činu u nacionalnoj državnoj službi, ili njihovoj ličnoj sposobnosti da predstavljaju svoj odjel. U drugim okolnostima, služba inspekcije rada zajedno s ostalim tehničkim jedinicama, može biti pozvana da pošalje predstavnike na sastanke, kako bi iznijeli informacije koje je inspekcija dobila tokom svojih svakodnevnih aktivnosti. Ove informacije mogu da budu od suštinskog značaja u vođenju razgovora ili u donošenju odluke o daljem postupanju.

> Ponekad je potrebno iskoristiti znanje inspekcije rada o radnim odnosima u određenoj oblasti ili industriji, ili u pripremnoj fazi ispitati poteškoće koje mogu da nastanu u praktičnoj primjeni pravnog teksta. U ovim slučajevima, predstavnik inspekcije rada uglavnom dolazi kao posmatrač ili stručnjak, ne učestvuje u donošenju odluka i ograničen je na davanje savjeta. Ova pozicija se prilično razlikuje od one kada je prisustvo inspektora dio njihovih rutinskih obaveza i kada se služba inspekcije rada sama predstavlja zbog svoje tehni-

[1] Uputstva za osnivanje ove vrste mehanizama se mogu pronaći između ostalog u Konvenciji o bezbjednosti i zaštiti zdravlja na radu, 1981. (br. 155), i njenoj Preporuci (br. 164), te takođe u Okvirnoj direktivi EU o bezbjednosti i zaštiti zdravlja na radu (891391IEEC).

čke odgovornosti (kao što je na primjer slučaj u Francuskoj i u drugim zemljama koje prate francuski sistem). Ovo obično obuhvata učestvovanje u kolektivnom odlučivanju. S vremena na vrijeme se od inspekcije traži da dá svoje odobrenje prije nego što se donese krajnja odluka o određenom pitanju.

Uloga inspekcije u odboru za sektorsko planiranje je usmjerena prema skretanju pažnje na probleme u vezi rada, koje treba imati u vidu, prije nego što se donese odluka o određenoj mjeri, kao i na probleme koji bi mogli da nastanu kao rezultat uvođenja te mjere.

Veoma često ova tripartitna tijela imaju nekoliko funkcija: Osim izrade politika, ona mogu da nadziru inspekciju, prate sprovođenje politike, ocjenjuju rezultate, dodjeljuju sredstva i preuzmu kompletnu odgovornost za propisan rad inspekcijske službe. Ona politički mogu biti odgovorna ministru vlade ili direktno parlamentu.

Tripartitno tijelo Ujedinjenog Kraljevstva za bezbjednost i zaštitu zdravlja na radu

U Ujedinjenom Kraljevstvu, socijalni partneri rade zajedno na nacionalnom nivou u oblasti bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu.

Izvršno tijelo za bezbjednost i zdravlje (HSE) je odgovorno za konsultovanje svih aktera u Velikoj Britaniji o pitanjima bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu, savjetovanje vlade o dugoročnoj, srednjoročnoj i kratkoročnoj politici i planovima za bezbjednosti i zaštitu zdravlja na radu. Stoga se odvijaju konsultacije između HSE-a i socijalnih partnera, ustanova za edukaciju i obuku, organizacija koje postavljaju standarde, osiguravajućih društava i drugih, kako bi se ostvarile najbolje prakse i preventivna kultura u oblasti bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu u Velikoj Britaniji.

Odbor HSE-a se sastoji od predstavnika organizacija poslodavaca i radnika, kao i drugih ključnih aktera. Ovaj odbor takođe ima strukturu tripartitnih industrijskih savjetodavnih odbora, koji pokrivaju određene sektore ili teme, i podstiče njih i ostale predstavnike industrija da daju detaljna uputstva o relevantnim pitanjima.

HSE takođe obuhvata inspektore koji su zaduženi za davanje savjeta i informacija na nivou preduzeća i za promovisanje poštivanja relevantnih zakona iz oblasti bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu.

Sporazumi o saradnji

Osim formalnih tripartitnih, bipartitnih ili tripartitnih-plus nacionalnih tijela, inter-institucionalna saradnja sa socijalnim partnerima može da ima i druge oblike, poput sporazuma o saradnji.

Na primjer, saradnja koja se fokusira na oblast bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu, se osigurava kroz tripartitne sporazume u Bugarskoj i na Kipru. U Holandiji, cilj saradnje između poslodavaca i radnika je taj da se smanji broj ljudi koji koriste beneficije bolovanja i invaliditeta kroz poboljšanje uslova rada.

Tripartitni sporazum u Portugalu

Vlada Portugala je objavila da su inspekcija rada i socijalni partneri zaključili sporazum o uslovima rada, zaštiti zdravlja i bezbjednosti na radu, i borbi protiv rizika na radu. Cilj je da se izradi nacionalni plan prevencije i akcioni plan namijenjen za najrizičnije sektore. Vlada se nada da će implementacija ovog sporazuma biti prilika da se reaktivira Nacionalni savjet za zaštitu zdravlja i bezbjednost na radu, da se uspostavi praćenje prevencije, i da se poboljša saradnja između centra za rizike na radu i ostalih zainteresovanih subjekata. Ovo takođe treba da omogući usvajanje ili modifikaciju zakonskih odredbi koje se primjenjuju na sektore s najvećim brojem nesreća na radu, kao i nastojanja da se restrukturiše statistički sistem za evidenciju i praćenje nesreća na radu i slučajeva oboljenja na radu.

Kako može da se poboljša aktivno učešće socijalnih partnera u sistemu inspekcije rada? Ne postoje “standardne“ preporuke, koje važe za svaku zemlju. Svaka zemlja treba da pronađe sopstveni način za promovisanje partnerstava i saveza.

Kao nastavak revizije sprovedene u nekoliko zemalja svijeta, MOR je formulisala preporuke koje imaju za cilj popunjavanje utvrđenih praznina u sistemu. Na primjer, preporuke Revizije MOR-a u Luksemburgu su prijavljene kako slijedi u tekstu niže.

Preporuke Revizije MOR-a u Luksemburgu

- ✓ Formirati tripartitni odbor za sva pitanja u vezi s uslovima rada. Ovo tijelo bi bilo nadležno za identifikaciju problema, prijedloge rješenja, davanje mišljenja o politikama i prioritetima inspekcije rada, započinjanje programa obuke namijenjenih za poslodavce ili radnike, organizaciju kampanja podizanja svijesti i učestvovanje u ocjenjivanju aktivnosti inspekcije rada.
- ✓ Ovo tijelo bi posebno trebalo da definiše ciljeve i odredi temelje za nacionalne programe podizanja svijesti i programe obuke za poslodavce i radnike.

- ✓ Sastav tripartitnog odbora bi trebao da obuhvata predstavnike iz Udruženja za osiguranje od nesreća, odjeljenja za zaštitu zdravlja na radu, carine, službe za pitanja bezbjednosti državne službe, i po potrebi, odbora za pomorska pitanja.
- ✓ Nereprezentativni sindikati takođe trebaju da budu zastupljeni u proporciji koja treba da se definiše.
- ✓ Eventualno uspostaviti tripartitne pod-odbore po sektorima.
- ✓ Organizovati predsjedništvo koje radi po osnovu rotacije između poslodavaca, radnika i inspekcije rada.
- ✓ Ovaj odbor bi trebao da se bavi uslovima rada (pored drugih pitanja poput zapošljavanja, nezaposlenosti, itd.).
- ✓ Napustiti ideju o tripartitnom upravljanju inspekcijom rada.
- ✓ Poboljšati svijest inspektora rada o važnom dijelu njihovog zadatka, a to je promovisanje socijalnog dijaloga između poslodavaca i predstavnika radnika u kompanijama.

2.4. Saradnja sa socijalnim partnerima na nadnacionalnom nivou

Saradnja sa socijalnim partnerima se takođe može odvijati na nadnacionalnom nivou, naročito u okviru regionalnih i podregionalnih ekonomskih, trgovinskih i društvenih integracija. Najnaprednije iskustvo, u ovoj perspektivi, je Evropska unija, a naročito oblast zaštite zdravlja i bezbjednosti na radu.

Tripartitni pristup EU zaštiti zdravlja i bezbjednosti na radu

U pitanjima koja se tiču zaštite zdravlja i bezbjednosti na radu, Evropska Komisija je uvijek obavezna da konsultuje i razmotri razgovore sa i pisane savjete od Savjetodavnog tripartitnog odbora za pitanja zaštite zdravlja i bezbjednosti, prilikom izrade novih prijedloga zakona. Članovi ovog odbora se biraju od strane država članica i evropskih organizacija radnika i poslodavaca.

Klasifikacija, etiketiranje i tehnička standardizacija hemikalija u skladu s evropskim direktivama – koje propisuju osnovne uslove iz oblasti bezbjednosti i zdravlja prilikom dizajniranja i markiranja proizvoda, mehanizacije i zaštitne opreme – su takođe tripartitne aktivnosti.[2]

[2] Ref: 98/37/EC (mehanizacija) i 89/686/EEC (lična zaštitna oprema).

2.5. Saradnja sa socijalnim partnerima na sektorskom i lokalnom nivou

Mnoge vlade su uz nacionalna tripartitna tijela formirale i zakonom propisana tripartitna tijela zadužena za zaštitu na radu na regionalnom i sektorskim nivoima. Ova tijela se bave raznim temama, koje mogu da obuhvataju zakone o zaštiti na radu, politike u vezi plata, bezbjednost i zdravlje, opasnosti na radu, pitanja industrijskih odnosa, pa čak i stručne obuke. U većini slučajeva, kvalifikacija za članstvo je određena propisima i obično je ograničena na predstavnike radnika ili poslodavaca ili članove profesionalnih organizacija, koje imaju veliki interes u pitanjima koja se razmatraju. Odjeljenja koji se bavi pitanjima uprave rada obično pruža administrativnu podršku, a njegova djelotvornost je direktno vezana s kvalitetom te podrške.

Nacionalni stalni odbor za poljoprivredu, Brazil

U Brazilu, osnovni ciljevi Nacionalnog stalnog odbora za poljoprivredu, formiranog 2001. godine, su veća formalizacija zapošljavanja i uvođenje socijalne zaštite. Aktivnosti Odbora se fokusiraju na nastojanja da se pronađu odgovarajuća rješenja, kako bi se poboljšali uslovi rada u poljoprivredi, koordinisalo planiranje, sprovele i ocijenile kampanje prevencije nesreća u poljoprivredi, i pripremile propisi u oblasti bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu.

Rudarski sektor, Belgija

Delegati radnika su uključeni u inspekciju za rudarstvo. Oni se imenuju na period od četiri godine, s mogućnošću produženja, na prijedlog organizacija sindikata.

Iskustvo koje imaju u rudarskim poslovima ovim delegatima radnika daje mogućnost da daju djelotvoran doprinos aktivnostima rudarskih inžinjera kojima su odgovorni. Jedna od glavnih karakteristika ove institucije leži u ovlastima delegata radnika da u slučaju bliske opasnosti, a nakon razgovora sa menadžmentom ili njegovim predstavnicima, nalože mjere koje odmah stupaju na snagu, uključujući i evakuaciju opasnog područja. Inžinjer rudarstva, koji se mora upozoriti što prije, ima 24 časa da dadne svoje mišljenje o donešenoj odluci.

Sektorska tijela mogu da budu naročito djelotvorna u interpretaciji zakonodavstva za procese ili aktivnosti dotične industrije ili sektora, kroz dogovaranje i objavljivanje detaljnih uputa. Ovo poslodavcima daje osiguranje da se isti zahtjevi nameću i konkurenciji, kao i pomoćnim inspektorima prilikom provjere dogovorenih standarda.

2.6. Saradnja sa socijalnim partnerima na nivou preduzeća

Sve veći broj zemalja uvodi zakone koji zahtijevaju formiranje zajedničkih odbora u industrijskim, komercijalnim, pa čak i nekomercijalnim preduzećima preko određene veličine, iako se ovo nije desilo u istoj mjeri u poljoprivrednim preduzećima. Ovi odbori dopunjavaju neke od funkcija inspekcije rada, vrše nadzor uslova rada i naročito stanja bezbjednosti i zaštite zdravlja u preduzeću, i generalno pomažu u prevenciji profesionalnih i stalno rastućih društvenih i privrednih rizika. Paralelni pomak je bio uvođenje delegata za pitanja bezbjednosti koje biraju radnici u preduzećima, obično kada preduzeće ima više od deset radnika (ali ponekada i više od pet), ili ih ponekada imenuju sindikati. Priznajući vrijednost kako zajedničkih odbora za pitanja zaštite zdravlja i bezbjednosti, tako i delegata za pitanja bezbjednosti, vlada ima tendenciju da im daje sve više ovlaštenja, kao na primjer oslobađanje od posla (zakonom) kada trebaju da se pridruže inspektorima tokom inspekcijskih pregleda – što je važan aspekt, jer mogu ukazati na opasnosti koje bi u suprotnom promakle inspektorima, te generalno dodati značajnu vrijednost prisustvu inspektora na radnom mjestu.

> Saradnja inspekcijskih službi s predstavnicima radnika se ne ograničava na pitanja bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu. U nekoliko zemalja, zakoni propisuju da delegati sindikata i predstavnici osoblja u preduzeću trebaju da imaju posebnu odgovornost za uslove rada i zapošljavanja. Ovi delegati i predstavnici su posebno odgovorni za podnošenje prigovora i primjedbi u vezi s primjenom zakonskih odredbi i regulativa na inspekciju rada.

2.7. Saradnja s poslodavcima

Djelotvornost službi inspekcije rada je značajno unaprijeđena, ako uživa podršku usklađenih aktivnosti ne samo radnika, nego prije svega poslodavaca i njihovih predstavnika. Postoji globalna tendencija bližeg vezivanja radnika i poslodavaca sa radom inspekcije. U mnogim zemljama, inspekcijski sistemi za bezbjednost i zaštitu zdravlja na radu, najprije u Evropskoj uniji, a potom i u Australiji, Kanadi, Japanu i Novom Zelandu, se fokusiraju na poslodavca kao na lice koje je nesumnjivo odgovorno za zaštitu na radu u preduzećima. Nove politike u ovim zemljama imaju za cilj da podstaknu (Holandija) ili utiču, pa čak i ubijede (Ujedinjeno Kraljevstvo) poslodavce, da učine sve što je izvodljivo, kako bi poboljšali i očuvali uslove rada i radno okruženje, te da na taj način i prekorače minimalne zakonske standarde zaštite. Ako ove politike trebaju da budu uspješne i imaju održive efekte na radnom mjestu, inspekcija rada takođe mora da pruži usluge poslodavcima. U suštini, ove usluge se tiču savjeta i informacija, ali u sve više zemalja, inspektori takođe daju obuku za predstavnike poslodavaca ili osoblje, kao na primjer inžinjere za bezbjednost i medicinske sestre iz oblasti medicine rada. U sektoru malih preduzeća se zaposlenicima sve više nude programi obuke od strane inspekcije, koji kombinuju elemente poslovnog menadžmenta i osnovnih pitanja zaštite na radu.

Veoma često je formiranje tijela, poput zajedničkih odbora, propisano zakonima i dopunjeno kolektivnim ugovorima koje nadzire inspekcija.

Organizaciona struktura i domen poslodavaca je važan odlučujući faktor o tome kako i u kojoj mjeri se inspekcija rada može angažovati u socijalnom dijalogu i pružiti djelotvorne usluge. Centralne federacije omogućavaju saradnju. U mnogim industrijskim zemljama, poslodavci koji su članovi nacionalne federacije, iako često u manjini, nastoje da ponude značajno bolje uslove od neorganizovanih poslodavaca. Oni su više na raspolaganju za razmjenu informacija i iskustava, te su uopšteno otvoreniji prema uslužnoj orijentaciji inspekcije rada.

Pojedinačni poslodavci, i veliki i mali, mogu učiniti mnogo da podstaknu veći nivo konsultacija i razgovora sa radnicima o uslovima rada i radnom okruženju. Inspekcije mogu savjetovati i podsticati poslodavce da oforme zajednička konsultativna tijela i neformalne radne grupe, koje će preuzeti odgovornost za neka pitanja u vezi inspekcije rada, poput uslova rada, bezbjednosti i zaštite zdravlja, sprovođenja zakona o radu na radnom mjestu.

Organizacije poslodavaca se mogu podstaknuti da savjetuju pojedinačne poslodavce o dobroj radnoj praksi i da im pruže pomoć u vršenju samostalnih inspekcija, jer je dobra radna praksa dobar posao.

Dobrosusjedska šema u Irskoj

"Dobrosusjedska šema" je bila interesantna inicijativa pokrenuta u Irskoj. Prema ovoj šemi, velika preduzeća rade s malim firmama, kako bi promovisali podizanje svijesti o pitanjima zaštite zdravlja i bezbjednosti na radnom mjestu. Šema ima za cilj da "vjenča" dva preduzeća, gdje veća preduzeća nude pomoć malim firmama. Vrsta i nivo pomoći je u potpunosti odluka dotičnih preduzeća. Slična šema postoji i u Japanu, uz malo aktivnije učešće inspekcije rada. Ako malo preduzeće u Japanu odbije pomoć iskusnih profesionalaca i većih kompanija, posljedica može biti da bude odabrano za detaljan inspekcijski pregled od strane službenika Biroa za standarde rada. Određene provincije u Kanadi takođe eksperimentišu sa šemama vrste "kuma" ili vezama između velikih i malih kompanija, ali na potpuno dobrovoljnoj osnovi.[3]

Samo kao primjer, tekst koji slijedi prikazuje preporuke date od strane Revizije MOR-a u jednoj zemlji u razvoju (reference zemlje su namjerno izostavljene, da bi se pažnja skrenula na pitanja, a ne na specifični kontekst).

[3] ILO, Document N56, *New Prevention Strategies for Labour Inspection*, podružnica za pitanja uprave rada.

Mjere kojima se obezbjeđuje aktivan angažman organizacija poslodavaca

S ciljem daljeg unapređenja uloge i djelotvornosti organizacije poslodavaca (XY) u poboljšanju razumijevanja između poslodavaca i radnika s jedne strane, te inspekcijskih službenika u oblasti inspekcijskog nadzora rada i fabrika s druge strane, pripremljen je niz specifičnih preporuka, kako slijedi:

Usklađena tripartitna revizija postojećih zakona o radu i praksi sprovođenja propisa od strane vlade, kako bi obuhvatila sve poslodavce, radnike i radna mjesta, po pitanjima radnih i industrijskih odnosa, poput slobode udruživanja, kolektivnog pregovaranja, zaštite i kompenzacije radnika, inspekcijskog nadzora rada/fabrika, i rješavanja sporova.

Stalna nastojanja od strane XY, a posebno njenih sastavnih industrijskih grupa da privuku i uključe što veći broj organizacija poslodavaca i zaposlenih u svoje članstvo, posebno iz domaćih preduzeća i komercijalizovanih paradržavnih subjekata.

Udruženi napori od strane XY i njenih sastavnih industrijskih grupa da ubijede poslodavce da uzmu u obzir bezbjednost i zaštitu zdravlja na radu kao integralne dijelove dnevnih i uobičajenih faktora proizvodnje, kao što uzimaju u obzir i plate, beneficije zaposlenih, finansije, tehnologiju i prodaju, i da im sprečavanje nesreća i oboljenja na radu bude najveći prioritet.

Stalna pomoć poslodavcima od strane XY i njenih sastavnih industrijskih grupa kroz praktične programe informisanja, edukacije, obuke, i istraživanja u oblasti zaštite zdravlja i bezbjednosti na radu, kao i uslova rada.

XY i njene sastavne industrijske grupe podstiču i pomažu poslodavce u izradi praktičnih i na aktivnosti orijentisanih politika i programa, koji su specifični za dato preduzeće, na temu zaštite zdravlja i bezbjednosti na radu i uslova rada na nivou preduzeća, kao i u uspostavi odbora za bezbjednost, konsultativnih odbora sastavljenih od radnika i menadžmenta, u analizi bezbjednosti na radu, inspekciji bezbjednosti postrojenja i procedurama istrage nesreća.

Poslodavci uključuju pitanja zaštite zdravlja i bezbjednosti na radu i poboljšanja uslova rada u važna pitanja kolektivnog pregovaranja i kolektivnih ugovora.

Intenzivnije i energičnije ispunjavanje standarda zaštite zdravlja i bezbjednosti na radu od strane poslodavaca, uključujući i disciplinovanje radnika koji zanemaruju nošenje zaštitne opreme i odjeće.

Osim toga, poslodavci mogu na dobrovoljnoj osnovi pokrenuti inicijative koje prelaze minimum određen nacionalnim zakonima i usvojiti mjere za primjenu međunarodnih principa rada i prava na radu, čak i kada nisu ratifikovani na nacionalnom nivou, kako je ilustrovano u poglavlju 5 ovog modula.

Takozvani dobrovoljni programi poštivanja propisa se mogu uzeti u obzir kao nova vrsta usluga koje inspekcija pruža poslodavcima, poput onih koji se praktikuju u Sjedinjenim Državama.

2.8. Saradnja s radnicima

Inspekcija rada je uspostavljena za zaštitu radnika. Jasno je da su oni primarni korisnici usluga inspekcije rada. Zbog toga je i neizbježno i neophodno da inspektori rada i radnici imaju bliske odnose. Oni se mogu uspostaviti na razne načine; van preduzeća, kroz organizacije sindikata i u preduzećma, kroz predstavnike radnika u radničkim savjetima i odborima za zaštitu na radu, kroz delegate sindikata ili predstavnike za pitanja bezbjednosti.

Sindikati na nivoima industrije i preduzeća mogu učiniti mnogo da skrenu pažnju pojedinačnih poslodavaca i organizacija poslodavaca na kršenja zakona i regulativa o radu, poboljšavajući na taj način zaštitu radnika.

Oni takođe mogu aktivno podsticati i učestvovati u kolektivnom pregovaranju o uslovima rada i uključiti pitanje bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu.

Konvencije i preporuke MOR-a o pitanjima bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu (posebno Konvencija br. 155 i Preporuka br. 164) propisuju da predstavnici radnika i druge učesničke strukture trebaju da dobiju dovoljno informacija; da imaju mogućnost da o tome razgovaraju sa svojim organizacijama; da traže dogovorenu vanjsku tehničku ekspertizu; da imaju priliku analizirati faktore rizika i predložiti preventivne mjere; da budu konsultovani prije preduzimanja važnih mjera u oblasti bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu i prije usvajanja promjena u radu ili organizaciji rada koje će imati reperkusije na BZR, naročito po pitanju zagađenja vazduha i buke.

> Uprkos njihovoj široko rasprostranjenoj ratifikaciji, ovi propisi se u mnogim zemljama širom svijeta često primjenjuju samo površno i formalno. Međutim, u nekim zemljama, društveni nadzorni organi sindikata između ostalog imaju pravo da nadziru način na koji preduzeća ispunjavaju svoje obaveze u pogledu bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu, i da vrše redovne inspekcijske preglede radnih mjesta i instalacija. U nekim slučajevima, ova tijela štaviše imaju ovlaštenja da verifikuju da li preduzeća pokreću istrage nesreća na radu i da učestvuju u istraživanju uzroka tih nesreća i uzroka oboljenja na radu, obavljajući istrage samostalno u odgovarajućim slučajevima. Kako bi djelotvorno obavljali svoje zadatke, ovi organi mogu pozvati preduzeća, putem instrukcija obavezujuće prirode, da isprave nedostatke u radu mašinerije i opreme, te da narede obustavu rada u slučaju bliske opasnosti.

Inspektori rada u mnogim zemljama imaju važnu ulogu nadgledanja realizacije sindikalnih prava, zaštite legitimnih predstavnika radnika, i djelotvornog rada zakonskih tijela oformljenih da se angažuju u socijalnom dijalogu. Ovo je takođe važan domen za savjetodavne usluge inspektora radnicima i poslodavcima.

> Stalni pad broja članova sindikata u mnogim industrijskim zemljama je imao efekat narušavanja statusa sindikata kao predstavnika njihove konstituente. U ovom kontekstu, usluge koje pružaju inspekcije rada dobijaju sve veću važnost. Zadatak osiguranja poštivanja propisa koji garantuju da predstavnici radnika mogu vršiti svoje funkcije i da predstavnička tijela mogu funkcionisati konstruktivno u takvim uslovima, dobija novu dimenziju.

U mnogim zemljama, inspektori rada takođe imaju zadatak da izvrše obuku za predstavnike radnika o svim pitanjima u vezi sa zaštitom na radu.

Ako inspekcija sama ne organizuje obuku, inspektori će redovno učestvovati u aktivnostima obuke koju organizuju druge strane. Naravno, inspektori takođe pružaju direktne usluge pojedinačnim radnicima, tako što postupaju po žalbama ili daju savjete. Iako je odluka o tome koje će se aktivnosti preduzeti samo na inspektorima, u ovom kontekstu će se inspekcija ocjenjivati po tome da li pruža usluge ili ne, i da li su te usluge pružene na način koji zadovoljava njene primarne klijente, odnosno radnike. U nekim zemljama, sindikati ili pojedinačni radnici će se obratiti svojim parlamentarnim zastupnicima, ako su nezadovoljni načinom postupanja po žalbi, što može rezultirati u publicitetu tog pitanja ili proslijeđivanju tog pitanja ombudsmanu, prikazujući inspekciju u lošem svjetlu.

Tekst koji slijedi prikazuje preporuke koje je dala Revizija MOR-a u istoj zemlji u razvoju o kojoj je bilo riječ u prethodnom uokvirenom tekstu.

Mjere kojima se obezbjeđuje uključenost radničkih organizacija

Ove preporuke su date radničkim konfederacijama i njima pridruženim industrijskim sindikatima i udruženjima zaposlenih.

- ✓ Konfederacije i sve njihove podružnice trebaju da izrade sveobuhvatnu i na aktivnosti orijentisanu politiku, kako bi poboljšale zaštitu na radu u svojoj zemlji.
- ✓ Pitanja zaštite na radu trebaju da čine integralni dio svih procesa kolektivnog pregovaranja.
- ✓ Vođe u radnim procesima trebaju da razviju značajno više senzitiviteta i da steknu potreban nivo svijesti i znanja kroz intenzivne obuke radnika i informisanje. MOR treba da pruži više pomoći u ovoj oblasti.
- ✓ Konfederacije i njihove podružnice trebaju da obrate posebnu pažnju i daju obuku za novouspostavljene Odbore za bezbjednost i zaštitu zdravlja na radu, kao i za predstavnike za pitanja bezbjednosti.
- ✓ Vođe u radnom procesu trebaju učiniti prioritetnim predstavljanje radničkih interesa po pitanjima bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu, u tripartitnim tijelima na federalnom i državnom nivou. Ovo treba da obuhvata i prezentaciju mišljenja, i sl.
- ✓ Posebne odredbe o dječijem radu koje sadrže stroge kazne za nepoštivanje propisa, treba da se usvoje.
- ✓ Postoji potreba za davanje uputstava poslodavcima da tačno izračunaju naknade za povrijeđene radnike i članove porodica smrtno stradalih radnika.

Radnici inspektori

U nekim zemljama centralne i istočne Evrope, takozvani “inspektori radnici“ igraju posebnu ulogu. Zapravo, korijeni ove institucije leže mnogo dalje u prošlosti. Nastala je u industrijskim zemljama zapadne Evrope krajem 19. vijeka i dugo je predstavljala centralni zahtjev sindikata u Francuskoj i Njemačkoj.

> Sindikati su osigurali priznanje sindikalnih predstavnika da vrše dužnost inspektora pod raznim nazivima u industrijama poput rudarstva. U nekim slučajevima, radnici inspektori su imali pomoćne pozicije u sklopu opšte inspekcije rada. Postoje dokazi da je ova institucija dala veliki doprinos prevenciji, pod uslovom da je postojalo jasno razgraničenje uloga kolektivnog predstavljanja radnika i sprovođenja zakonskih propisa.
>
> U većini zemalja bivšeg Sovjetskog bloka, sistem inspekcije rada je lažirao bliske odnose sa sindikatima i bio djelimično zasnovan na aktivnosti ovih “radnika inspektora“. Ovaj odnos nije bio jasno razgraničen, jer su sindikati bili skloni da djeluju kao produžena ruka Partije i državnih vlasti. Radnici inspektori su često pokušavali da umanje odgovornost menadžmenta kompanije za nesreće i da greške pripisuju pojedinačnim radnicima.
>
> Oživljavanje nezavisnih sindikata je trebalo da predstavlja novu pokretnu silu za ovu instituciju. Sistem radničke inspekcije je ozbiljno nipodaštavan tokom tranzicije ka slobodnoj tržišnoj ekonomiji, a u nekim zemljama je potpuno nestao. U Poljskoj, sistem se borio da preživi u firmama koje imaju sindikalno predstavništvo, ali je i dalje veoma aktivan u rudarskoj industriji u Češkoj Republici.

Revizija MOR-a službe inspekcije rada je u Luksemburgu 2002. godine kritikovala imenovanje inspektora rada na osnovu prijedloga datih od strane reprezentativnih sindikata. Misije MOR-a u zemljama Centralne i Istočne Evrope su preporučile da se sistemi sindikalne inspekcije ukinu.

Međutim, daleko od izgovora za zemlje bivšeg Sovjetskog bloka, sistem radničke inspekcije bi na mnoge načine mogao da ojača preventivne strategije u zemljama zapadne Evrope. Iako nemaju tako dalekosežna ovlaštenja, radnički predstavnici za pitanja bezbjednosti u distriktima u Švedskoj vrše zadatke slične inspekciji rada, poput vođenja kampanja za sprovođenje zakonskih propisa u nekim područjima.

Vježba 1

NAZIV	**Prednosti saradnje između inspekcije rada i socijalnih partnera**
ZADATAK	✓ U malim grupama porazgovarajte o tome šta su glavne prednosti povezivanja predstavnika radnika i poslodavaca sa funkcijama inspekcije rada. Pokušajte dati neke konkretne primjere pomenutih prednosti iz iskustva članova grupe. ✓ Nabrojite glavne prednosti na tabli sa listovima papira i odredite izvjestioca koji će nalaze predstaviti u plenumu. ✓ Na kraju grupnih prezentacija, moderator će napraviti sažetak ključnih nalaza i konsolidovati iste na jednu listu.
VRIJEME	✓ Od 30 do 45 minuta za grupni rad. ✓ 5 minuta za prezentaciju svake grupe. ✓ Od 20 do 30 minuta za finalnu konsolidaciju.

3. SARADNJA MEĐU INSPEKCIJAMA

3.1. Nacionalna saradnja i partnerstva

Odgovornosti inspekcije rada su često podijeljene između različitih ministarstava vlade ili odjeljenja prema određenim kriterijumima, poput geografske lokacije, ekonomskog sektora ili tematske oblasti. U svim slučajevima, važno je da postoji dobra saradnja između ovih različitih inspekcija na nacionalnom i lokalnim nivoima, kako bi se poboljšala i efikasnost i djelotvornost. Racionalizacija i prikupljanje materijala i logističkih resursa bi takođe mogli da olakšaju hroničnu neadekvatnost raspoloživih sredstava inspekcija u mnogim zemljama. Iz tog razloga, neke zemlje su sada usvojile takozvane integrisane sisteme inspekcije rada, krećući se ka principu "jedno preduzeće: jedan sektor".

Važnost saradnje između inspekcija i ostalih vladinih ustanova i institucija je naširoko priznata, iako se metode i mjera saradnje razlikuju od zemlje do zemlje. Prvo i najvažnije, saradnja se mora uspostaviti među različitim službama sistema koje se bave različitim vrstama inspekcijskog nadzora ili različitim sektorima zapošljavanja. Međutim, iskustva pokazuju da je takva saradnja često nepostojeća, što može biti usljed nepostojanja centralnog koordinacionog tijela. Stoga, u zemljama gdje inspekcijske nadležnosti odjeljenja odgovaraju ekonomskim sektorima, inspektori rada nadležni za industriju i trgovinu nemaju skoro nikakvog kontakta sa svojim kolegama koji su zaduženi za, na primjer, poljoprivredu, i koji pripadaju ministarstvu poljoprivrede. Izolacija specijalnih ogranaka inspekcijskog sistema je neopravdana kada su sve one dio jednog sistema uprave rada. U takvim okolnostima, čini se da nema očiglednog razloga za nedostatak centralne koordinacije. Čak i ako izolacija ne dovodi do rivalstva zbog područja uticaja ili nadležnosti, ona šteti ugledu inspekcije rada u cjelini, naročito u pogledu njenih klijenata. Ona takođe sprečava razmjenu ideja i praksi, jer iskustvo u jednom sektoru često može da izazove inovacije u drugom.

Saradnja među odvojenim inspekcijskim službama treba da bude organizovana na najvišem nivou, naročito u svrhu zajedničkog razmatranja problema koji se na nacionalnom nivou tiču svih tih službi, bez obzira na njihove odgovornosti. Na nižim nivoima, kontakti se mogu organizovati na neformalnoj osnovi, iako je poželjnije da saradnja između inspekcijskih službi bude institucionalizovana. U nekim zemljama, gdje su formirane specijalizovane rudarske inspekcije za pitanja bezbjednosti i zaštite zdravlja u rudnicima, njihovi inspektori su zakonski obavezni da informišu inspekciju rada o rezultatima svojih pregleda. Inspekcija rada takođe može tražiti da učestvuje u inspekcijskim pregledima rudnika. U jednoj zemlji, zakoni nalažu da ministarstvo rada i socijalnog osiguranja, ministarstvo zdravstva i nacionalno osiguravajuće tijelo, sarađuju tokom vršenja svojih aktivnosti.

U nekim zemljama, sporazumi među inspekcijama uzimaju oblik službenih Memoranduma o razumijevanju. Na primjer, ovi memorandumi ponekad postoje između Odjeljenja za pomorsku bezbjednost i inspekcija rada u oblasti bezbjednosti radnika u pristaništima koji vrše utovar i istovar brodova: Ako postoji neispravna oprema na brodovima za utovar, inspektori rada moraju obavijestiti svoje kolege u odjeljenjima za pomorsku bezbjednost.

3.2. Međunarodna saradnja i partnerstvo

Danas postoji nekoliko međunarodnih organizacija koje postoje kao podrška nacionalnim službama inspekcije rada i za promociju veće profesionalnosti među samim inspektorima. Ovakve organizacije u velikoj mjeri omogućavaju saradnju među nacionalnim inspekcijama u različitim tematskim oblastima, podstičući i djelotvornost i efikasnost. Inovacije, informacije i ideje, se dakle razmjenjuju kroz umrežavanje, kao i putem formalnih sastanaka, konferencija, itd. Korištenje interneta je također veoma olakšalo djelotvoran rad na međunarodnom nivou, iako neke inspekcije rada tu još uvijek nemaju adekvatne resurse.

Međunarodna asocijacija inspekcije rada (IALI)

IALI je zasnovana 1972. godine kao grupa inspekcija rada širom Evrope, kako bi promovisala razmjenu informacija. Ona sada ima preko 110 članova iz cijelog svijeta i drži redovne međunarodne sastanke i druge događaje, kako bi osigurala dobar protok relevantnih i ažuriranih informacija.

Njeni proglašeni ciljevi su:

Promovisati profesionalnost njenih članova u svim aspektima inspekcije rada, kako bi se unaprijedio njihov uticaj i djelotvornost;

Održavati međunarodne i regionalne konferencije i slične događaje na kojima članovi mogu da razmjene ideje i iskustva o tome kako najbolje promovisati poštivanje zakona o radu i dobre prakse;

Davati informacije članovima o profesionalnim pitanjima kroz internet stranicu Asocijacije, biltene, izvještaje i ostale publikacije;

Promovisati bližu saradnju među članovima, kroz regionalno umrežavanje i aktivnosti.

IALI je uvijek radila u bliskoj saradnji s Međunarodnom kancelarijom rada i drugim organizacijama zemlje domaćina, a sve više radi i na regionalnim nivoima.[4]

Regionalne asocijacije inspekcija i mreže

Postoji nekoliko regionalnih asocijacija inspekcija rada koje također imaju sličnu svrhu.

Na primjer, *EU Odbor viših inspektora rada (SLIC)* omogućava forum za diskusiju o zajedničkim pitanjima za inspektore rada širom EU i unapređuje dobro umrežavanje na neformalnoj osnovi.

Regionalni savez inspekcija rada (RALI) regrupiše zemlje jugoistočne Evrope, kao i Azerbejdžan i Ukrajinu. On omogućava redovnu regionalnu saradnju u oblasti inspekcije rada kroz razmjenu najboljih praksi.

[4] Više informacija o IALI-u je dostupno na njihovoj internet stranici: www.iali-aiit.org

U Južnoj Americi, Confederación Iberoamericana de Inspectores de Trabajo (CIIT) je osnovana 1992. godine u slične svrhe i podržava svoje inspekcije članice u njihovim nastojanjima da promovišu poštivanje zakona o radu.

U aprilu 2009. godine, tokom međunarodne radionice u Santiago de Chile organizovane za proslavu 90-godišnjice MOR-a i 80-godišnjice Dirección general de Trabajo of Chile, takođe je formirana mreža inspekcija rada iz nekih odabranih latinoameričkih zemalja, uključujući i Španiju i Portugal. Glavni cilj ove mreže – *Red Iberoamericana de la Inspeccion de Trabajo* – se odnosi na promociju i zajedničku podršku nacionalnim inspekcijama, razmjenu informacija i znanja. Otvorena je za prijem novih zemalja, kao što je bio slučaj sa Srednjom Amerikom u novembru 2009. godine.

Mreže za izgradnju kapaciteta inspekcije rada

Međunarodna mreža centara za obuku u oblasti rada (RIIFT, Réseau International d´Institutions de Formation dans le domaine du Travail) je platforma za razmjenu informacija i iskustava o obuci i edukaciji u oblasti rada. Ona doprinosi pregledu nacionalnih strategija za obuku svojih članova. Ova mreža trenutno radi samo na francuskom.

4. SARADNJA S OSTALIM AKTERIMA

Šira saradnja je takođe potrebna između različitih inspekcija rada i ostalih aktera, odnosno organizacija koje takođe imaju interesa u promovisanju dostojanstvenih uslova rada i održavanju socijalne pravde na radnom mjestu.

Akteri poput organizacija za istraživanja i obuku često imaju mnogo podataka i drugih informacija koje su korisne za inspekcije, tako da redovna saradnja između tih organizacija donosi zajedničku korist. Metode komunikacije se razlikuju od zemlje do zemlje, ali razvoj dobrih IT sistema i baza podataka, kao i godišnjih izvještaja, je u posljednjih nekoliko godina donio značajna poboljšanja u razmjeni podataka u mnogim zemljama. Ovo manje važi za zemlje u razvoju, gdje je infrastruktura takva da je mnogo teže sakupiti relevantne i koherentne informacije. Međutim, u nekim oblastima je u posljednjih nekoliko godina postignut značajan napredak, najprije u oblasti bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu, što sluti na dobru budućnost.

Razne službe nadležne za zapošljavanje, jednakost na radnom mjestu, stručne obuke, objavljivanje poslova, migraciju, mlade, osnovno ili obavezno obrazovanje, za lica s invaliditetom, te za prikupljanje statističkih informacija, mogu da igraju značajnu ulogu u pomoći inspekciji rada da definiše svoje prioritete. Na primjer, statistički podaci podijeljeni po polu, tačni podaci o izostanku iz škole, migranti, plasman poslova u određenim aktivnostima za lica sa invaliditetom, su korisni za generalno planiranje inspekcijskih pregleda u preduzećima, uključujući i preduzeća gdje su radnici iz ranjivih kategorija.

Primjer iz Australije

U Australiji, Arbitražna inspekcija saveznih država blisko sarađuje s javnim zavodima za zapošljavanje, kako bi osigurala da su nivoi plata i uslovi rada koji se nude kandidatima za posao, u skladu sa zakonskim propisima i arbitražnim nagradama. Drugi primjer konstruktivnog odnosa jesu usluge informisanja o osnovnim preventivno orijentisanim pitanjima bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu, osnovnim minimalnim standardima zapošljavanja ili platama koje se daju menadžerima malih i srednjih preduzeća (SME) u kontekstu programa stvaranja radnih mjesta, koji se često organizuju od strane javnog zavoda za zapošljavanje u sklopu sistema uprave rada.

4.1. Ustanove socijalne zaštite i socijalnog osiguranja

Ciljevi službi socijalne zaštite i inspekcije rada su komplementarni; koristi stavljanja tih ciljeva u nadležnost jedne vladine ustanove postaju sve evidentnije u nekoliko zemalja.

Iako je često zakonska obaveza poslodavca, radnika ili odgovornog zdravstvenog službenika, da prijavi nesreću na radu ili slučajeve oboljenja na radu inspekciji rada, u praksi su često službe socijalne zaštite te koje prve, a ponekad i jedine, prime takva obavještenja. Zbog toga je poželjno da se uvedu odredbe koje će osigurati da sve relevantne informacije o slučajevima i uslovima definisanim zakonom budu što sistematičnije prenešene inspekciji rada. Ovo bi inspekciji rada dalo podatke koji su joj potrebni za utvrđivanje postrojenja i aktivnosti visokog rizika i da odredi sredstva za prevenciju, s ciljem eliminisanja faktora rizika. Na isti način, inspekcijske službe trebaju da budu obavezne informisati službe socijalne zaštite i socijalnog osiguranja o situacijama koje predstavljaju prijetnju za bezbjednost i zdravlje radnika, s kojima se susreću tokom inspekcijskih pregleda. Povećanje premija osiguranja za poslodavce koji su naročito nemarni ili konstantno zanemaruju naloge inspektora, bi moglo da pojača ulogu inspekcije u oblasti bezbjednosti i zaštite zdravlja. Ekonomske koristi takve saradnje, kako za preduzeća, tako i za osiguravajuća društva, više su nego dovoljno demonstrirane u svim zemljama, gdje su preduzete relevantne mjere.

Ogranak socijalnog osiguranja zadužen za osiguranje od nesreća i oboljenja na radu, ili naknadu za radnike, je važan novi partner inspekciji rada u nekoliko zemalja. Zaista je u nekim zemljama, poput Francuske, saradnja između francuske inspekcije rada i Regionalnih fondova za zdravstveno osiguranje bila tradicionalna i djelotvorna. Slični uslovi postoje u zemljama poput Australije i Luksemburga. U drugim zemljama, poput Njemačke, postoji problematičan dualni inspekcijski sistem, uglavnom kao rezultat preklapanja i nedostatka koordinacije. U nekim državama Australije (Novi Južni Vels i Viktorija) i u Novom Zelandu, inspekcija za bezbjednost i zaštitu zdravlja na radu i uprava za kompenzaciju radnika (tijelo socijalnog osiguranja) su spojene u jednu organizaciju.

4.2. Policija

Djelotvorna podrška policije može da bude od koristi i ponekada je suštinski značajna u vršenju određenih inspekcijskih pregleda, posebno kada je riječ o nekim vrstama sprovođenja zakona. Na primjer, tamo gdje inspektori očekuju opstrukcije, inspektorima se savjetuje da budu u pratnji policijskih službenika, prije nego što izvrše pregled tih radnih mjesta. U nekim zemljama, nesreće i opasni događaji se prvo moraju prijaviti policiji, koja informiše inspekciju rada.

Dozvola inspektorima rada da traže podršku policije kada se suoče s opstrukcijama u vršenju svojih dužnosti, može imati efekat odvraćanja, utoliko više, ako postoje djelotvorne mjere koje osiguravaju brzu implementaciju. Na isti način, tamo gdje inspektori smatraju da bi se mogli suočiti s prijetnjama po fizičku bezbjednost (npr. od strane nasilnog poslodavca), prisustvo policijskog službenika može omogućiti lakše izvršenje planiranog inspekcijskog pregleda.

Inspektori mogu imati zakonska ovlaštenja da povedu službenike policije kada to zahtijevaju okolnosti, ali u mnogim zemljama u razvoju, ovo nije praktično, jer su ustanove odvojene i ne postoje prikladni mehanizmi na različitim nivoima hijerarhije. Dobra saradnja između inspekcija rada i policije je stoga od vitalnog značaja, kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou.

4.3. Pravosudni organi

Uticaj inspektora rada u velikoj mjeri zavisi od stvarne prijetnje sankcija koje mogu izreći, kroz sudove i na druge načine.

Nažalost, pravosuđa u mnogim zemljama ne daju veliki prioritet slučajevima iz oblasti zakona o radu, a kazne ili druge sankcije koje izriču mogu da budu preniske za svrhu odvraćanja ili kažnjavanja. Inspekcije stoga trebaju da sarađuju s organima pravosuđa kako bi izgradile razumijevanje i uzajamno povjerenje, a sudije treba da budu podstaknute da ozbiljno tretiraju navode o kršenju zakona o radu i da izriču realne novčane kazne ili druge kazne, kada se ti slučajevi dokažu. Sve veći broj zemalja čini pozitivne napore u tom pogledu.

Jedan razlog zašto sudije i drugi članovi pravne profesije dovoljno ne cijene slučajeve iz oblasti zakona o radu, jeste loša kvaliteta izvještaja inspektora koji se predstavljaju na sudu. Inspektori zbog toga moraju da budu dobro obučeni o tome kako iznijeti slučaj na sud, kako prikupiti dokaze visokog kvaliteta, i kako napisati kvalitetne, dobro argumentovane pravne izvještaje.

Sudije i drugi članovi pravne profesije takođe trebaju da budu dobro informisani i obučeni o pravima na radu i zakonu o radu. Bliža saradnja između pravosudnih organa i inspekcije rada bi takođe mogla da podigne svijest o društvenoj i ekonomskoj vrijednosti inspekcije rada i da podstakne pravnu profesiju u cjelini da posveti više pažnje ciljevima i nastojanjima inspekcije.

4.4. Poreske uprave i ministarstva nadležna za sektore koje pokriva inspekcija

Treba uspostaviti mehanizam koji će obezbijediti da se sve informacije potrebne za utvrđivanje postrojenja i preduzeća koja su pravno podložna inspekciji i informacije koje ostale javne ustanove posjeduju u druge svrhe (na primjer, finansijske i poreske uprave, ili odjeli nadležni za izdavanje licenci za rad) stave na raspolaganje inspekciji rada.

U Hrvatskoj, centralna ustanova inspekcije rada je intenzivno zagovarala uspostavljanje saradnje s poreskom upravom u svim postupcima isplate neplaćenih plata.

Slučaj Portugala

Protokol sporazuma je potpisan u Portugalu dana 01.10.1997. g. između Generalne inspekcije rada, Generalne direkcije za oporezivanje, i Regionalnih centara za socijalnu zaštitu. Protokol ima za cilj koordinacione aktivnosti za borbu protiv rastućeg nivoa tajnog ili neuređenog rada, kao i za kontrolu poreskih i parafiskalnih prevara i poreskih utaja. Do sada su inspekcijske aktivnosti ustanova uprave rada, poreske uprave i službi socijalne zaštite vršene odvojeno, odnosno bez koordinisanih zajedničkih nastojanja sa sve tri strane. Osnovana je grupa za koordinaciju sa zadatkom programiranja i ocjene zajedničkih aktivnosti u cijeloj državi. Ove aktivnosti takođe uključuju periodičnu razmjenu informacija između ova tri sistema i programe obuke za zaposlenike tih službi. Glavni ciljevi će biti promovisanje boljeg uzajamnog razumijevanja ciljeva i metodologije, te povećanje oblasti djelovanja, tamo gdje postoji zajednički interes.

4.5. Nacionalni mehanizmi za ljudska prava

Prema preporuci Bečke deklaracije i Programu aktivnosti (1993.), mnoge zemlje su uspostavile mehanizme za ljudska prava, uključujući i prava na radu. U ovim zemljama, efikasna saradnja između sistema inspekcije rada i nacionalnih mehanizama za ljudska prava je korisna i treba da bude podstaknuta.

4.6. Imigracione službe

U pogledu rastućeg broja stranih radnika i radnika migranata u mnogim zemljama, od inspekcije rada se često traži da sarađuje s imigracionim službama na pronalasku ilegalnih radnika migranata.

Preventivna uloga inspektora se ovdje mora naglasiti i od njih se ne bi trebalo zahtijevati da djeluju kao agencija imigracionih službi. Ako se od njih traži da pronalaze ilegalne migrante u korist imigracione službe, to će na primjer ugroziti njihovu nepristrasnost i nezavisnost. Povjerenje će biti narušeno i radnici migranti vjerovatno neće sarađivati s inspektorima, ili iz istog razloga neće željeti podnositi prigovore u vezi svojih uslova rada. Inspekcije trebaju da skrenu pažnju drugih službi na ta pitanja.

4.7. Institucije za društvena istraživanja i univerziteti

Član 9 Konvencije br. 81 i član 11 Konvencije br. 129 propisuju interakciju između inspekcijskih službi i *"propisno kvalifikovanih tehničkih eksperata i specijalista."* Ovaj uzajamno korisni odnos je neophodan za odgovarajuće djelovanje inspekcije rada i proširuje saradnju sa javnim i privatnim institucijama, univerzitetima, centrima za istraživanja, konsultantima i drugim.

Saradnja s takvim organizacijama može omogućiti da inspektori budu bolje informisani o važnim pitanjima u vezi rada u različitim oblastima, a naročito u novo-nastalim oblastima. Institucije takođe mogu pokrenuti istraživanja o bezbjednosti i zaštiti zdravlja na radu, što može da dovede do inovativnih metoda prevencije, a takođe mogu i da pomognu inspektorima u istragama nesreća ili oboljenja.

Univerziteti takođe imaju veliku ulogu u profesionalnoj obuci inspektora rada, dajući im formalne kvalifikacije iz relevantnih tematskih oblasti. Na primjer u Etiopiji, novi diplomski kurs je organizovan za obuku inspektora u oblasti bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu.

Centar za poboljšanje uslova rada i radnog okruženja, Pakistan

Centar za poboljšanje uslova rada i radnog okruženja u Lahoreu, Pakistan, je centar za ekspertizu o bezbjednosti i zaštiti zdravlja na radu, i organizuje obuku i ekspertizu za poslodavce, radnike i vladine agencije, uključujući i inspektore rada. Centar je pronašao nekoliko rentabilnih inovacija za poboljšanje uslova rada, tamo gdje su zaposleni mladi radnici, žene i ostale ranjive kategorije radnika.

Kolaborativna istraživanja su nedavno dovela do izrade rentabilnog razboja za tkanje tepiha, koji je bio ergonomski bolje dizajniran, smanjujući potrebu da radnici stoje cijeli dan i povećavajući produktivnost. Inspektori su bili informisani o tome i mogli su obavijestiti poslodavce. Inovacija je osvojila Nagradu za tehničke inovacije u SAD-u.[5]

Tehnološki razvoji čine zadatak inspekcije rada sve kompleksinijim i predstavljaju jedan od glavnih izazova sa kojima se danas suočavaju inspektori rada. Čak i kada pripadaju veoma djelotvornim službama, oni ne mogu biti u toku svih promjena, tako da je saradnja sa institucijama za istraživanja od sve veće važnosti.

4.8. Profesionalne ustanove i NVO-i

Profesionalne institucije postoje za mnoge discipline i redovna saradnja sa inspekcijama može da bude od koristi za sve strane. Na primjer, institucije službenika za bezbjednost i zaštitu zdravlja u industriji postoje s ciljem promovisanja većeg stepena umrežavanja članova i podsticanja najbolje prakse. Podrška inspektora takvim organizacijama takođe daje prilike za inspektore da daju važne informacije široj publici.

Saradnja s zajednicom nevladinih organizacija je naročito važna, tamo gdje se radi o pitanjima poput dječijeg rada ili HIV i AIDS-a.[6] Nevladine organizacije mogu da, na primjer, budu uključene u pitanja opasnog dječijeg rada ili podizanja svijesti o HIV i AIDS-u, te kao takve mogu da budu veoma korisni partneri inspekcijama u mjesnim zajednicama. Dobra saradnja između inspekcija i takvih nevladinih organizacija treba imati za cilj kombinovanje tradicionalne uloge inspekcije sa potpornim okvirom za prevenciju rizika i izrabljivanja i stvaranjem prilika za samostalni razvoj.

[5] http://www.wiserearth.org/organization/view/aa09b8de12439b5f1ba5f47b85edb5e9

[6] Vidi *Combating child labour: A handbook for labour inspectors*, ILO, 2002.; *A handbook on HIV/AIDS for labour and factory inspectors*, ILO, 2005.

4.9. Mediji

Mediji imaju vitalnu ulogu u održavanju poštovanja javnosti za fundamentalne principe i prava na radu, te za zadatak inspektora da promovišu takve principe i prava. Dobra saradnja inspekcija sa medijima može dakle pomoći u stvaranju pozitivnog imidža inspekcije rada, kao važnog sredstva za društveni razvoj, i također pomoći inspekcijama da ostvare svoje šire ciljeve.

> Inspektori su zapravo godinama dobro koristili kanale informisanja i masovne medije, kroz radio i TV stanice, novinske kolumne, kampanje plakatima, itd. Svi su oni korišteni s dobrim ciljem, kako bi postigli veći uticaj na poslodavce, radnike i njihove organizacije uopšteno, kao i za publikaciju rada inspektora. Ova vrsta saradnje s medijima je naročito omogućila inspekcijama da prenesu važne poruke radnim mjestima, koja obično nisu podložna inspekcijama, poput onih u neformalnoj ekonomiji. Korištenje medija stoga postaje neophodan dio šire operativne strategije inspekcije.

Međutim, inspektori trebaju da budu oprezni u radu s medijima, kako ne bi davali pogrešne informacije ili prejudicirali istrage. Na primjer, nakon velike nesreće, novinari bi možda željeli čuti priču odmah i intervjuisati nadležnog inspektora o vjerovatnim uzrocima i posljedicama nesreće. U pokušaju da bude od pomoći, inspektor bi mogao dati preuranjene komentare o vjerovatnom ishodu istrage, na štetu inspekcije i samog preduzeća.

Stoga su neke inspekcije imenovale osoblje za održavanje redovnih kontakata sa medijima, dok su druge organizovale obuke za pojedinačne inspektore o načinima rada sa medijima. Inspektori trebaju po potrebi održavati kontakt s takvim grupama ili specijalistima iz njihove organizacije, npr. nakon nesreće od javnog interesa, kako bi obezbijedili da je njihov rad s medijima uvijek profesionalno vođen.

Portparoli za medije,
Nacionalna inspekcija rada, Poljska

Poljska Nacionalna inspekcija rada je oformila poseban tim portparola, koji su zaduženi za kontakte sa medijima. Sa sjedištem u svih 16 okružnih inspekcija, te osobe predstavljaju Nacionalnu inspekciju rada u kontaktima sa novinarima, radio i TV stanicama, i održavaju dobre radne odnose sa njima. Oni su posebno odgovorni za davanje odgovarajućih informacija i stvaranje pozitivnog javnog imidža inspekcije, te za informisanje medija o trenutnim aktivnostima.

Portparoli trebaju da posjeduju znanje o radu terenskih inspektora, a mnogi od njih su prethodno bili inspektori rada. Oni također moraju da imaju dobre vještine komunikacije i da dobro podnose stres, posebno kada je riječ o nastupanju u javnosti. Oni prolaze redovnu (godišnju) obuku, koja ima za cilj proširenje znanja i usavršavanje vještina u odnosima sa medijima. Teme obuke obuhvataju zakon o štampi, profesionalno pisanje saopštenja za medije, radionice za poboljšanje vještina konverzacije u kontaktima sa novinarima (intervjui, pres konferencije, itd.), kao i za govor pred kamerama (praktične vježbe).

Više saradnje s medijima treba da se smatra stabilnom dugoročnom investicijom. Kroz tu vrstu saradnje, opšta javnost postaje više informisana o važnosti rada inspekcije i potrebi promovisanja dostojanstvenih standarda rada. Ovo zauzvrat može dovesti do povećane zaštite radnika i boljih standarda poštivanja propisa.

Zapravo su mnoge inspekcije rada danas mnogo češće aktivne u radu s medijima, objavljujući na primjer lokalne kampanje, kako bi postigle veću svijest i uticaj. Na drugim mjestima, rad inspekcija s medijima je bio dio nacionalnih programa, poput programa o bezbjednosti i zaštiti zdravlja na radu ili borbe protiv dječijeg rada. Takva investicija se pokazala vrijednom za dopiranje do šireg dijela radne populacije, poput malih firmi i onih u neformalnoj ekonomiji, koji su rijetko, ako uopšte, predmet inspekcijskog nadzora.

Vježba 2

NAZIV	**Veze koje nedostaju za saradnju**
ZADATAK	✓ U grupama osnovanim po zemljama, ili pojedinačno, na tabli s listovima papira napravite mapu sa poljima koja ilustruju ključna tijela uključena u funkcije inspekcije rada u vašoj zemlji. ✓ Crvenim flomasterom označite postojeće jake veze i saradnju koja postoji među tim tijelima. U grupi razgovarajte o vezama koje nedostaju i zašto. ✓ Nominujte izvjestioca da u plenumu predstavi prikaz i glavne nalaze diskusije. ✓ Na kraju grupnih prezentacija će uslijediti generalna diskusija u plenumu. ✓ Moderator će napraviti sažetak ključnih nalaza diskusije.
VRIJEME	✓ 60 minuta za grupni rad. ✓ 10 minuta za prezentaciju svake grupe. ✓ Od 20 do 30 minuta za finalnu diskusiju.

Vježba 3

NAZIV	**Saradnja s...**
ZADATAK	✓ U grupama osnovanim po zemljama, ili pojedinačno, popunite upitnik u prilogu. ✓ Moderator će ih sakupiti, obraditi i kasnije u vidu povratne informacije izvjestiti o rezultatima u plenumu.
VRIJEME	✓ 20 minuta za individualni/grupni rad. (Odvojeno vrijeme za moderatora da obradi rezultate i iste prikaže na tabli sa listovima ili pomoću power point prezentacije). ✓ 20 minuta za prezentacije moderatora u plenumu i povratnu informaciju.

Vježba 3

SARADNJA S....

Za sva navedena tijela, oznakom X označite polje da prikažete da li Vaša inspekcija rada sa tim tijelima sarađuje veoma intenzivno (S), da li je saradnja slaba ili povremena (W) ili saradnja uopšte ne postoji (-).

	S	W	-
Radnici na nacionalnom nivou			
Radnici na sektorskom nivou			
Radnici na nivou preduzeća			
Poslodavci na nacionalnom nivou			
Poslodavci na sektorskom nivou			
Poslodavci na nivou preduzeća			
Druge sektorske inspekcije rada			
Inspekcija za pitanja bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu			
Ustanova socijalne zaštite			
Zavodi za zapošljavanje			
Tijelo za pomirenje - posredovanje			
Pravosudni organi			
Policija			
Poreska uprava			
Nacionalno tijelo za ljudska prava			
Imigracione službe			
Univerziteti			
Instituti za istraživanja			
NVO-i			
Privatni revizori			
Mediji			

OSTALI (navesti)

5. DOBROVOLJNO POŠTIVANJE PROPISA I VIŠE OD TOGA

U srcu društvenih odnosa leži obaveza kompanija da poštuju zakon.

> Većina zemalja ima zakone koji odražavaju međunarodno priznate vrijednosti i principe, koji pružaju adekvatan okvir referenci o tome šta su odgovornosti kompanije. Osim toga, Deklaracija MOR-a o fundamentalnim principima i pravima na radu (1998. g.) pojašnjava da zemlje članice MOR-a imaju obavezu, samim članstvom u Organizaciji, "da poštuju, promovišu i realizuju" fundamentalna prava radnika, koja se definišu kao sloboda udruživanja i djelotvorno priznavanje prava na kolektivno pregovaranje; otklanjanje svih oblika prisilnog ili obaveznog rada; pravosnažno ukidanje dječijeg rada i otklanjanje diskriminacije u pogledu zapošljavanja i zanimanja. Ovo čine nezavisno od toga da li su ratifikovale relevantne Konvencije.

Odgovornost je vlade da obezbijedi vladavinu zakona i sprovođenje tih zakona u društvu, a inspekcija rada je ključni instrument za sprovođenje zakona na radnom mjestu.

Međutim neki problemi ograničavaju kapacitet vlade u sprovođenju zakona. U posljednjim decenijama, u nekoliko zemalja, uprave rada (uključujući inspekcije rada) su smanjene (veličina, sredstva i mandat) kroz strukturalne mjere prilagođavanja.

U isto vrijeme, u globalizovanom svijetu, s proizvodnim sistemima koji prelaze nacionalne granice, oblici propisa zasnovanih po zemljama (nacionalni zakoni o radu i nacionalni sistemi industrijskih odnosa) sami nisu dovoljni da obezbijede potpuno poštivanje prava na radu.

U ovom kontekstu Svjetska komisija MOR-a za socijalnu dimenziju globalizacije (WCSDG) je ispitala nove izazove koje globalizacija stavlja pred državu, uključujući ulaganje dodatnih napora za zaštitu radnika pred mobilnim i moćnim kapitalom.[7] *"Globalna tržišta su porasla brzo bez paralelnog razvoja privrednih i društvenih institucija potrebnih za njihovo nesmetano i pravedno funkcionisanje,"* pisalo je u Izvještaju.[8] Pozvalo se na usklađena nastojanja za zaštitu radničkih prava i izgradnju radničkog pokreta koji bi mogao biti *"kompenzaciona moć potrebna za promovisanje boljih plata za radnike, borbu protiv narušavanja i ispravku svih narušenih standarda rada, te podršku virtuoznom krugu rastućeg životnog standarda i pravičnom rastu."*[9]

Korporativna društvena odgovornost je procvjetala unutar ovog okvira.

[7] ILO (2004.), Fair Globalization: Creating Opportunities for All. Dostupno na: www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/report.pdf

[8] Ibid., str. XI

[9] Ibid., str. 66

5.1. Korporativna društvena odgovornost

Definicije

Korporativna društvena odgovornost (KDO) je novi, najviše primjenjivan pristup za mnoštvo inovativnih društvenih i okolišnih inicijativa koje pokreće poslovna zajednica na tržištu i u široj zajednici.

Postoji nekoliko definicija KDO-a.

Prema Evropskoj komisiji, KDO je:

"Koncept u kojem kompanije integrišu društvena i okolišna pitanja u svoje poslovne aktivnosti i u svoju interakciju sa ostalim akterima na dobrovoljnoj osnovi. Biti društveno odgovoran ne znači samo ispunjavati zakonske obaveze, nego i uraditi više od poštivanja propisa, te ulagati "više" u ljudski kapital, okoliš i odnose sa akterima."[10]

Međunarodna organizacija rada (MOR) je nedavno takođe definisala KDO kao:

"...Način na koji preduzeća razmatraju uticaj njihovog poslovanja na društvo i afirmišu svoje principe i vrijednosti u svojim sopstvenim internim metodama i procesima, kao i u svojoj interakciji sa drugim akterima. KDO je dobrovoljna, od strane preduzeća pokrenuta inicijativa i odnosi se na aktivnosti koje se smatraju za više od poštivanja zakona."[11]

Ukratko, KDO se sastoji od toga da kompanije same definišu, unilateralno i dobrovoljno, društvene i okolišne politike putem alternativnih instrumenata, koji nisu niti kolektivni sporazumi niti zakoni, te da ponude partnerstvo mnogim akterima u postizanju ovih ciljeva.

Istorijska pozadina

Koncept društvene odgovornosti poslovanja je stari koncept, koji se može pronaći u nekoliko kultura, tradicija, pa čak i religija.

Tokom 50-ih godina, debata o KDO-u je postala tema značajnog broja studija u Sjedinjenim Državama i Evropi.

Tokom 60-ih i 70-ih godina, povećana važnost multinacionalnih preduzeća je otvorila pitanje KDO-a u razgovorima nekih međunarodnih organizacija poput MOR-a i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), koje su usvojile dva važna instrumenta u ovoj oblasti: *Tripartitnu deklaraciju principa u vezi s multinacionalnim preduzećima i socijalnom politikom* (MNE Deklaracija) i *Smjernice OECD-a za multinacionalna preduzeća* (Smjernice OECD-a).

[10] Vidi: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0366:FIN:EN:PDF

[11] InFocus Initiative on Corporate Social Responsibility: Strategic Orientations (GB.295/MNE/2/1). Vidi: http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb295/pdf/mne-2-1.pdf.

Sadašnji koncept KDO-a se pojavio u drugoj polovini 90-ih godina, nakon Konferencije o okolišu i održivom razvoju, u Riu 1992. godine, kada su Ujedinjene nacije (UN) pozvale međunarodna preduzeća da iskažu opredijeljenost za društvo i okoliš na način da u svoje poslovne ugovore uvrste odredbe za zaštitu osnovnih ljudskih prava, radničkih prava i okoliša.

U svom obraćanju na Svjetskom ekonomskom forumu 1999. godine, Generalni sekretar Ujedinjenih nacija Kofi Anan (Kofi Annan) je pozvao lidere poslovne zajednice da se pridruže međunarodnoj inicijativi, koja bi spojila kompanije s agencijama UN-a, radničko i građansko društvo, u podršci univerzalnim i okolišnim principima, te pokrenula ideju Globalnog sporazuma.

Međunarodna reakcija na taj govor je bila izuzetno pozitivna, a Kancelarija Generalnog sekretara je odlučila da sazove tri Agencije UN-a koje su odgovorne za principe i vrijednosti koje promoviše ta inicijativa – Međunarodna organizacija rada, Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava i Program za okoliš Ujedinjenih Nacija – da razgovaraju o načinima za uspostavljanje sistema koji bi uključio kompanije u promociju univerzalnih principa i vrijednosti. Operativna faza Globalnog sporazuma je pokrenuta u sjedištu UN-a u Njujorku dana 26.07.2000. godine.

Globalni sporazum UN-a je inicijativa zasnovana na dobrovoljnom izboru kompanija da se opredijele za odgovoran način poslovanja. Zasnovan je na 10 univerzalnih principa. Zahvaljujući svojoj univerzalnosti, ovi principi su prihvaćeni u svakoj od 191 zemlje članice UN-a, uključujući i one zemlje u kojima zakoni u vezi s ljudskim pravima, radom, zaštitom okoliša i borbom protiv korupcije, još nisu napredni.

10 PRINCIPA GLOBALNOG SPORAZUMA UN-a

Globalni sporazum traži od kompanija da:

Ljudska prava

1. Podrže i poštuju zaštitu međunarodno proglašenih ljudskih prava.
2. Osiguraju da ne učestvuju u kršenju ljudskih prava.

Rad

1. Podrže slobodu udruživanja i pravosnažno priznaju prava na kolektivno pregovaranje.
2. Podrže otklanjanje svih vrsta prisilnog i obaveznog rada.
3. Podrže pravosnažno ukidanje dječijeg rada.
4. Podrže otklanjanje diskriminacije u pogledu zapošljavanja i zanimanja.

Okoliš

1. Podrže pristup predastrožnosti za izazove u vezi sa okolišem.
2. Pokrenu inicijative za promociju većeg stepena odgovornosti prema okolišu.
3. Podstaknu razvoj i difuziju tehnologija koje ne štete okoliš.

Anti-korupcija

1. Rad protiv svih vrsta korupcije, uključujući iznudu i mito.

Globalni sporazum djeluje kao mreža za razmjenu dobrih praksi i obuhvata kompanije, vlade (na nacionalnom i lokalnom nivou), organizacije poslodavaca i radnika, NVO-e i akademske institucije.

Vlade osiguravaju legitimnosti i univerzalnost principa Globalnog sporazuma i izrađuju pravni okvir u kojem se isti pretvaraju u praksu. Korištenjem svoje zakonodavne nadležnosti, vlade mogu da naprave pravno okruženje u kojem omogućene dobrovoljne inicijative, poput Globalnog sporazuma, mogu da igraju dopunsku ulogu.

Pristup javno-privatnog partnerstva

Povećana liberalizacija i međunarodna trgovina, proširenje direktnih stranih investicija i nastanak masivnih prekograničnih finansijskih tokova u posljednje dvije decenije, su doveli do značajnih promjena u načinu na koji je organizovana i na koji se upravlja svjetskom ekonomijom. U ovom kontekstu globalizacije, privatni sektor je počeo igrati sve važniju ulogu u oblastima rada, koje su prije smatrane rezervisanim za aktere javnog sektora i građanskog društva, poput socijalne politike i okoliša, doprinoseći na taj način širenju samo-uređivačkih praksi i javno-privatnih partnerstava.

Javno-privatna partnerstva bi mogla da budu veoma korisna za promovisanje radničkih prava, ako je okvir za ovu saradnju dobro definisan i transparentan. Preduzeća nisu alternativa vladi. KDO nije alternativa odgovarajućem javnom zakonodavstvu i javnom angažmanu, a preduzeća se trebaju pažljivo pobrinuti da u svom radu ne zaobilaze nacionalne političke debate ili prioritete.

Ova tačka je od ključnog značaja, jer se ponekada na primjenu samo-uređenja u oblasti rada gleda kao na dio većeg koncepta u kojem se podstiče samo-uređenje poslovanja kao alternativa državnom uređenju. Argument za ovaj pristup je taj da su fiksno utvrđena pravila donešena od strane centralne vlade, podržana nefleksibilnim sankcijama, neefikasna, skupa i kontraproduktivna, dok se na korporativno samo-uređenje gleda kao na odgovor na probleme upravljanja u 21. vijeku.

Naprotiv, jača uloga uprave rada kombinovana sa društveno odgovornim preduzećima i stabilnim industrijskim odnosima može da bude pobjednička strategija za ostvarenje induktivnog okruženja za održivi razvoj.

Projekat javno-privatnog partnerstva koje uključuje inspektore rada

Multinacionalno preduzeće Volkswagen AG, njemačka Organizacija za tehničku saradnju (GTZ) i MOR, su učestvovali u projektu javno-privatnog partnerstva od 2002. do 2008. godine, kako bi promovisali bezbjednost i zaštitu zdravlja u sklopu Volkswagenovog dobavljačkog lanca. Projekat se odvijao u 3 zemlje – Meksiku, Južnoj Africi i Brazilu – i uključivao je odjeljenja za rad u tim zemljama i njihove inspektore rada. Eksperti Volkswagena i lokalni inspektori rada su radili zajedničke revizije dobavljača, od kojih su svi mala i srednja preduzeća, i davali savjete o prevenciji i drugim pitanjima bezbjednosti i zaštite zdravlja. Inspektori su takođe učestvovali u kursevima obuke za predstavnike ovih kompanija.

Evaluacija projekta je pokazala da je projekat bio uspješan u postizanju većine ciljeva, sem u Brazilu, gdje nije postignut sporazum o izvršnoj ulozi inspektora tokom procesa revizije. Ipak, projekat je donio značajnu korist u Meksiku i Južnoj Africi, kako za inspektore rada, tako i za uključena preduzeća, čije je povjerenje i pouzdanje u rad inspekcije veoma poraslo.

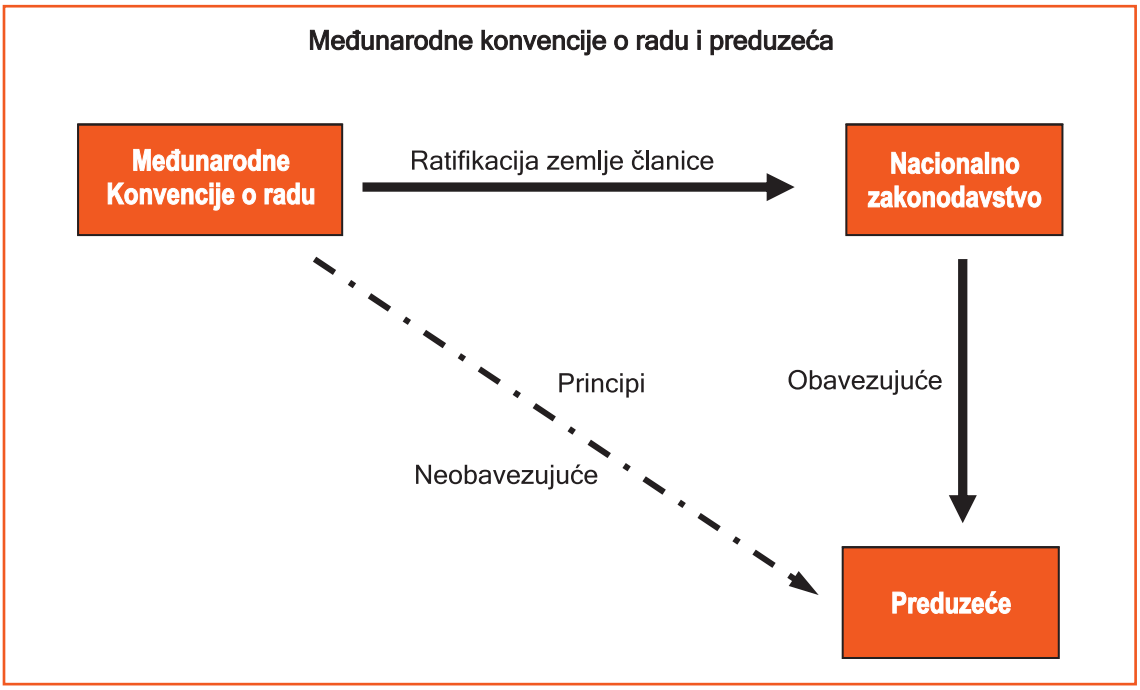
Dobrovoljno poštivanje propisa

Promocija dobrovoljnog poštivanja propisa je važna novonastala oblast za moderni sistem inspekcije rada. U većini sistema, inspektori pokušavaju obezbijediti da radnici i poslodavci sarađuju u poštivanju zakona o radu. Ravnoteža između korištenja ovlaštenja za izvršavanje zakona kroz zakonske sankcije i opredijeljenosti za dobrovoljno poštivanje propisa predstavlja stalni izazov, na kojeg realno mogu odgovoriti samo iskusni i dobro obučeni inspektori od slučaja do slučaja. Bliska saradnja s organizacijama poslodavaca i sindikatima može biti velika pomoć inspektorima u odgovoru na ove izazove.

Uvrštavanje odredbi nacionalnog zakona u kodekse kompanije ili druga sredstva korporativne društvene odgovornosti – kao i ugovori o kolektivnom pregovaranju – mogu da budu uspješna strategija za sprovođenje zakona. U isto vrijeme, to je stabilna osnova da se učini više od onoga šta zakon nalaže.

Koncept dobrovoljnog poštivanja propisa može da se proširi na poštivanje ne samo nacionalnih zakona, nego i međunarodnih standarda rada.

Konvencije MOR-a se odnose na preduzeća ne samo kroz nacionalne zakone (kroz ratifikaciju); principi Konvencija MOR-a se takođe mogu koristiti kao inspiracija za preduzeća, čak i kada nije došlo do ratifikacije, i kao referenca za smjernice u ponašanju preduzeća.



Preduzeća koja sama sebe vode principima nastalim iz Konvencija MOR-a mogu da značajno doprinesu unapređenju sprovođenja zakona u zemljama u kojima zakoni ili ne postoje ili se ne sprovode.

Multinacionalna preduzeća

Dva glavna instrumenta mogu voditi društveno ponašanje multinacionalnih preduzeća: Tripartitna deklaracija principa MOR-a o multinacionalnim preduzećima i Socijalna politika i OECD Smjernice za multinacionalna preduzeća.

Mnoge inicijative u oblasti KDO-a se odnose na Deklaraciju o fundamentalnim principima i pravima na radu. Ali, referentna tačka za rad MOR-a na KDO-u je Deklaracija o multinacionalnim preduzećima (1977. g.).

Cilj Deklaracije o multinacionalnim preduzećima jeste pozitivan doprinos koje te kompanije mogu da daju privrednom i društvenom napretku i minimiziranje i rješavanje poteškoća do kojih njihove razne djelatnosti mogu doći. Ona daje smjernice o tome kako preduzeća treba da primjenjuju principe nastale iz međunarodnih standarda rada u vezi sa zapošljavanjem, obukom, uslovima rada i života, te industrijskim odnosima.

Smjernice OECD-a, usvojene 1976. godine i revidirane 2000. godine, su preporuke koje daju vlade multinacionalnim preduzećima. One navode dobrovoljne principe i standarde za odgovorno ponašanje u poslovanju u skladu sa primjenjivim zakonima. Smjernice OECD-a imaju za cilj:

- Osiguranje da je rad multinacionalnih preduzeća usklađen s politikama vlade.
- Jačanje osnove uzajamnog povjerenja između preduzeća i društava u kojima rade.
- Pomoć u poboljšanju klime za strane investicije.
- Unapređenje doprinosa za održivi razvoj kojeg daju multinacionalna preduzeća.

Smjernice OECD-a su dio većeg instrumenta – Deklaracije OECD-a o međunarodnim investicijama i multinacionalnim preduzećima – koji promoviše sveobuhvatan, povezan i uravnotežen pristup za bavljenje direktnim stranim investicijama od strane vlade i za aktivnosti preduzeća u zemljama na koje se odnose.

5.2. Društvena revizija, praćenje i certifikacija

U protekloj deceniji, sistemi revizije, praćenja i certifikacije za standarde rada su se razvijali uporedo s postojećim nacionalnim programima inspekcijskog nadzora.[12] Ove inicijative revizije i certifikacije se pojavljuju pod raznim imenima poput društvene revizije, spoljne verifikacije i nezavisnog praćenja. Međutim, u one u suštini sadrže pitanje inspekcije i procjene društvenih standarda u preduzećima.

Ovi sistemi revizije obuhvataju programe praćenja u kompanijama, globalne usluge korporativne revizije, inicijative zasnovane na industrijama, NVO programe, te sisteme akreditacije i certifikacije. Ove procjene se mogu izvršiti od strane samog kupca (npr. Gap Vendor Compliance Officers) ili mogu da se ugovore s raznim vrstama organizacija, komercijalnim (npr. PWHC, Cal Safety Compliance Corporation (CSCC)), neprofitnim (npr. Verite), akademijama i sindikatima. Te organizacije uglavnom djeluju u industrijama poput konfekcije i obuće, tekstila, i poljoprivrede, ali slične inicijative postoje i u šumarstvu, a razvijaju se i u turističkoj i ribarskoj industriji.

Najpoznatije od ovih inicijativa su *Social Accountability International, BSCI, Fair Labour Association i Worldwide Responsible Accredited Production*, ali ove organizacije su samo vrh ledenog brijega. Kompanije poput C&A, Reebok, Timberland, Nike, H&M i Adidas-Solomon su u posljednjih nekoliko godina aktivno razvijale programe poštivanja društvenih propisa, dok su se NVO-i poput Clean Clothes Campaign angažovale na praćenju radnih mjesta širom svijeta.

Iako se koriste naizmjenično, u mnogim kontekstima postoji (barem) razlika između društvene revizije i praćenja kao takvog. *Praćenje* obično znači "stalni i redovan nadzor preduzeća od strane jednog ili više lica. Najvažnija karakteristika praćenja je uslov stalnog angažmana i prisustva u preduzeću.

[12] Teško je dobiti informacije o veličini tržišta, ali postoje znaci da je ono značajno. Na primjer, Walmart je 2005. godine izvršio 13.600 društvenih revizija u 7.200 fabrika, a CSCC tvrdi da izvrši 11.000 društvenih revizija godišnje.

Drugačije od revizije, sistemi praćenja su adekvatniji da ponude detaljan i dugoročan pregled radnog mjesta. Praćenje zahtijeva stalno prisustvo i angažman monitora.“[13]

Procesi *certifikacije* se obično odvijaju u finalnoj fazi društvene revizije ili procesa praćenja, kada kompanije podnesu izvještaj o ukupnim postignućima u pogledu aspiracija njihovog kodeksa ponašanja ili kodeksa ponašanja njihovog kupca. U slučaju kupca, ovo može obuhvatati i proces uspostavljanja spoljnog osiguranja ili verifikacije od strane organizacije kao što je FLA. U slučaju dobavljača, ova zadnja faza može da obuhvata njihovu certifikaciju ili akreditaciju za usklađenost sa kodeksom, na primjer SA8000.[14]

Pro i kontra: Otvorena debata

Kompanije, industrijske asocijacije, NVO-i i inicijative multi-aktera, su pokrenule ove sisteme “društvene revizije i certifikacije“ iz niza razloga, uključujući:

- Pritisak od strane aktivista i potrošača koje brinu uslovi rada i poštivanje standarda rada u globalnim dobavljačkim lancima i zahtjev za takozvane proizvode “fer poslovanja“ proizvedene pod ispravnim uslovima.
- Smanjenje obaveze brenda, kao dio strategija za korporativno upravljanje rizikom.
- Zahtjevi od strane fabrika dobavljača koje žele postići konkurentnu prednost u odnosu na ostale dobavljače.
- Slabost u postojećim vladinim sistemima inspekcijskog nadzora.

Sistemi revizije i certifikacije su se barem djelimično razvili kao odgovor na slabosti nacionalnih regulatornih sistema. Razvoj ovih programa revizije/praćenja/certifikacije otvara niz važnih pitanja u pogledu načina na koji se prate radna mjesta i osoba koje su nadležne za njihovo praćenje. Ova pitanja se naravno tiču vlada, organizacija poslodavaca i radnika, jer su sve u različitim mjerama uključene u inicijative inspekcijskog nadzora rada.

Pro

Ovi sistemi imaju potencijal da doprinesu dostojanstvenom radu, tako što mogu angažovati više aktera u dobavljačkom lancu, dati podsticaje i pristup tržištu, te omogućiti prenos tehnologije i znanja i vještina, koje na kraju mogu doprinijeti društvenom i privrednom napretku. Tamo gdje su radnici uključeni u svakodnevno praćenje uslova rada, može doći do održivih poboljšanja uslova rada.

---

[13] Vidi Hunter i Urminsky: *“Social Auditing, freedom of association and the right to collective bargaining”*, MULTI, MOR.

[14] Vidi prezentaciju Susan Hayter na InFocus Forum-u na temu *“Private systems of social auditing, monitoring and certification: a review of the issues”*, novembar 2006. god.

U ovom okviru, postoje neki važni primjeri saradnje i inicijativa koje uključuju konkretnu saradnju sa javnim ustanovama kao što su projekat MOR-a Better Work. Organizacije multi-aktera, kao što su FLA i SAI, takođe podstiču saradnju uključujući inspektore rada u svoje programe obuke.

Ključno pitanje, iz perspektive MOR-a, je to da dobrovoljni oblici samo-uređenja mogu da budu važna dopuna javnom uređenju i inspekciji, ali ne i alternativa.

Ovi principi uvršteni u Deklaraciju MOR-a o multinacionalnim preduzećima takođe daju smjernice za dobru praksu, obuhvatajući konsultacije sa nacionalnim vladama, socijalni dijalog, i razvoj industrijskih odnosa specifičnih za nacionalni kontekst, koji daje mehanizme za praćenje i podnošenje prigovora.

Kontra

Privatni sistemi procjene rada su kritikovani zbog neuspjeha da pruže nezavisno osiguranje. Ne postoje pravila za vodeće pružaoce usluga i ne postoji okvir za stručnu kompetenciju. S obzirom da su imena dobavljača i izvještaji revizora povjerljivi, takođe ne postoji način da javnost samostalno verifikuje tvrdnje u KDO izvještajima.

Drugo pitanje je odnos između nacionalnih propisa i javne inspekcije. Mnogi kodeksi pozivaju kompanije da poštuju nacionalni zakon. Protokoli i smjernice revizora koje podržavaju ove kodekse, procjenjuju usklađenost sa nacionalnim regulativama. Razilaženja se ponekad pronalaze između onoga što zahtijeva kodeks i nacionalni zakon, posebno u pogledu prekovremenog rada i plata.

Kada je riječ o odnosu između privatnih sistema procjene rada i javnih inspekcija, član 5 (a) Konvencije br. 81 o inspekciji rada poziva nadležne institucije da promovišu djelotvornu saradnju između inspekcije rada i privatnih ustanova koje se bave sličnim aktivnostima. Međutim, u većini slučajeva, ove privatne inicijative ili funkcionišu samostalno ili su smatraju dopunom regulatornih praznina, a u najgorem slučaju se smatraju privatizacijom javne inspekcije rada.

Gledati naprijed...

Ovi rizici se mogu izbjeći, ako se usvoji jasan, moderan, jak i djelotvoran sistem inspekcije rada, uključujući i djelotvornu saradnju između sistema za privatnu procjenu rada i javnih inspekcijskih službi za poboljšano upravljanje. Kako je već navedeno, Konvencija br. 81 daje okvir za ovo dopunjavanje: *“Nadležne institucije prave odgovarajuće aranžmane, kako bi promovisale djelotvornu saradnju između inspekcijskih službi i ostalih vladinih službi, i javnih ili privatnih institucija koje se bave sličnim aktivnostima.“*

Izazov je osigurati da standardi za “društvene revizore“ i privatne inspekcije radnih mjesta budu uspostavljeni u skladu sa najboljim praksama inspekcije rada, da promovišu kulturu poštivanja zakona i da su dosljedni ulozi industrijskih odnosa.

Vježba 4

NAZIV	**Slažem se, ne slažem se**
ZADATAK	✓ Sami pažljivo pročitajte rečenice u prilogu vježbe, razmislite i odlučite da li se slažete ili ne sa svakom od rečenica i zašto. Vaš odgovor označite oznakom “X“. ✓ Moderator će vas pitati za mišljenje na plenarnoj sesiji i uporediti ga s gledištem ostalih učesnika. ✓ Nakon toga slijedi opšta diskusija.
VRIJEME	✓ 15 do 20 minuta za individualni rad. ✓ 20 do 30 minuta za povratnu informaciju u plenumu, diskusiju i konsolidaciju.

Vježba 4

Slažem se, ne slažem se

1. "Preduzeća su sastavni dio društva, proizvode dobra, usluge i zaposlenost koja je ljudima potrebna, stimulišući na taj način ekonomski prosperitet i poboljšanu kvalitetu života. Korporativna društvena odgovornost je način na koji preduzeća afirmišu svoje principe i vrijednosti za sebe i za vanjske organizacije."

Slažem se		Ne slažem se	

2. "Dobrovoljno poštivanje zakonskih propisa i samo-uređenje od strane preduzeća treba da se podstakne kao alternativa uređenju od strane države. Fiksna pravila koja su uspostavljena centralno od strane vlade, a koja su podržana kroz nefleksibilne sankcije, su neefikasna, skupa i kontraproduktivna za privredni razvoj i rast preduzeća."

Slažem se		Ne slažem se	

3. "Službe inspekcije rada trebaju da sarađuju s privatnim društvenim službama za reviziju i zajednički promovišu kulturu poštivanja zakona."

Slažem se		Ne slažem se	

4. "U zemljama trećeg svijeta, inspekcija rada je desetkovana strukturalnim mjerama prilagođavanja, a u industrijskim zemljama je oslobađanje od regulativa i unapređenje fleksibilnosti u zapošljavanju smanjilo kapacitet uprave rada."

Slažem se		Ne slažem se	

5. "Rezultat privatnih inicijativa poput KDO-a jeste da slabe ili čak ukidaju prava izrade zakona i ugovorna prava, zamjenjujući ih neobavezujućim instrumentima bez bilo kakve pravne vrijednosti (nulti nivo deregulacije)."

Slažem se		Ne slažem se	

SAŽETAK

Sistemski pristup Konvencije o upravi rada, 1978. (br. 150) poziva na saradnju između tijela uprave rada i niza ostalih aktera na nacionalnom i lokalnom nivou u svim glavnim funkcijama, počevši od inspekcije rada. Jasno je da ovo obuhvata socijalne partnere, naime organizacije radnika i poslodavaca, ali i drugi akteri trebaju da budu angažovani, ako se želi postići da inspekcije rada imaju širi uticaj na radna mjesta. Tamo gdje su inspekcijske odgovornosti podijeljene između različitih inspekcijskih službi, od vitalnog je značaja da sarađuju i rade zajedno. Saradnja s ostalim organima za sprovođenje, poput policije, je takođe važna u mnogim kontekstima.

Ovakva saradnja treba da se odvija na različitim nivoima. Treba da postoji na nacionalnom nivou, da definiše pravni i politički okvir za inspekciju rada; na sektorskom nivou, kako bi dala orijentaciju inspekciji rada u određenim industrijama; na lokalnom nivou, kako bi promovisala poštivanje zakonskih propisa u preduzećima; i na kraju na međunarodnom nivou, kako bi promovisala razmjenu informacija i dobre prakse u sve globalnijoj ekonomiji.

U posljednjoj deceniji, nekoliko funkcija koje su tradicionalno pripadale inspekciji rada, je preuzeto od strane nekoliko vrsta privatnih inicijativa poput dobrovoljnog samo-uređenja i sistema revizije, koji vrše praćenje i certifikaciju za standarde rada.

Javno-privatno partnerstvo bi takođe moglo da bude korisno sredstvo za promovisanje radničkih prava, ako je okvir za ovu saradnju dobro definisan i transparentan. KDO treba da bude dopuna, a ne alternativa ostalim institucionalnim mehanizmima izvršenja radnog zakonodavstva, prije svega inspekciji rada.

BIBLIOGRAFIJA I DODATNA LITERATURA

"Is Corporate Citizenship making a difference?" in *The Journal of Corporate Citizenship*, No. 28, 2007.

Amnesty International and PWBLF. 2002. *Human Rights: is it any of your business*.

Blanpain, R. (ed.). 2000. *Multinational Enterprises and the social challenges of the 21sr Century* (Kluwer, Dordrecht).

Bronchain, P. 2003. *Towards a sustainable corporate social responsibility*.

CSR Consulting. 2005. *R vs. R, the Rhetoric versus the Reality of Corporate Social Responsibility, Challenges for the corporate sector, investors, and the Government*, based on a case study in the Foodservice sector.

DLA Piper. 2007. *CSR as Business strategy*.

Edwards, T.; Marginson, P.; Edwards, P.; Ferner, A.; Tregaskis, O. 2007. *Corporate social responsibility in multinational companies: Management initiatives or negotiated agreements?*, discussion paper IILS.

Fussler, C., Cramer, A., Van der Vegt, S. 2004. *Raising the Bar:Creating Value with the United Nations Global Compact* (Greenleaf).

Global Reporting Initiative. 2008. *Small, Smart and Sustainable: Experiences of SME Reporting in Global Supply Chains*.

Hayter, S.; Hunter, P. 2008. *Codes of Conduct and private systems of assessment: a review of issues*, 2008.

Hopkins, M. 2004. *Corporate Social Responsibility: an issues paper*, ILO Policy Integration department, Working Paper No. 27.

Hunter, P., Urminsky M. 2003. *Social auditing, freedom of association and the right to collective bargaining*.

International Confederation of Trade Unions (ICFTU). 2004. 'Social Responsibilities of Business', in *ICFTU Trade Union Guide to Globalisation*, Chapter 6.

–. 2007. *Resolution on the social responsibilities of business in a gloabl economy*, adopted by ICFTU Congress in Dec 2007.

International Council on Human Rights Policy. 2002. *Beyond voluntarism: Human Rights and the developing international legal obligations of companies*.

International Labour Organization (ILO). 2005a. *Promoting fair globalization in textiles and clothing in a post-MFA environment* (ILO Sectoral Activities Programme, Geneva).

–. 2005b. *The role of trade unions in the global economy and the fight against poverty*, International Workers' Symposium.

–. 2006. *General Survey of the reports concerning the Labour Inspection Convention*, 1947 (Geneva).

–. 2007. *The Promotion of Sustainable Enterprises: Conclusions concerning the promotion of sustainable enterprises*.

International Labour Conference. 2008. *ILO Declaration on social justice for a fair globalization*.

International Organisation of Employers (IOE). 2004. *The Global Compact: the Employers' Guide*.

–. 2005. *The Role of Business within Society*, position paper.

Jenkins, R.; Person, R.; Seyfang, G. 2003. *Corporate Responsibility & Labour Rights, Codes of Conduct in the Global Economy*, Earthscan Publications.

Jones, R.; Hubbard, P. *Workers' voice in corporate governance – A trade union perspective*, Global Unions discussion paper, published under the auspices of the Trade Union advisory committee to the OECD and the Committee on Worker's capital.

Kolstad, I. 2007. *Human Rights and Assigned Duties: Implications for Corporations*.

Leipziger, D. 2003. *Corporate Responsibility Code Book* (Greenleaf, Sheffield).

Locke, R.; Kochan, T.; Piore, M. (Eds.). 1995. *Employment Relations in a changing Economy* (MIT press, Cambridge).

Locke, R.M.; Qin, F.; Brause, A. 2006. *Does Monitoring Improve Labor Standards?: Lessons from Nike*, Working paper No. 24 (John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA).

Møller, K.; Erdal T. 2003. *Corporate responsibility towards society: A local perspective*.

Monshipouri, M.; Welch Jr, C.E.; Kennedy, E.T. 2003. "Multinational Corporations and the Ethics of Global responsibility: problems and possibilities" in *Human Rights Quarterly* (Academic Research Library).

Murray, J. 2004. *Corporate social responsibility: an overview of principles and practice*, ILO Policy Integration Department, Working Paper No. 34.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2001. *Guidelines for Multinational Enterprises. Corporate Responsibility: Private Initiatives and Public Goals*.

–. 2005. *Globalisation, Jobs and Wages, Policy Brief*.

–. 2007. "OECD Workers in the Global Economy: Increasingly Vulnerable?" in *OECD Employment Outlook* (Chapter 3).

–. 2007. *Globalisation and Structural Adjustment*.

O'Rourke, D. 2006. "Outsourcing Regulation: Analyzing Nongovernmental Systems of Labor Standards and Monitoring" in *Policies Studies Journal*, Vol. 31.

Perrini, F.; Pogutz, S.; Tencati, A. 2006. *Developing Corporate Social Responsibility: A European Perspective*, Edward Elgar.

Rasche, A. 2007. *'A necessary supplement' – what the United Nations Global Compact is and is not*.

Richter, J. 2001. *Holding corporations Accountable: Corporate Conduct, International Codes and Citizen Action* (Zed Books, London).

Rogovsky, N. 2000. *Corporate Community Involvement Programmes: Partnerships for Jobs and Development* (International Institute of Labour Studies, ILO, Geneva).

Rogovsky, N.; Sims, E. 2002. *Corporate success through people - making international labour standards work for you* (ILO, Geneva).

Roitstein, F. 2005. *Analysis of Corporate Social Responsibility Training Initiatives in Multinational Enterprises: The challenge of localizing CSR* (The World Bank, Washington, D.C.)

Sornajah, M. 2004. *The International Law on Foreign Investment* (Cambridge University Press, 2nd ed).

The European Foundation for the improvement of life and working conditions. 2003. *Towards a sustainable Corporate Social Responsibility*.

UN Global Compact, UNHCHR, Business Leaders Initiative on Human Rights, *A Guide for integrating human rights into business management*.

UNDP/IBLF; Nelson, J.; Prescott, D. 2003. *Business and the Millennium Development goals – a framework for action New York*, UNDP/IBLF.

UNIDO. 2007. *Corporate Social Responsibility and Public Policy: The role of Governments in facilitating the uptake of CSR among SMEs in developing countries*.

UNRISD. 2003. *Promoting Socially Responsible Business in Developing Countries* (Geneva).

Urminsky, M. (ed.). 2001. *Self-regulation in the workplace: Codes of conduct, social labelling and socially responsible investment*, Working paper No. 1, Series on management systems and corporate citizenship (ILO, 2001) in Codes of Conduct and multinational enterprises.

Urminsky, M. 2005. *Public policy, reporting and disclosure of employment and labour information by multinational enterprises* (MNEs).

Van der Vegt, S. 2005. *Social Auditing in Bulgaria, Romania and Turkey; Results from survey and case study research* (ILO).

Visser, W.; Matten, D.; Pohl, M.; Tolhurst, N. 2007. *The A to Z of Corporate Social Responsibility: A Complete Reference Guide to Concepts, Codes and Organizations* (John Wiley and Sons, Chichester).

Vogel, L. 2008. *Inspection still a weak link in most national preventive strategies*, ETUI-REHS.
http://hesa.etui-rehs.org/uk/newsletter/files/Pages%2023-29%20from%20FINAL_News33UK_v5-6.pdf

WCSDG. 2004. *A fair globalization: Creating opportunities for all* (ILO, Geneva).

Wells, D. 2006. “Best practice” in the regulation of international labour standards: lessons of the US- Cambodia textile agreement” in *Comparative Labor Law and Policy Journal*, Vol. 27, No. 357, p. 360.

ZZerk, J.A. 2006. *Multinationals and Corporate Social Responsibility: Limitations and Opportunities in International Law* (Cambridge University Press).

MCO-MOR Nastavni plan na temu

“Izgradnja modernih i djelotvornih sistema inspekcije rada”

MODUL

6

Inspekcijski pregled uslova rada

O čemu se radi u ovom modulu?

Ovaj modul razmatra nekoliko aspekata uslova rada s osvrtom na ključne Konvencije i Preporuke MOR-a, kao i ulogu inspekcije rada. Na kraju modula se daje poseban osvrt na određene izazove za inspektore rada u pogledu njihovog uticaja na određene grupe do kojih je teže doći, i na načine kako se ti izazovi rješavaju u praksi.

Ciljevi

Na kraju ovog modula, učesnici će moći da:

- ✓ Opišu glavna pitanja u vezi s ključnim uslovima rada (naročito platama, radnim vremenom, organizacijom rada, diskriminacijom, pitanjima u vezi s porodiljskim odsustvom, nasiljem na radnom mjestu).
- ✓ Naprave referencu s ključnim instrumentima MOR-a u vezi gore pomenutih uslova rada.
- ✓ Razmotre razne mjere koje se mogu preduzeti za poboljšanje uslova rada.
- ✓ Razmotre ulogu inspektora rada u promovisanju poštivanja relevantnih nacionalnih zakona i u promovisanju dobrih praksi u navedenim oblastima.

SADRŽAJ

1. Dostojanstveni uslovi rada: Pregled 7
1.1. U srži MOR-a 7
1.2. Nedavni trendovi; od fleksibilnosti do fleksigurnosti 8
2. Plate i prihodi 9
2.1. Globalno pitanje 9
Nedavni trendovi 9
2.2. Najniže plate 10
Primjena propisa o najnižim platama 10
2.3. Uslovi u vezi plata 11
2.4. Odbici od plata 12
2.5. Obavještenje o platama 12
3. Radno vrijeme 13
3.1. Pitanja i trendovi 13
Trendovi povećanja interne numeričke fleksibilnosti 13
Pojačan intenzitet radnih aktivnosti 14
3.2. Redovno radno vrijeme i odmori 14
3.3. Prekovremeni rad 15
3.4. Noćni rad 15
3.5. Smještaj 16
3.6. Odsustvo 16
Godišnji odmor 16
Odsustvo u svrhu obrazovanja i osposobljavanja 17
Posebno odsustvo u porodične svrhe 17
3.7. Efekti vremenskih pritisaka: umor i stres 17
4. Materinstvo i uslovi rada u vezi s porodičnim životom 18
4.1. Zaštita materinstva 18
Porodiljsko odsustvo 19
Test na trudnoću 19
4.2. Usklađivanje radnih i porodičnih obaveza 20
5. Organizacija rada 21
Funkcionalna fleksibilnost 21

6. Nasilje, seksualno uznemiravanje i mobing 22
Mobing *22*
Seksualno uznemiravanje *23*
7. Inspekcijski pregled uslova rada 24
7.1 Kampanje informisanja i podizanja svijesti 24
7.2 Obuka 24
Poštivanje propisa *25*
Sažetak 27
Vježbe 29
Vježba 1: Partnerstva za poboljšanje uslova rada *31*
Vježba 2: Kampanja za promovisanje uslova rada *33*
Bibliografija i dodatna literatura 35
Uslovi rada *35*
Plate *35*
Radno vrijeme *36*
Porodične i radne obaveze *36*
Nasilje na radnom mjestu *36*
Prilozi 37
Prilog 1: Odabrane međunarodne radne konvencije i preporuke o uslovima rada *39*

1. DOSTOJANSTVENI USLOVI RADA: PREGLED

1.1. U srži MOR-a

Značaj dostojanstvenih uslova rada, kao što su plate i radno vrijeme, je oduvijek bio ključni element djelovanja MOR-a, što se jasno navodi u preambuli Ustava MOR-a:

> *"... Budući da postoje radni uslovi koji uzrokuju takvu nepravdu, patnju i siromaštvo za veliki broj ljudi, da prouzrokuju veliko nezadovoljstvo koje dovodi u pitanje mir i sklad u svijetu; te da je potrebno da se ti uslovi hitno poboljšaju, na primjer, regulisanjem radnog vremena, kao i utvrđivanjem najdužeg radnog dana i sedmice... obezbjeđenjem plate koja je dovoljna za egzistenciju, zaštitu radnika od bolesti, oboljenja i povreda u vezi sa zaposlenjem, zaštitu djece, mladih i žena, obezbjeđenja za starost i povrede...priznavanje načela jednake naknade za rad jednake vrijednosti..."*

Dakle, prvi usvojeni međunarodni radni standard se bavio pitanjem radnog vremena[1], treći se bavio zaštitom materinstva[2], a gotovo deset godina kasnije usvojen je standard o platama[3]. Takođe su brzo usvojene i konvencije koje se odnose na bezbjednost i zdravlje na radu[4], a tako i preporuke o inspekciji rada[5].

U narednim decenijama usvojeni su mnogi međunarodni radni standardi u vezi s različitim aspektima dostojanstvenog rada, kako bi svim radnicima obezbijedili sveobuhvatnu zaštitu, bez obzira gdje se oni nalazili i bez obzira na njihov status, te za unapređenje jednakih mogućnosti i ukidanje diskriminacije. (*Pogledajte spisak glavnih instrumenata MOR-a u vezi s uslovima rada u Prilogu 1*).

Većina zemalja je usvojila nacionalne politike i zakonodavstvo o uslovima rada putem ratifikacije spomenutih i ostalih važnih međunarodnih standarda, te pružanjem pravne zaštite većini, ako već ne i svim radnicima. Inspekcijskim službama je takođe data nadležnost u vezi s tim radnicima i u sektorima u kojima rade.

Međutim, nacionalno zakonodavstvo u stvarnosti nije bilo sveobuhvatno, a zakon još uvijek mnogim radnicima ne pruža zaštitu u pogledu plata, radnog vremena, bezbjednosti i zaštite zdravlja, itd., što ima poseban uticaj na zaposlene u neformalnoj ekonomiji i druge radnike, kao što su migranti, povremeni i privremeni radnici u poljoprivrednom i građevinskom sektoru, malim i mikro preduzećima, radnici u domaćinstvu i radnici koji rade kod kuće. S obzirom da su oni često van dometa zakona, takva preduzeća i radnici su takođe i van dometa inspekcijskih službi. Štaviše, čak i tamo gdje zakon ima široki

[1] Konvencija o radnom vremenu (Industrija), 1919. (Br. 1).

[2] Konvencija o zaštiti materinstva, 1919. (Br. 3).

[3] Najniža plata – mehanizam za utvrđivanje, 1928. (Br. 26).

[4] Preporuka o suzbijanju antraksa, 1919. (Br. 3); Konvencija o bijelom olovu (Bojenje) 1921., (Br. 13).

[5] Preporuka o inspekciji rada (zdravstvene službe), 1919 (Br. 5), Preporuka o inspekciji rada, 1923. (Br.20).

domet, inspekcije rada veoma često nemaju dovoljno sredstava da redovno, ako uopšte, vrše inspekcijski pregled takvih radnih mjesta, a radnici se rijetko ili skoro nikako ne sreću s inspektorom. Uslovi rada i bezbjedost i zdravlje su međusobno povezani, a ukupni rezultat bi mogao da proizvede teške posljedice. Na primjer, neispravna mašina u kombinaciji s pretjeranim prekovremenim radom povećava rizik od povrede ili nesreće.

Svaki element uslova rada je važan i predstavlja sastavni dio ukupnog radnog okruženja, ali neki od ovih elemenata imaju, više nego drugi, veliki uticaj na kvalitet života radnika i njihovih porodica, poput plata i radnog vremena.

1.2. Nedavni trendovi; od fleksibilnosti do fleksigurnosti

U 1980-im i 1990-im na tržištima rada u svijetu su se sve brže dešavale promjene, kako bi se ojačala njihova *fleksibilnost* i sposobnost preduzeća za veću konkurentnost u globalizovanom svijetu.

Te promjene su bile skoncentrisane na ključne oblasti uslova rada, s ciljem da se preduzećima pomogne da:

- Prilagode nivo i vremenski okvir inputa radne snage promjenama u potražnji,
- Uvedu razlike u pogledu nivoa plata, zavisno od produktivnosti i platežne moći,
- Rasporede radnike između zadataka, kako bi se odgovorilo na promjene nastale u potražnji.

Zakonodavstvo nekolicine zemalja je reformisano kako bi se preduzećima omogućilo da izvrše izmjene ugovora o radu (tj. *eksterna numerička fleksibilnost*), radnog vremena (*interna numerička fleksibilnost*), platnog sistema (*fleksibilnost plata*) i organizacije rada (*funkcionalna fleksibilnost*).

Početkom 2000. godine, potreba za uvođenjem ravnoteže između fleksibilnosti i "*sigurnosti*" (u smislu dostojanstvenog rada, dostojanstvene plate, cjeloživotnog učenja, uslova rada, zaštite od diskriminacije i neosnovanog otkaza, podrške u slučaju gubitka zaposlenja i prava na prenos stečenih socijalnih prava prilikom prelaska na nova radna mjesta) vodila je u pravcu koncepta *Fleksigurnosti*.

Nedavno je u junu 2008. godine postignut dogovor o važnom, novom međunarodnom instrumentu, tačnije Deklaraciji o socijalnoj pravdi radi pravedne globalizacije. Time su se evocirali raniji principi MOR-a i utvrđen je pristup za vlade i organizacije poslodavaca i radnika vezan za promovisanje uravnoteženih ekonomskih i socijalnih politika. Deklaracija, između ostalog, daje podršku *"politikama koje se odnose na plate i zarade, radno vrijeme i druge uslove rada, a koje se osmišljavaju s ciljem da se svima obezbijedi pravedan udio u plodovima napretka i najniža plata za egzistenciju svim zaposlenim i onima kojima je takva zaštita potrebna."*

2. PLATE I PRIHODI

2.1. Globalno pitanje

Prema Konvenciji MOR-a o zaštiti plata, 1949. (br. 95) izraz "plate" se odnosi na "naknadu ili zaradu koja se može izraziti u novcu i utvrditi putem obostranog sporazuma ili nacionalnih zakona ili propisa, a koje poslodavac isplaćuje zaposlenom licu na osnovu ugovora o radu u pisanom ili nepisanom obliku za posao koji je izvršen ili će se izvršiti ili za usluge koje su pružene ili će se pružiti."

Plate i prihodi su posvuda ključna komponenta uslova rada. Životni standard i egzistencija lica koja rade za platu i njihovih porodica zavisi od iznosa plate, kada i kako se one usklađuju i isplaćuju, a plate se u svim zemljama koriste kako bi se utvrdila ukupna potrošnja i privredni rezultati. Većina ljudi radi da bi zaradila novac, međutim u mnogim dijelovima svijeta pristup adekvatnim i redovnim platama nije zagarantovan.

> U velikom broju zemalja, neisplaćivanje plata je dovelo do velikih dugovanja, a plate su se ponekad isplaćivale u obveznicama, proizvodima ili čak alkoholu. Velika kašnjenja u isplati plata su povezana s dužničkim ropstvom i ropstvom uopšte. U drugim zemljama, radnici ostaju bez plata kada poslodavac ode u stečaj.
>
> Po tradiciji, poslodavac nudi platu na osnovu trenutne stope za radno mjesto, a radnik prihvata uslove koji se nude. Teoretski, radnici slobodno pregovaraju o platama i odbijaju uslove koje smatraju neprihvatljivim, međutim u praksi, oni često ne mogu pregovarati na ravnopravnoj osnovi s poslodavcem, posebno tamo gdje ima viška radne snage.

Pritisak na radna mjesta i plate je još veći za vrijeme globalne ekonomske krize. Globalni izvještaj MOR-a o platama za period 2008.-2009. opisuje i analizira nedavne trendove u nizu indikatora koji se odnose na plate, uključujući prosječne plate, razlike u platama između muškaraca i žena, te između visokih i niskih plata, udio plata u BDP-u, kao i najniže plate koje se utvrđuju zakonom ili pregovaranjem. Iako je povoljna ekonomska klima u osnovi obilježila period 1995.-2007. g., globalni ekonomski pad od tada je imao veliki uticaj na radna mjesta i plate. Kriza je 2009. godine imala za posljedicu dalje smanjenje plata, a broj siromašnih radnika u industrijskim zemljama se takođe povećao, postavši ključno pitanje prilikom preispitivanja makroekonomskih, finansijskih i socijalnih politika.

Nedavni trendovi

Vezanje plate za rezultate (PPU: Plata po učinku) je trend koji postoji u industrijskim zemljama, poput:

- *Finansijsko ostvarenje kompanije*, putem sistema učešća u dobiti (koristeći kao indikator dobit preduzeća po jedinici),

- *Produktivnost (i / ili drugi operativni ciljevi)*, kroz planove o podjeli dobiti koji su povezani s produktivnošću, kvalitetom, smanjenjem troškova i drugim faktorima,
- *Vještine radnika*, kroz plaćanje kompetencija, nakon što se ocijene novostečene kompetencije.

Svaka promjena u politici i zakonodavstvu o platama bi u svakom slučaju trebala da se zasniva na ključnim međunarodnim standardima rada o platama, koji obezbjeđuju redovnu isplatu plata, utvrđivanje iznosa najniže plate i rješavanje pitanja neisplaćenih plata u slučaju insolventnosti poslodavca.

2.2. Najniže plate

Najniža plata predstavlja najmanji iznos koji se mora isplatiti većini radnika u jednoj državi – uglavnom po satu, dnevno ili mjesečno – i koja se utvrđuje u idealnim omjerima, kako bi se podmirile najminimalnije potrebe radnika i njegove/njene porodice, u svjetlu preovladavajućih nacionalnih ekonomskih i društvenih uslova.

Osnovna svrha najniže plate je zaštita radnika koji su najmanje plaćeni, a najniža plata na nacionalnom nivou bi se mogla smatrati dovoljnom da obezbijedi dostojanstven životni standard radnika i njihovih porodica.

Konvencija o utvrđivanju najniže plate, 1970. (br. 131) propisuje da države usvoje propise o najnižoj plati za sve odgovarajuće grupe radnika koji rade za platu.

Mnoge zemlje definišu najnižu platu zakonom kao platu koja je dovoljna za podmirivanje redovnih materijalnih, društvenih i moralnih potreba radnika. Najniže plate bi trebale da adekvatno odražavaju realne potrebe radnika i njihovih porodica, i stoga bi se trebale preispitivali i periodično revidirati u svjetlu razvoja društveno-ekonomskih uslova.

> Za određene privredne grane ili kategorije radnika mogu se utvrditi različiti iznosi, ili se najniži iznosi plata koji su utvrđeni zakonom mogu primjenjivati na sve radnike. Na primjer, mladi radnici, poput pripravnika mogu da primaju platu koja iznosi određen postotak najniže plate. Međutim, izuzev pripravništva, sistem nižih iznosa plata, kada su u pitanju mlađi radnici, polazi od pretpostavke da rad koji oni obavljaju neće biti kvantitativno i kvalitativno identičan radu starijih radnika, što u stvari nije tačno.

Osnovni princip jednake plate za rad jednake vrijednosti se mora poštovati, a svaki zakon o najnižoj plati bi svakako trebao da bude rodno neutralan.

Primjena propisa o najnižim platama

Mnoga preduzeća radnicima isplaćuju mnogo niže iznose od onih koji su utvrđeni najnižom platom na nacionalnom nivou, što je posebno karakteristično za zemlje u razvoju.

Na primjer, procjenjuje se da je u Južnoj Americi procenat radnika čiji su prihodi manji od najniže plate često viši od 20 odsto, a može da se kreće i do 45 odsto.[6]

U mnogim zemljama, uključujući i industrijski razvijenim zemljama, efekti najniže plate su umanjeni njenim ukidanjem ili potkopani nametnutim zamrzavanjem plata, neusklađivanjem na periodičnoj osnovi i/ili najnižim platama koje su utvrđene za određene kategorije radnika, poput mladih radnika.

Osim najniže plate, također bi trebali da postoje i vjerodostojni mehanizmi za njenu realizaciju.

U tom smislu je važna uloga inspekcija rada, jer one mogu da vrše proaktivan inspekcijski nadzor i istrage na osnovu žalbi.

U mnogim zemljama, sindikati i organizacije radnika imaju ključnu ulogu u obezbjeđivanju pravedne i redovne isplate njihovih radnika, što nije svuda slučaj, a naročito u pogledu ranjivih radnika, radnika migranata i lica koja rade u neformalnoj ekonomiji.

Opština Shenzen: Telefonske linije za žalbe zbog neisplaćenih plata

Biro za rad i socijalno osiguranje opštine Šenzen (Shenzhen) je odnedavno uveo uslugu koja se sastoji od sedam vrućih linija za žalbe zbog neisplaćenih plata.

2.3. Uslovi u vezi plata

Realni iznosi plata i detaljni uslovi se zatim utvrđuju ugovorom o radu. Radnici se moraju informisati o uslovima u vezi s njihovim platama, prije nego što počnu raditi, i upoznati se s pojedinostima o iznosu plata koje se isplaćuju, načinu njihovog obračuna, dinamikom i mjestom isplate, te uslovima za obračun odbitaka od plate.

Radnici se također moraju zaštititi od prakse da prihvataju nekvalitetne proizvode umjesto dijela plate. Od ključne važnosti je isplata velikog dijela njihovih plata u gotovini.

U skladu s Konvencijom o zaštiti plata, 1949. (br. 95), plate se trebaju isplaćivati samo u zakonskom sredstvu plaćanja, i zadužnice, bonovi ili kuponi su zabranjeni. Međutim, djelimična isplata plata u naturi je moguća, pod uslovom da su takve naknade za ličnu upotrebu i za dobrobit radnika i njegove/njene porodice, te da je vrijednost takvih naknada u naturi pravedna i razumna.

Ovaj princip nalazi svoj puni izraz ne samo u periodičnim isplatama plata, nego i u dopunskoj obavezi da se brzo i u potpunosti riješe sve dospjele isplate po prestanku bilo kojeg ugovora. Može se dozvoliti neisplaćivanje cijele plate odjednom ukoliko postoji neki poseban razlog, međutim to nije uobičajena praksa i plate bi se normalno trebale isplaćivati u potpunosti i blagovremeno.

[6] Izvor: *Globalni izvještaj o platama, 2008.-2009.*

Za ranjive radnike, kao što su sezonski ili migrantski radnici, najvažnije je da postoji zakonska osnova za redovne isplate plata.

Takođe, plate treba isplaćivati direktno dotičnom radniku, a sloboda radnika da raspolaže svojim platama se ne bi smjela ograničavati: korištenje plate treba da bude bez ograničenja.

2.4. Odbici od plata

Preporuka o zaštiti plata, 1949. (br. 85), preporučuje da se postavi gornja granica za odbitke, kako bi se obezbijedilo da oni ne predstavljaju preveliko opterećenje koje bi radnicima uskratilo osnovne najniže prihode koji su potrebni za njihovu egzistenciju i egzistenciju njihovih porodica. Važno je postaviti određena ograničenja za svaku vrstu odbitaka (npr. porez na prihod i doprinosi za socijalno osiguranje) i postaviti gornju granicu preko koje se ne bi moglo vršiti dalje smanjivanje plata. Odbici treba da budu navedeni na platnoj listi koju je poslodavac dužan uručiti radniku prilikom svake isplate.

Odbici na plate se nikada ne bi smjeli koristiti kao sredstvo za radnu disciplinu.

2.5. Obavještenje o platama

Radnici treba da znaju pojedinosti uslova koji se primjenjuju na njihove plate.

Radnicima se moraju uručiti platne liste, a poslodavci su dužni da vode evidencije. Prilikom svake isplate plata, platna lista treba da sadrži sve pojedinosti o plati kao što su, na primjer:

- Sve plate koje su isplaćene u periodu na koji se odnosi isplata,
- Osnovicu po kojoj se plate isplaćuju,
- Datum isplate i period na koji se odnosi isplata,
- Svi dodaci na ili odbici od plate radnika,
- Ukupne plate po osnovu prekovremenog rada,
- Ukupan broj sati rada u toku perioda za koji se vrši isplata.

Takve evidencije će koristiti inspektorima rada prilikom inspekcijskog pregleda preduzeća, kako bi se obezbijedilo da se najniže plate isplaćuju u skladu s odredbama i uslovima ugovora.

3. RADNO VRIJEME

3.1. Pitanja i trendovi

U svakodnevnom životu radnika, radno vrijeme je podjednako važno kao i plata. Međunarodna zajednica je prepoznala njegov značaj na način da je prva Konvencija MOR-a utvrdila njegovu dužinu od osmočasovno radno vrijeme i sedmično radno vrijeme od 48 časova, uz određen broj izuzetaka.[7] Glavni cilj je bilo obezbjeđenje barem minimalne zaštite, uz postepeno poboljšanje uslova kada to bude moguće.

Cilj je bio ograničenje radnog vremena, kako bi se zagarantovala određena količina sedmičnog odmora, te obezbijedio minimum plaćenog godišnjeg odmora.

> Ovo su kvantitativni aspekti radnog vremena, ali postoje i kvalitativni aspekti koji su podjednako važni. Radnici su s pravom zainteresovani ne samo za radno vrijeme, prekovremeni rad, odmore i odsustva s posla, već i raspored radnog vremena, rad u smjenama i noćni rad, te modele fleksibilnog radnog vremena. Danas, rad na nepuno radno vrijeme postaje sve popularniji, jer je često prihvatljiviji za većinu radnika, poput roditelja i studenata i onih koji imaju i druge važne obaveze van radnog mjesta.
>
> Radno vrijeme je, naravno, ključni element ugovora o radu, a pojedinosti se trebaju usaglasiti između poslodavaca i radnika prije nego što oni počnu raditi, bilo putem organizacija radnika ili pojedinaca.

Trendovi povećanja interne numeričke fleksibilnosti

Tradicionalno radno vrijeme se sastojalo od punog radnog vremena tj. rada za određen broj časova dnevno (npr. osam) i određenog broja dana u sedmici (npr. pet). Početak i kraj radnog vremena, pauze za odmor i minimalni periodi dnevnog odmora su unaprijed utvrđeni, a isti raspored je važeći za sve radnike iz određene grupe. Međutim, poslodavci izražavaju sve veće nezadovoljstvo ovakvim modelom rada, i od 1980-ih se u sve većem broju zemalja vrše razni eksperimenti s novim načinima organizacije radnog vremena. Postoje različiti uzroci koji neposredno utiču na promjene u organizaciji radnog vremena. U većini slučajeva ona je zamišljena kao sredstvo kojim bi se povećala sposobnost preduzeća da brzo i uz najniže troškove reaguje na ubrzana kolebanja u kupčevoj potražnji proizvoda i usluga.

Fleksibilnost radnog vremena (odnosno interna numerička fleksibilnost) nije nova. Već odavno se radno vrijeme u mnogim zemljama organizuje u vidu rada u smjenama, noćnog rada i rada nedeljom, iako samo u određenim zanimanjima i sektorima, kao što su hoteli i restorani, zdravstvene službe i neki proizvodni sektori. Danas se razlika ogleda u tome što se fleksibilnost radnog vremena odnedavno proširila i na druge grupe radnika i djelatnosti, i što se pojavljuje u različitim oblicima koji se kreću u rasponu od *anualizacije rad-*

[7] Konvencija o radnom vremenu (industrija), 1919. (br.1).).

nog vremena do produženog radnog vremena u trgovinama i javnim službama, kraće radne sedmice i fleksibilnijeg regulisanja odsustvovanja s posla.

Pojačan intenzitet radnih aktivnosti

Efekti pojačanog intenziteta radnih aktivnosti se ogledaju u rasprostranjenoj praksi da se radi u danima sedmičnog odmora, sve češćem organizovanju radnog vremena s neredovnim i nepredvidljivim radnim vremenom, te korištenju kako veoma ograničenog broja časova rada (rad na nepuno radno vrijeme bez saglasnosti radnika), tako i pretjerano velikog broja časova rada (prekovremeni rad bez saglasnosti radnika). Povećanje intenziteta radnih aktivnosti i vremenska nepredvidljivost mogu proizvesti teške posljedice po zdravlje i dobrobit radnika.

3.2. Redovno radno vrijeme i odmori

Pod redovnim radnim vremenom podrazumijeva se broj časova rada koji je utvrđen zakonodavstvom, što obično iznosi najviše 48 časova tokom radne sedmice u kombinaciji s odgovarajućim periodima za odmor.

> Duže radno vrijeme se često koristi u pojedinim sektorima zapošljavanja, naročito u građevinarstvu, poljoprivredi, saobraćaju i ugostiteljstvu. Ovi sektori imaju osobine zbog kojih su posebno ranjivi u pogledu dugih radnih dana: rad se često mora završiti u ograničenim vremenskim okvirima ili sezoni, s radnom snagom koju često čine privremeni ili povremeni radnici. Zakoni kojima se reguliše radno vrijeme obično dozvoljavaju izuzetke u vezi s ograničenjima koja oni postavljaju u pogledu sedmičnog broja radnih časova, tako što dozvoljavaju produženje radnog vremena bez naknade za prekovremeni rad.
>
> Za bezbjednost, zdravlje i blagostanje radnika važna je organizacija radnog vremena kojom se obezbjeđuju odgovarajući periodi odmora: kratke pauze u toku radnog vremena, duže pauze za obroke i sedmični odmor. Kratke pauze za odmor u okviru redovnog radnog vremena služe za odmaranje, osvježenje i zadovoljavanje prirodnih potreba, čime se pojedincima omogućava da funkcionišu bez zdravstvenih problema za vrijeme produktivnih aktivnosti. Takve pauze za odmor se uglavnom utvrđuju običajima ili ugovorom, zavisno od okolnosti. One mogu da uključe pauze za čaj, kafu ili molitvu.

Garantovanje sedmičnog odmora je od ključne važnosti za zaštitu radnika. Konvencija o sedmičnom odmoru (trgovina i uprava), 1957. (br. 106) propisuje odmor u trajanju od najmanje 24 časa sedmično. Gdje god je moguće, ovaj period odmora se treba omogućiti istovremeno svim zaposlenim u preduzeću i treba ga utvrditi tako da se podudara s tradicionalnim ili uobičajenim danima odmora. Privremene izuzetke od sedmičnog odmora treba ograničiti na najmanju mjeru.

Može se ukazati potreba za vršenjem inspekcijskog pregleda radnih mjesta u svrhu utvrđivanja radnog vremena i van redovnog radnog vremena, kako bi se otkrile zloupotrebe ili povrede (na primjer, mogu se dozvoliti inspekcijski pregledi noću kako bi se otkrio neprijavljeni rad, posebno u vezi migranata i djece, uključujući i prisilnog rada).

3.3. Prekovremeni rad

Prekovremeni rad je vrijeme provedeno na radu van redovnog radnog vremena. Prekovremeni rad je "privremeni" ili "periodični" izuzetak od redovnog radnog vremena. Prekovremeni rad treba da bude dobrovoljan, da se koristi u izuzetnim slučajevima, te da ne traje duže nego što je propisano pravilima utvrđenim zakonom, npr. najviše 2 časa dnevno. Obavezni prekovremeni rad je neprihvatljiv.

> Većina nacionalnih zakonodavstava dozvoljava prekovremeni rad iz poslovnih ili ekonomskih razloga, na primjer u slučaju neočekivanog priliva posla u posebnim periodima godine. Mnoge zemlje imaju zakone ili pravila koji postavljaju gornju granicu kada je u pitanju broj časova prekovremenog rada kako u toku dana, tako i u toku sedmice.

Uobičajeno je da se prekovremeni rad vrednuje visine platnim procentima.[8]

> Problemi nastaju kada prekovremeni rad postane pravilo, a ne izuzetak, a takođe se ne bi smio institucionalizovati, jer bi se time radnici doveli u težak položaj. Prednost većih zarada putem prekovremenog rada može da zasjeni negativne posljedice pretjeranog prekovremenog rada radnika. Ponekad nije tako lako otkriti obavezni prekovremeni rad. Prekovremeni rad može da bude i maskirano povećanje plate, a radnici koji su zavisili od njega mogu da pretrpe znatne finansijske gubitke, kada u stvarnosti shvate da su plate koje proizilaze iz prekovremenog rada nestabilne.

Čini se da je opasnost manja ukoliko se prekovremeni rad odnosi na cijelo radno mjesto, jer sindikati ili savjeti zaposlenika to mogu lakše provjeriti, dok je rizik veći ako se prekovremeni rad pojedinačno određuje.

> U određenim sektorima, kao što su građevinarstvo, poljoprivreda, saobraćaj, hoteli i restorani, niske plate stimulišu radnike da rade dugo radno vrijeme, a prekovremeni rad istrajava. Smanjenje prekovremenog rada zahtijeva da se radnicima isplaćuju plate koje su dovoljne, čime se smanjuje potreba za dodatnim časovima.

3.4. Noćni rad

Konvencija MOR-a o noćnom radu, 1990. (br.171) definiše noćni rad kao rad koji se obavlja najmanje sedam uzastopnih časova, kao i vremenski interval od ponoći do 5 časova ujutro.

> Posljednjih godina se povećao rad u smjenama i noćni rad među službenicima ("bijelim okovratnicima") zaposlenim u sektoru maloprodaje, hotela i ugostiteljstva i ostalim sektorima usluga, te finansijskom sektoru. Prema predviđanjima moguće je dalje povećanje s obzirom da je sve veći broj preduzeća koja udovoljavaju zahtjevima društva 24 časa/dnevno i 7 dana/sedmično.

Posljedice noćnog rada na zdravlje radnika mogu biti značajne.

[8] U zakonima industrijskih zemalja odmor se najčešće pojavljuje kao kompenzacija za prekovremeni rad.

Radnici koji rade noću treba da budu zdravi, a ukoliko je utvrđeno da su privremeno nesposobni za noćni rad, oni se ne smiju jednostavno otpustiti. Radnici koji obavljaju noćni rad bi stoga trebali da primaju neku vrstu nadoknade u obliku plaćenog neradnog vremena ili slične pogodnosti.

3.5. Smještaj

Takođe se može ukazati potreba za vršenjem inspekcijskog pregleda smještajnih kapaciteta, na primjer u slučaju radnika koji rade i žive s porodicama na plantažama. To je važno područje rada, naročito kada se radi o radnicima migrantima, kako bi im se obezbijedio pristojan smještaj – što nacionalni zakoni često zahtijevaju – kao i dostojanstveni uslovi rada. Primjer inspekcijskog pregleda smještaja dat je u okviru ispod ovog teksta.

Inspekcijski pregled smještaja za radnike na plantažama – Malezija

Nacionalno zakonodavstvo u Maleziji zahtijeva od poslodavaca da obezbijede minimalne standarde stanovanja i obdaništa za radnike na plantažama i članove njihovih porodica, kao i bolničke, medicinske i društvene sadržaje.

Inspektori rada promovišu postupanje u skladu s ovim zakonom, čime se obezbjeđuje da smještaj za radnike bude na odgovarajućem mjestu, čist, bezbjedan i da zadovoljava njihove osnovne potrebe. Smještaj takođe treba da zadovolji odredbe Konvencije o plantažama, 1958. (br. 110) u pogledu minimalnog prostora za svakog radnika, kao i obezbjeđenja sanitarnih prostorija, praonica i kuhinja, pitke vode, prve pomoći, medicinskih objekata, itd.

3.6. Odsustvo

Godišnji odmor

Svrha odmora je da se radniku omogući razumna količina vremena daleko od posla koji bi mu omogućio odmor, rekreaciju i oporavak od nagomilanog fizičkog i psihičkog umora. Osim prava na godišnji odmor, većina zemalja određuje dodatne dane svake godine, poput praznika, a koji su obično – u pravilu – na raspolaganju svim radnicima.

Rad u periodima redovnog sedmičnog odmora i praznicima treba da bude dobrovoljan, a državni praznici se ne bi smjeli računati kao dio minimalnog godišnjeg odmora.

U velikom broju zemalja, pravo na plaćeni godišnji odmor je predviđeno zakonima i drugim propisima, što je pravo koje se obično veže za radni staž. Plaćeni odmor treba da se veže, što je više moguće, za redovnu naknadu, ali tu se mogu pojaviti poteškoće. Konvencija MOR-a broj 132[9] postavlja princip da radnik treba da primi barem svoju redovnu ili prosječnu platu. Radnicima

[9] Konvencija o plaćenim odmoru (revidirana), 1970 (No. 132).

bi se trebalo omogućiti korištenje godišnjeg odmora bez nametanja velikih ograničenja. Poslodavci bi trebali da dobiju saglasnost od radnika da se godišnji odmor pretvori u novčanu naknadu i trebali bi da isplate tačan iznos naknade umjesto korištenja godišnjeg odmora.

Odsustvo u svrhu obrazovanja i osposobljavanja

Posebno plaćeno odsustvo s posla u svrhu obrazovanja i osposobljavanja može imati više oblika, ali ono što je važno je da se odsustvo koristi u određenom periodu tokom radnog vremena, bez smanjivanja plate ili prava na odsustvo.

Posebno odsustvo u porodične svrhe

Zakoni o radu često predviđaju posebno odsustvo za događaje koji pogađaju porodicu radnika (npr. smrt ili teška bolest člana uže porodice).

Napomena: Ovaj aspekt će se podrobnije razraditi u narednom poglavlju.

3.7. Efekti vremenskih pritisaka: umor i stres

Umor je važan faktor koji doprinosi povredama na radu i zdravstvenim problemima. Glavni izvori su prekomjerno radno vrijeme, veliko radno opterećenje i nedovoljan odmor.

Tempo i pritisci većeg dijela modernog radnog vijeka su takvi da umor i stres postaju njegova zajednička karakteristika, u uslužnom sektoru jednako kao i u tradicionalnim industrijskim sektorima. Takvi pritisci i zahtjevi utiču na ukupni osjećaj blagostanja radnika, a ravnoteža između rada i života se narušava, te mnogi odlaze s posla bolesni. Odsustvovanje se može nastaviti mjesecima i radnici se ne vraćaju, sve dok ne osjete da se mogu nositi sa stresnim radnim okruženjem. Stoga se odnedavno poklanja sve veća pažnja bolestima koje su uzrokovane stresom a pogotovo u industrijskim zemljama. Slučajevi samoubistava na radnom mjestu u Francuskoj (Renault, Peugeot, France-Telecom i Orange) skrenuli su pažnju međunarodne zajednice na ovo pitanje.

Nacionalni pristupi za bavljenje pitanjem stresa na poslu

Mnoge zemlje su uvele nove mjere za borbu protiv stresa na radnom mjestu. U Francuskoj, na primjer, preduzeća s preko 1000 radnika su dužna da preduzimaju posebne mjere, kako bi se smanjio stres vezan za posao i srodna psihosocijalna oboljenja. U drugim zemljama poput Velike Britanije, često se objavljuju studije slučaja o tome kako poslodavci uspješno rješavaju pitanje stresa na radnom mjestu[10].

[10] Pogledati http://www.hse.gov.uk/stress/casestudies.htm

Inspektorima nije uvijek jednostavno da prepoznaju i da se bave pitanjem umora i stresa tokom inspekcijskog pregleda, međutim, mogu se baviti nekim od ključnih faktora koji dovode do stresa, kao što su radno vrijeme i kvantitativno preopterećenje. Osim toga, pitanja koja se odnose na stres svakako se sve više prepoznaju, a njihovi simptomi i uzroci se svuda dobro dokumentuju.

MOR je proizveo nekoliko materijala za obuku, koji su dostupni na različitim jezicima – kao što je SOLVE paket obuke – i koji se bave stresom i drugim pitanjima (duhan, alkohol i droge, HIV i AIDS i nasilje).

4. MATERINSTVO I USLOVI RADA U VEZI S PORODIČNIM ŽIVOTOM

4.1. Zaštita materinstva

Podizanje porodice je cilj koji priželjkuju mnoga zaposlena lica. Međutim, trudnoća i materinstvo predstavljaju posebno osjetljiv period za zaposlene žene i njihove porodice. Budućim majkama i majkama dojiljama je potrebna posebna zaštita, kako bi se spriječile štetne posljedice za njihove bebe ili njihovo vlastito zdravlje, a potrebno im je i dovoljno vremena za porod, oporavak i dojenje svoje djece. U isto vrijeme, njima je takođe potrebna zaštita kako bi se obezbijedilo da ne dobiju otkaz samo zbog trudnoće ili porodiljskog odsustva. Takva zaštita ne samo da obezbjeđuje ženama jednak pristup zapošljavanju, nego i kontinuitet u često ključnim prihodima koji su im potrebni za blagostanje njihovih porodica. Zaštita zdravlja trudnica i dojilja, te njihova zaštita od diskriminacije na radu je preduslov za postizanje stvarne ravnopravnosti u mogućnostima i tretmanu muškaraca i žena na radnom mjestu, te stvaranju prilika radnicima da podižu svoje porodice u uslovima sigurnosti.

Konvencija o zaštiti materinstva, 1952. (br. 103), poziva na zaštitu prava zaposlenih žena u usklađivanju materinstva s obavezama koje proizilaze iz njihovog radnog statusa. Zaštitne mjere za trudnice i žene koje su nedavno rodile uključuju sprečavanje izlaganja opasnostima po zdravlje i bezbjednost (poput toga da ne koriste određene biološke agense) tokom i nakon trudnoće, pravo na plaćeno porodiljsko odsustvo, pravo na pauze za dojenje, zaštitu od diskriminacije i otkaza, te zagarantovano pravo na povratak na posao nakon porodiljskog odsustva.

Zaposlenim ženama bi se takođe trebalo omogućiti da rade na lakšim poslovima tokom trudnoće i da imaju alternativu za noćni rad i prije i nakon poroda.

Porodiljsko odsustvo

Zaposlene žene treba da imaju pravo na plaćeno porodiljsko odsustvo i pravo da se vrate na posao nakon porodiljskog odsustva. Poslodavci treba da omoguće odsustvo nakon porođaja u trajanju od najmanje šest sedmica nakon poroda, i za to vrijeme oni ne bi smjeli zahtijevati da se radnica vrati na posao, kako bi zaštitila svoje zdravlje i zdravlje svog djeteta.

> Poslodavci takođe ne mogu prisiliti trudne radnice da daju otkaz ili im prekinuti radni odnos, i ne mogu promijeniti ugovorni status radnica na njihovu štetu kada se one vrate s porodiljskog odsustva. U isto vrijeme, postoje zakonske ili praktične formalnosti prije nego što žena može otići na porodiljsko odsustvo. Svrha takvih obaveza je, između ostalog, da se poslodavcima omogući preduzimanje svih potrebnih mjera, kako bi se nosili s budućim odsustvom radnika s radnog mjesta i spriječili ili ograničili svaki prekid u radu preduzeća, tako što će naći zamjenu ili rasporediti zadatke radnice na preostalu radnu snagu.

Prekidi rada u svrhu dojenja moraju se uračunati u radno vrijeme i platiti u skladu s tim.

Test na trudnoću

Poslodavci ne smiju vršiti diskriminaciju radnica prilikom podnošenja prijava za radno mjesto, na primjer postavljanjem ograničenja u vezi eventualne buduće trudnoće ili često podvrgavati nezakonitom testiranju na trudnoću prije zapošljavanja.

Žalbe u vezi s testovima na trudnoću u Meksiku

Iako ga je vlada proglasila protivzakonitim, *"testiranje na trudnoću u Meksiku je i dalje uobičajeni zahtjev za žene koje traže posao, bilo da su u fabrikama ili prostorijama preduzeća"*, objavio je Associated Press (9. 11. 2009.).

Nekoliko žena se žali zbog testova, a neke kažu da to "je to normalno" kako bi dokazale da nisu trudne prije nego što ih zaposle. Mnoge grupe za ljudska prava i ženski aktivisti tvrde da žene koje se prijavljuju "nerado čine bilo šta što bi moglo ugroziti njihove šanse za zapošljavanje", posebno u svjetlu ekonomske krize s kojom se Meksiko muči od 1995. godine. Human Rights Watch iz New York-a i druge američke grupe su prije tri godine podnijeli tužbu na osnovu Ugovora o slobodnoj trgovini u Sjevernoj Americi, tvrdeći da Meksiko ne provodi svoje zakone o radu, jer se montažnim postrojenjima dozvoljava da obavljaju testove na trudnoću i otpuštaju trudnice.

Aktivisti iz oblasti rada tvrde da je testiranje na trudnoću vlada uvijek smatrala protivzakonitim, ali da se "nije okomila na prekršioce zbog straha od odmazde protiv radnica". Međutim, kompanije tvrde da su testovi – za koje insistiraju da nisu zabranjeni zakonom – potrebni da se "zaštiti bezbjednost radnica" i da "se one same zaštite od visokih troškova porodiljskog odsustva, koje je vlada nametnula kao obavezno.

Na osnovu meksičke politike o porodiljskom odsustvu, zaposlenice imaju pravo na 12 sedmica plaćenog odsustva. "Mlade žene imaju pravo da budu trudne", rekao je

jedan pravni stručnjak koji kompanijama daje savjete u vezi s meksičkim zakonima o radu “, ali... one nemaju pravo da drugi ispašta zbog toga. Meksiko nije jedina južnoamerička zemlja u kojoj je uobičajeno da poslodavci vrše testiranje na trudnoću. U Brazilu je ova praksa bila zakonita sve do maja prošle godine, a u Kolumbiji je *“nezakonito, ali još uvijek često, posebno u malim firmama koje često zanemaruju zakone o radu”*.[11]

4.2. Usklađivanje radnih i porodičnih obaveza

I žene i muškarci sve teže uspijevaju da usklade svoje radne i porodične obaveze na zadovoljavajući način.

Odnedavno, mnoge zemlje ulažu napore da podstaknu očeve na korištenje odsustva radi njege djeteta uvođenjem roditeljskog odsustva (kratko odsustvo odmah nakon rođenja djeteta) ili izmjenama u roditeljskom odsustvu, čime ono postaje dostupno i jednom i drugom roditelju.

Ova prava na odsustvo s posla mogu biti plaćena ili neplaćena, a u različitim dijelovima svijeta koristi se dosta različitih formula. Ipak, veliki broj zaposlenih roditelja nema pristup tim pravima i stope korištenja odsustva pokazuju da majke svuda i dalje više koriste odsustvo nego očevi.

- *Posebno odsustvo*: Zakonima o radu se često predviđa posebno odsustvo u situacijama koje utiču na porodicu radnika (brak, smrt bliskog srodnika, bolesti i drugi hitni porodični slučajevi). Poslodavci mogu uvesti politike i odredbe koje idu na ruku porodici kako bi se poboljšali uslovi rada, motivisali zaposleni i smanjili izostanci s posla, a koji proizilaze iz neusklađenosti radnog i porodičnog života. Posebna odsustva mogu biti plaćena ili neplaćena.
- *Roditeljsko odsustvo*. Odredbe za radnike s porodičnim obavezama radi njege oboljele djece. U nekim slučajevima ono se također odnosi na porodiljsko i očinsko odsustvo.
- *Očinsko odsustvo*. Nekoliko zemalja je donijelo odredbe koje predviđaju odsustvo i za oca nakon rođenja djeteta. U nekim zakonima ovo odsustvo predstavlja alternativu odsustvu koje koristi majka, a u drugim zemljama ono može da se koristi paralelno i istovremeno. Uslovi za isplate tokom ovih perioda odsustvovanja s posla se razlikuju od države do države.

[11] Ken Guggenheim, AP / Philadelphia Inquirer, utorak, 9.11.1999.

Odredbe o očinskom odsustvu u Međunarodnom centru za obuku MOR-a Torino, Italija

Nakon što predoči dječiji rodni list, zaposlenik ima pravo na očinsko odsustvo uz naknadu pune plate i drugih naknada za ukupni period do četiri sedmice. U slučaju međunarodno regrutovanog osoblja koje je u službi u mjestu rada, gdje nije dopušteno prisustvo porodice, i u drugim izuzetnim slučajevima, očinsko odsustvo se odobrava za ukupni period do osam sedmica.

Očinstvo odsustvo se može odobriti u neprekidnom trajanju ili u odvojenom trajanju od najmanje jedne sedmice.

Očinsko odsustvo se mora iskoristiti u roku od 12 mjeseci od dana rođenja djeteta. Između završetka jednog i početka narednog očinskog odsustva mora proteći najmanje 12 mjeseci.

5. ORGANIZACIJA RADA

Postoje četiri glavna oblika organizacije rada:

- Diskrecioni oblici učenja: samostalnost u radu, složenost zadataka, samo-procjena kvaliteta rada, samostalan rad u timu.
- Oblici “lean” (naslonjene) proizvodnje: timski rad, autonomni ili drugi vid, rotacija radnih mjesta, multi vještine, samo-procjena.
- Tejloristički oblici: mala samostalnost u radu i mala složenost zadataka, malo pomoći od kolega ili hijerarhije.
- Tradicionalni oblici ili oblici jednostavne strukture: tradicionalni oblici organizacije rada, gdje su metode uglavnom neformalne i nisu kodifikovane.

Usvajanje organizacije rada koja se zasniva na diskrecionim oblicima učenja u poređenju s “lean” proizvodnjom i tejlorističkim oblicima, dovodi do boljih uslova rada u smislu manjeg radnog intenziteta, manje izloženosti fizičkim rizicima, manje nestandardnog radnog vremena, boljoj usklađenosti radnog i privatnog života i nižim nivoima zdravstvenih problema u vezi s poslom.

Različiti oblici organizacije rada mogu poboljšati ili pogoršati uslove rada.

Funkcionalna fleksibilnost

Važan trend u politikama poslodavaca u vezi s organizacijom rada još od 1980-ih je sve veće priznavanje presudne veze između organizacije rada i konkurentnosti. Pritisak za promjene u organizaciji rada je dolazio iz više povezanih izvora: pojačane konkurencije, nove tehnologije koja traži višestruke vještine i stvaranje mogućnosti za novu organizaciju rada u praksi; novi pojmovi na radu kao što su *“just in time”* (vremenski dobro planirano), *“ukupan*

kvalitet upravljanja" i *"ukupno produktivno održavanje"*, te promjene u eksternim tržištima rada, podsticanje poslodavaca na sistematičnije korake za razvoj i zadržavanje vještina njihovih ključnih zaposlenika. To je kontekst u kojem su poslodavci tražili organizacione reforme, koje će im omogućiti da steknu više koristi od znanja i vještina zaposlenika na radu, te integrišu kontrolu kvaliteta u proizvodnim procesima.

Usvojena je široka lepeza pristupa ovom pitanju. Promjene u organizaciji rada su bolje održive kada ih zajednički osmisle i dogovore menadžment i predstavnici radnika, a zasnivaju se na povećanju kompetencija radnika. Produktivnost i kvalitet se mogu kombinovati s boljim uslovima rada, što bi za rezultat imalo veću motivaciju i vjernost radnika.

6. NASILJE, SEKSUALNO UZNEMIRAVANJE I MOBING

Nasilje i maltretiranje na radnom mjestu takođe imaju potencijal da naškode i privatnom i porodičnom životu radnika, a ne samo njihovom radnom vijeku.

Za razliku od fizičkog nasilja na radnom mjestu čije je postojanje već odavno prepoznato, postojanje psihosocijalnog nasilja se dugo vremena podcjenjivalo i tek sada dolazi u fokus pažnje.

> U periodu od 1990. do 1999.godine udvostručio se broj prigovora podnesenih kvibeškoj Komisiji za zdravlje i bezbjednost na radnom mjestu zbog "psihološke" povrede. Fransoa Kursi (François Courcy) je istaknuo da pet do šest radnika sedmično počini samoubistvo iz razloga vezanih s poslom.

Verbalno nasilje, fizičko nasilje, seksualno nasilje, bihevioralno nasilje su zajednički elementi djela nasilja izvršenih nad radnikom i često su posljedica pogoršanih međuljudskih odnosa, kao i organizacione disfunkcije. Radnici koji su izloženi posebnom riziku su oni koji:

- Samostalno obavljaju posao.
- Imaju kontakt s javnošću.
- Rukuju s dragocjenostima i novcem.
- Rade s ljudima s posebnim potrebama.
- Vrše poslove nadzora ili obezbjeđenja.
- Rade u uslovima posebne ugroženosti.

Mobing

Jedan od aspekata psihosocijalnog nasilja je maltretiranje na radnom mjestu ili mobing. Kao i umor i stres, mobing ne samo da degradira uslove rada žrtava, već takođe utiče i na život van radnog mjesta.

Prvi istraživač koji se bavio ovim problemom je bio Hajnc Lejman (Heinz Leymann). On je posudio izraz mobing iz nauke o životinjama, a posebno iz istraga koje je vršio Konrad Lorenc (Konrad Lorenz). U doslovnom značenju taj izraz znači *"napraviti gužvu oko nekoga kako bi se on/ona napao"*.

Kriterijumi koje je razvila Svjetska zdravstvena organizacija (WHO) i koji su prikazani u donjoj tabeli mogu pomoći inspektoru rada da razlikuje mobing od normalnog sukoba na radnom mjestu:

"Zdravi" sukobi	Mobing situacije
Jasne uloge i zadaci	Dvosmislena uloga
Saradnički odnosi	Nekooperativno ponašanje/bojkot
Opšti i zajednički ciljevi	Nedostatak predviđanja
Eksplicitni međuljudski odnosi	Dvosmisleni međuljudski odnosi
Zdrava organizacija	Organizacioni nedostaci
Povremeni sukobi i konfrontacije	Dugotrajne i sistematski neetične radnje
Otvorene i iskrene strategije	Dvosmislene strategije
Otvoren sukob i rasprava	Skrivene radnje i poricanje sukoba
Direktna komunikacija	Neiskrena i dvosmislena komunikacija

Seksualno uznemiravanje

Na međunarodnom nivou, Generalna preporuka 19 Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) Ujedinjenih nacija definiše seksualno uznemiravanje kao: "neželjeno seksualno određeno ponašanje poput fizičkog kontakta i udvaranja, seksualno obojeni komentari, prikazivanje pornografije i iskazivanje seksualnih zahtjeva, bilo riječima ili djelima. Takvo ponašanje može da bude ponižavajuće i može da predstavlja zdravstveni i bezbjedonosni problem, ono je diskriminatorsko, kada žena ima razumnu osnovu da vjeruje da bi je njen prigovor doveo u nepovoljnu sitauciju u vezi s njenim zaposlenjem, uključujući zapošljavanje ili napredovanje, ili kada se stvara neprijateljsko radno okruženje ".

Postoje tri glavne vrste seksualnog uznemiravanja: fizičko, verbalno i neverbalno seksualno uznemiravanje. Da bi se jedna radnja smatrala seksualnim uznemiravanjem moraju se zadovoljiti sljedeći kriterijumi:

- Radnja koja se odnosi na pol i seksualno ponašanje.
- Ponašanje je nepoželjno, neuzvraćeno, nije obostrano.
- Ponašanje utiče na uslove zaposlenja, u nekim slučajevima, uključujući i samo radno okruženje.

7. INSPEKCIJSKI PREGLED USLOVA RADA

Osnovne funkcije inspekcije rada su da promoviše poštivanje relevantnog nacionalnog zakonodavstva, daje savjete i informacije, te da sprovede propise kada je to neophodno. Sve ove funkcije su posebno relevantne za inspekcijski pregled uslova rada.

7.1. Kampanje informisanja i podizanja svijesti

Informativne kampanje, uz primjenu nekoliko sredstava za komunikaciju, mogu da budu veoma efikasne u izgradnji kulture razvoja fokusirane na društveni razvoj, ljudska prava i dostojanstven rad. To može biti izvanredan način za unapređivanje dobrih uslova rada i sprečavanje eksploatacije i zloupotrebe.

Programi koji uključuju inspekcije, njihove socijalne partnere i druge aktere mogu imati uticaj ne samo u formalnom sektoru zapošljavanja, nego i u neformalnoj ekonomiji.

> Na primjer, nacionalni programi koji uključuju TV i radio stanice su nastojali da dopru do i utiču na samozaposlena lica, mala preduzeća i radnike migrante, tako što su ih informisali o važnosti dostojanstvenih uslova rada. Nekoliko zemalja je organizovalo takve savjetodavne medijske kampanje s inspektorima rada i socijalnim partnerima koje su davale savjete, i one su ostvarile izvanredan uspjeh u dopiranju do poslodavaca i radnika, što inspektori obično ne bi mogli postići inspekcijskim pregledima. S obzirom da ljudi gledaju TV i slušaju radio u svojim domovima, program je uticao i na članove porodice, a slične promjene su se dogodile u stavovima poslodavaca i radnika. Primjer za to je TV serija 'Pametno radi“ provedena u Velikoj Britaniji.[12]

7.2. Obuka

Obuka, u različitim oblicima i na različite načine može odigrati ključnu ulogu u izgradnji svijesti, znanja i kompetencija za promovisanje boljih uslova rada.

> MOR je razvila mnoge programe obuke, materijale i pomagala o uslovima rada. Jedan od najuspješnijih programa obuke među malim preduzetnicima je program pod nazivom Unapređenje rada u malim preduzećima (WISE). MOR je ovaj program razvila 1980-ih. i on se koristio u mnogim zemljama u razvoju s pozitivnim rezultatima.

[12] http://www.hse.gov.uk/campaigns/worksmart/videos/.

WISE program na Filipinima

U okviru projekta kojeg finansira UNDP, Filipini su institucionalizovali program obuke MOR-a na temu “Poboljšanje rada u malim preduzećima”.

Cilj programa je da promoviše praktičnu, dobrovoljnu akciju vlasnika i menadžera malih i srednjih preduzeća u svrhu unapređenja uslova rada. On se zasniva na metodama učenja odraslih i koristi kontrolne liste koje su usmjerene na aktivnosti, a koje mali preduzetnici i menadžeri mogu da sami koriste za utvrđivanje isplativih prilika za poboljšanja, te da planiraju njihovo provođenje. Program je takođe pomogao filipinskom sistemu radnog zakonodavstva u izradi praktičnih interventnih strategija, kako bi se poboljšali uslovi rada u malim i srednjim preduzećima.

Program MOR-a “Unapređenje rada za razvoj susjedstva” (WIND) fokusira se na očigledne rizike na radnom mjestu i jednostavna, isplativa poboljšanja uslova rada koja može svako izvesti. Njihove glavne ciljne grupe su mali preduzetnici i poljoprivredna domaćinstva, kao i samozaposlena lica i porodična preduzeća. Kursevi su često bili veoma uspješni na lokalnom nivou, što je dovelo do konkretnih poboljšanja uslova rada, kao i veće produktivnosti i rezultata preduzeća.

Poštivanje propisa

Obezbjeđenje poštivanja nacionalnog radnog zakonodavstva predstavlja poseban izazov u nekim oblastima koje su kontekst za pojedine kategorije radnika. Mi posebno ukazujemo na: one koji rade u neformalnoj ekonomiji, zaposlenike kod izvođača radova i dobavljača multinacionalnih kompanija i velikih preduzeća i radnika u domaćinstvu. Modul broj 4, na temu "Strategija za promovisanje poštivanja propisa" se bavi tim izazovima u širem smislu.

SAŽETAK

Najniža plata treba da se utvrđuje i periodično preispituje, kako bi se zaštitili radnici s najnižim primanjima, te njima i njihovim porodicama obezbijedio dostojanstven životni standard. Princip jednake plate za rad jednake vrijednosti treba da se promoviše i primjenjuje, a diskriminaciju zasnovanu na polu, starosti, religiji ili etničkoj pripadnosti, treba izbjegavati. Radnici se moraju informisati o svojim platama i srodnim pojedinostima prije stupanja u radni odnos.

Drugi element uslova rada, a koji ima veliki uticaj na život radnika je radno vrijeme. Prve konvencije MOR-a (1919.) su se bavile ovim pitanjem uspostavljajući osam časova rada dnevno i 48 časova rada sedmično, priznajući pravo na određenu količinu sedmičnog odmora i plaćenog godišnjeg odmora.

U mnogim nacionalnim radnim zakonodavstvima izvršene su mnoge promjene s ciljem uvođenja visokog stepena fleksibilnosti radnog vremena; time se ne bi smjeli ugroziti osnovni uslovi rada i života.

Određivanje redovnog radnog vremena, regulisanje prekovremenog rada, perioda za odmor i dnevnih pauza treba da se jasno definišu u radnom odnosu. Određene kategorije radnika (kao što su trudnice i porodilje) treba da rade u posebnim uslovima.

Posebne mjere koje propisuje Konvencija MOR-a o zaštiti materinstva, 2000. (br. 183) imaju za cilj da zaštite zdravlje i blagostanje djeteta, te spriječe diskriminaciju i otpuštanje majke za vrijeme porodiljskog odsustva. Sve veći broj zemalja usvaja mjere za usklađivanje radnih i porodičnih obaveza kako za muškarce, tako i za žene, što može doprinijeti većoj jednakosti u podjeli obaveza i šansi za zaposlenje.

Uslovi rada se u velikoj mjeri mogu poboljšati ili pogoršati u zavisnosti od vrste primijenjene organizacije rada. To se odnosi i na radno vrijeme. Pojačan intenzitet rada, preko određenih granica, može da ima ozbiljan uticaj na zdravlje, blagostanje i društveni život radnika, negativno utičući na društvo u cjelini.

Veliko opterećenje na poslu stvara umor, što često dovodi do povreda i zdravstvenih problema. Vremenski pritisak često gomila stres, što ponekad može imati krajnje posljedice, poput samoubistva. Nasilje na radnom mjestu takođe postaje problem u mnogim zemljama.

Inspekcija rada ima važnu ulogu u promovisanju boljih uslova rada, kroz davanje informacija, uputstava i podrške socijalnim partnerima, organizaciju kampanja podizanja svijesti, sprečavanje loših uslova rada i rizika, identifikaciju zloupotreba i osiguranje poštivanja radnog zakonodavstva, te preduzimanja radnji za sprovođenje gdje je potrebno.

VJEŽBE

Vježba 1

NAZIV	**Partnerstva za poboljšanje uslova rada**
ZADATAK	✓ Svaka grupa treba da imenuje predsjednika i izvjestioca. ✓ Grupa bi potom trebala da raspravlja o prednostima i nedostacima partnerstava za poboljšanje uslova rada na radnim mjestima gdje se obično ne vrši inspekcijski pregled (iz bilo kojeg razloga). Ova partnerstva mogu biti između javnih i privatnih organizacija ili između javnih organa, socijalnih partnera i drugih aktera.
VRIJEME	✓ 30-40 minuta za čitanje i grupni rad. ✓ 20-30 minuta za plenarnu raspravu.

Vježba 2

NAZIV	**Kampanja za promovisanje uslova rada.**
ZADATAK	U vašoj grupi osmislite kampanju za podizanje svijesti za promovisanja boljih uslova rada. Potrebno je da definišete: ✓ Ključni aspekt uslova rada koje želite da postavite u središte kampanje. ✓ Određen problem kojim želite da se pozabavite. ✓ Publika koja predstavlja cilj do kojeg želite doprijeti i zašto. ✓ Oblasti do kojih želite doprijeti. ✓ Mediji koje ćete koristiti (koji, kako, itd.; pokušajte da opišete). ✓ Saveze koje morate izgraditi (ako postoje). ✓ Izjave koje želite koristiti (ako postoje). ✓ Ključni slogan kampanje.
VRIJEME	✓ 60 minuta grupni rad. ✓ 30 minuta za izvještavanje u plenarnoj sjednici i povratne informacije.

BIBLIOGRAFIJA I DODATNA LITERATURA

Napomena: Sveobuhvatniji popis publikacija i druge literature može se naći na Internet stranici ILO Conditions of Work and Employment Programme (TRAVAIL).
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/index.htm

Osaki, M. 1999. *Negotiating Flexibility, The role of the social partners and the State* (ILO, Geneva).

Uslovi rada

International Labour Organization (ILO). 2008. *Working Conditions Laws 2006-2007 A Global Review* (Geneva).
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/work_laws.pdf

–. 2004. *Designing programmes to improve working and employment conditions in the informal economy: a literature review*, ILO, Geneva.
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/10cws.pdf

The Work Improvement for Small Enterprises (WISE) programme
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/workcond/wise/wise.htm

The Work Improvement for Neighbourhood Development (WIND) programme
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/workcond/agriwork/agricult.htm

–. 2008. *Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, ILO, Geneva.
http://www.ilocarib.org.tt/projects/cariblex/pdfs/ILO_SJ_fairglob.pdf

Working conditions in the European Union: Work organization. 2009.
http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/62/en/1/EF0862EN.pdf

Plate

Eyraud, F., Saget, C. 2005. *The fundamentals of minimum wage fixing* (ILO, Geneva).
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/publ/w-cs-fe-05.htm

ILO. 2009. *Rules of the game – a brief introduction to International Labour Standards* (ILO, Geneva).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_108393.pdf

ILO. 2009. *Global Wage Report 2008/09 Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence*, ILO, Geneva
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/globalwagereport.pdf

Minimum wage policy.
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/w-1.pdf

Saget, C. 2004. “Can minimum wage policy reduce poverty?” in *Labour Education*, Vol. 2004/1-2, No. 134, special issue on Poverty Reduction Strategy Process.
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/publ/w-cs-04.htm

Radno vrijeme

Boulin, J.Y.; Lallement, M.; Messenger, J.C.; Michon, F. (eds.) 2006. *Decent working time: New trends, new issues* (ILO, Geneva).
http://www.ilo.org/global/What_we_do/Publications/ILOBookstore/lang--en/index.htm

McCann, D. 2005. *Working time laws: A global perspective* (ILO, Geneva).
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/publ/wtwo-dm-05.htm

Spurgeon, A. 2003. *Working time: Its impact on safety and health* (ILO, Geneva).
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/publ/wtwo-as-03.htm

Porodične i radne obaveze

ILO. 2007. *Safe Maternity and the world of work* (ILO, Geneva).
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/publ/safematernity_07.htm

Training packages on work and family and on ageing.
http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/whatwedo/projects/diversity.htm#2

Nasilje na radnom mjestu

Addressing psychosocial problems at work: the SOLVE programme (ILO, SafeWork).

Chappell, D.; Di Martino, V. 2000, Violence at work (ILO, Geneva).

ILO. 2003. *Code of practice on workplace violence in services sectors and measures to combat this phenomenon* (Geneva).
http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/mevsws03/mevsws-cp.pdf

Webb, S. 1994. *Shockwaves: The Global Impact of Sexual Harassment* (New York).

WHO. 2003. “Raising awareness to psychological harassment at work” WHO Protecting Workers ’Health, series No. 4.
http://www.who.int/occupational_health/publications/en/pwh4e.pdf

PRILOZI

PRILOG 1:

ODABRANE MEĐUNARODNE RADNE KONVENCIJE[13] I PREPORUKE[14] O USLOVIMA RADA

Jednake mogućnosti i naknada

- K 100 Konvencija o jednakoj naknadi, 1951.
- K 111 Konvencija o diskriminaciji (Zapošljavanje i zanimanje), 1958.
- K 156 Konvencija o radnicima s porodičnim obavezama, 1981.
- P 90 Preporuka o jednakoj naknadi, 1951.
- P 111 Preporuka o diskriminaciji (Zapošljavanje i zanimanje), 1958.

Radnici s porodičnim obavezama

- P 123 Preporuka o zapošljavanju (Žene s porodičnim obavezama), 1965.
- P 165 Preporuka o radnicima s porodičnim obavezama, 1981.

Plate

- K 26 Konvencija o mehanizmu za utvrđivanje najniže plate, 1928.
- K 94 Konvencija o radnim klauzulama (Javni ugovori), 1949.
- K 95 Konvencija o zaštiti plata, 1949.
- K 99 Konvencija o mehanizmu za utvrđivanje najnižih plata (Poljoprivreda), 1951.
- K 131 Konvencija o utvrđivanju najnižih plata, 1970.
- K 173 Konvencija o zaštiti radničkih potraživanja (Poslodavčeva nesolventnost), 1992.
- P 30 Preporuka o mehanizmu za utvrđivanje najnižih plata, 1928.
- P 84 Preporuka o radnim klauzulama (Javni ugovori), 1949.
- P 85 Preporuka o zaštiti plata, 1949.
- P 89 Preporuka o mehanizmu za utvrđivanje najnižih plata (Poljoprivreda), 1951.
- P 135 Preporuka o mehanizmu za utvrđivanje najnižih plata, 1970.
- P 180 Preporuka o zaštiti radničkih potraživanja (Poslodavčeva nesolventnost), 1992.

[13] http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm

[14] http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm

Radno vrijeme

- K 1 Konvencija o radnom vremenu (Industrija), 1919.
- K 14 Konvencija o sedmičnom odmoru (Industrija), 1921.
- K 47 Konvencija o sedmici u trajanju od četrdesetosam sati, 1935.
- K 52 Konvencija o plaćenom odmoru, 1936.
- K 89 Konvencija o noćnom radu (Žene) (Revidirana), 1948.
- K 101 Konvencija o plaćenom odmoru (Poljoprivreda), 1952.
- K 106 Konvencija o sedmičnom odmoru (Trgovina i administracija), 1957.
- K 110 Konvencija o plantažama, 1958.
- K 132 Konvencija o plaćenom odmoru (Revidirana), 1970.
- K 140 Konvencija o plaćenom odsustvu u svrhe obrazovanja, 1974.
- K 153 Konvencija o radnom vremenu i odmorima (Putni saobraćaj), 1979.
- K 171 Konvencija o noćnom radu, 1990.
- P 89 Protokol iz 1990 uz Konvenciju o noćnom radu (Žene) (Revidirana), 1948.
- K 175 Konvencija o radu na nepuno radno vrijeme, 1994.
- P 13 Preporuka o noćnom radu žena (Poljoprivreda), 1921.
- P 47 Preporuka o plaćenom odmoru, 1936.
- P 178 Preporuka o noćnom radu, 1990.
- P 93 Preporuka o plaćenom odmoru (Poljoprivreda), 1952.
- P 98 Preporuka o plaćenom odmoru, 1954.
- P 103 Preporuka o sedmičnom odmoru (Trgovina i administracija), 1957.
- P 116 Preporuka o skraćivanju radnog vremena, 1962.
- P 161 Preporuka o radnom vremenu i odmorima (Putni saobraćaj), 1979.
- P 178 Preporuka o noćnom radu, 1990.
- P 182 Preporuka o radu na nepuno radno vrijeme, 1994.

Zaštita materinstva

- K 3 Konvencija o zaštiti materinstva, 1919.
- K 103 Konvencija o zaštiti materinstva (Revidirana), 1952.
- K 183 Konvencija o zaštiti materinstva, 2000.
- P 95 Preporuka o zaštiti materinstva, 1952.
- P 191 Preporuka o zaštiti materinstva, 2000.

MCO-MOR Nastavni plan na temu

“Izgradnja modernih i djelotvornih sistema inspekcije rada”

MODUL

7

Inspekcijski pregled radnog odnosa

O čemu se radi u ovom modulu?

Ovaj modul razmatra neka pitanja i trendove u vezi s radnim odnosom u svijetu rada danas, te kako oni utiču na ulogu inspekcije rada. Postoji niz nejasnoća i izazova u vezi s radnim odnosom kojih inspektori rada moraju da budu svjesni i kojima se moraju baviti ukoliko žele da uspješno izvršavaju svoje zadatke.

Modul posvećuje posebnu pažnju Preporuci o radnom odnosu, 2006 (br. 198), koja daje smjernice svim državama članicama MOR-a u vezi sa sveobuhvatnim načinom rješavanja gore spomenutih pitanja.

Ciljevi

Cilj ovog modula je da pojasni ulogu inspekcije rada u vezi s promovisanjem zaštite radnika u kontekstu radnog odnosa u skladu s Preporukom MOR-a br. 198. Na kraju ovog modula, učesnici će moći da:

- ✓ Objasne kako zavisni radnici nemaju zaštitu na radu zbog preuskog obima zakona, nejasnoća u njihovom tumačenju ili nedostatka jasnoće u njihovoj primjeni.
- ✓ Da naprave referencu s Preporukom br. 198, a posebno u oblastima u kojima inspekcija rada igra određenu ulogu, te da tu ulogu objasne.
- ✓ Razmotre stanje i trendove u vezi s radnim odnosom u svojim zemljama i nacionalnim propisima.

SADRŽAJ

1. Pregled 7

1.1. Pozadina 7

1.2. Različiti oblici radnog odnosa 7

Nejasne situacije 8

Maskirani radni odnos 9

Trougli radni odnos 79

2. Međunarodni instrumenti 10

2.1. Preporuka o radnom odnosu, 2006 (br. 198) 11

3. Nacionalna politika i zakonodavstvo 12

3.1. Potreba za jasnom nacionalnom politikom i zakonodavstvom 12

Formulisanje tripartitnih politika 12

3.2. Provođenje politika 13

3.3. Inkluzivni pristup 13

Rodna dimenzija 13

Posebne kategorije radnika 14

3.4. Zakonodavni okvir 15

3.5. Sprovođenje zakona 16

Pravosuđe 17

Inspekcija rada 17

Mehanizmi za rješavanje sporova 18

3.6. Informisanje i savjetovanje 18

3.7. Obuka 19

4. Utvrđivanje postojanja radnog odnosa 20

4.1. Definicija i identifikacija 20

Uslovi 20

Indikatori 21

4.2. Prvenstvo činjenica 24

4.3. Pomoć za dokazivanje zaposlenja 25

5. Praćenje, pregled i ažuriranje 25

5.1. Brze promjene 25

5.2. Tripartitni pristup u praćenju 26

5.3. Podaci i istraživanje 26

6. Uloga inspekcije rada **27**
6.1. Kontekst sa izazovima 27
6.2. Ključne funkcije 28
Inspekcijski nadzor i sprovođenje *28*
Doprinos u formulisanju i preispitivanju politika *28*
Informisanje, savjetovanje, obrazovanje *29*
6.3. Kvalifikovani ljudski resursi 30
6.4. Saradnja 30
Sažetak **31**
Vježbe **33**
Vježba 1: Formulisanje nacionalne politike *35*
Vježba 2: Indikatori *36*
Vježba 3: Inspekcijski pregled u supermarketu *37*
Bibliografija i dodatna literatura **39**
Prilozi **41**
Prilog 1: Preporuka o radnom odnosu, 2006. (br. 198) *43*
Prilog 2: Izrada međunarodnog standarda: istorijski pregled *48*

1. PREGLED

1.1. Pozadina

Modeli zaposlenja su posljednjih decenija pretrpili velike promjene i na nacionalnom i na globalnom nivou. Konkretno, u razvijenim, tranzicijskim i zemljama u razvoju, propast mnogih preduzeća u državnom vlasništvu je pratio brzi razvoj malih preduzeća i nastanak izvođača, podizvođača, kooperanata i samozaposlenih lica. Takve promjene su dovele do značajnih promjena u samom radnom odnosu i stvaranju mnogobrojnih poslodavaca, koji određene poslove, koje su prije sami obavljali, prenose na podizvođače. Globalni lanci snabdijevanja su se umnožavali, a multi-nacionalne kompanije su u ugovorima ponekad predviđale stroge uslove za svoje dobavljače čija su sjedišta često u zemljama u razvoju.

Izvođači, pod-izvođači i samozaposlena lica, agencijski radnici, volonteri i druge kategorije radnika sve više na nivou preduzeća rade uporedo sa 'standardnim' zaposlenicima. Neki radnici mogu da pružaju usluge na osnovu građanskog ili komercijalnog ugovora, dok druge u stvarnosti zapošljavaju drugi poslodavci, koji obavljaju posao ili pružaju usluge preduzeću na osnovu komercijalnog ugovora. Izvođač bi čak mogla da bude i radnička zadruga. Takva raznolikost u radnom odnosu postaje sve više uobičajena u različitim sektorima zapošljavanja.

1.2. Različiti oblici radnog odnosa

Radni odnos je zakonska veza između poslodavaca i zaposlenika, a javlja se kad pojedinac obavlja posao ili pruža usluge, pod određenim uslovima u zamjenu za naknadu. Međutim, radnim odnosom se definišu recipročna prava i obaveze koji nastaju između zaposlenika i poslodavca. On je i dalje glavno sredstvo pomoću kojeg radnici imaju pristup pravima u vezi sa zaposlenjem u oblasti zakona o radu i socijalnog osiguranja.

Međutim, u svijetu su danas radni odnosi i ugovori različiti i složeni, te je često otežano utvrđivanje prava i obaveza poslodavaca, a što u praksi ima za posljedicu nedostatak zaštite mnogih radnika. Različiti oblici radnog odnosa i ugovora su:

- Stalni ugovori, u pisanom ili drugom obliku, gdje su poslodavcu i radniku jasna njihova prava i obaveze. Takvi ugovori mogu biti na puno ili nepuno radno vrijeme.
- Neodređeni ugovori u kojima su obaveze i prava često nejasniji i teži, nego u stalnim ugovorima. To može da bude slučaj s povremenim ili sezonskim poslovima, kao i u građevinarstvu ili poljoprivredi. Mogu takođe da obuhvate rad na nepuno radno vrijeme ili prekovremeni rad bez saglasnosti radnika.

- Druge vrste ugovora o radu mogu da budu nejasne ili maskirane, s ciljem da se oslabe obaveze poslodavca i prava radnika utvrđenih zakonom o radu.

Neodređeni, nejasni ili maskirani radni odnosi mogu imati za posljedicu loše uslove rada. Na primjer, zaposlenici mogu prihvatiti da rade nepuno radno vrijeme i mimo svoje volje ili u nekim slučajevima mogu da prihvate i obavještenje o otkazu dok istovremeno potpisuju svoje ugovore. Aspekti nejasnih i maskiranih radnih odnosa se razmatraju u daljem tekstu.

U poglavlju 4 je pojašnjeno na koji način se određuje postojanje radnog odnosa, a data su i uputstva za razlikovanje zaposlenika od samozaposlenih lica.

Raznolikost u radnim odnosima – Savremeni supermarketi

Savremeni supermarketi daju primjer različitih radnih odnosa na jednom radnom mjestu. Kao što ima svoje redovne zaposlenike, unutar supermarketa mogu da djeluju, zakonski gledano, različite poslovne djelatnosti, poput onih vezanih za prodaju mliječnih proizvoda, svježeg mesa ili ribe. Robopolagači, demonstratori proizvoda i radnici na obezbjeđenju mogu takođe da budu zaposlenici drugih kompanija, dok specijalizovani izvođači mogu da imaju ugovore za održavanje i popravku opreme. Blagajnike mogu uputiti agencije za zapošljavanje na privremenim poslovima, a radnici koji rade kod kuće mogu da obavljaju određene administrativne zadatke i komuniciraju sa supermarketom putem Interneta.

Takva raznolikost u radnim odnosima se opravdava efikasnošću i konkurentnošću, ali to znači da se na istom radnom mjestu primjenjuju različiti uslovi zapošljavanja na različite grupe radnika.

Nejasne situacije

Situacija u vezi sa “samozaposlenim”, “privremenim” radnicima ili onim iz drugih preduzeća često može da bude nejasnija nego što se čini, a uslovi rada u tim preduzećima se mogu prilično razlikovati, čak i kada rade u istim prostorijama i naizgled za isto preduzeće. Na primjer tu mogu da postoje:

- Različite pozicije u kolektivnom pregovaranju i sindikalnom predstavljanju.
- Različiti standardi bezbjednosti i zdravlja na radu i predstavljanju od strane predstavnika ili odbora za bezbjednost i zdravlje.
- Različito radno vrijeme i odsustva.
- Različiti aranžmani socijalnog osiguranja.
- Različit stepen solventnosti njihovih poslodavaca s posljedicama po sigurnost zaposlenja.

Može izgledati da su neki ili svi radnici direktno zaposleni od strane glavnog preduzeća, ali njihov radni odnos može biti maskiran, što može imati za po-

sljedicu uskraćivanje nekih naknada koje pruža zakon o socijalnoj zaštiti. Uobičajena praksa preduzeća je da angažuju radnike bez zanivanja radnog odnosa, čak i kada postoje svi elementi koji su po zakonu karakteristični za radni odnos.

S druge strane, zaposlenike mogu smatrati samozaposlenim licima oni koji im daju posao, te da ih tako i plaćaju, jer je njihov radni odnos nejasan ili maskiran. Takođe je moguće da zaposlenik, koji radi za kompaniju izvođača ili joj je ustupljen od strane agencije, pruža usluge drugom licu (korisniku), a da zapravo i ne zna ko je njen ili njegov poslodavac, koja prava ima, niti ko je nadležan da se pobrine za njegovu ili njenu zaštitu. Posljedica toga je odsustvo radne zaštite za ove radnike s važnim posljedicama, posebno za žene i radnike migrante i njihove porodice, ali takođe i slabljenje produktivnosti i konkurentnosti preduzeća i povećan broj nesreća.

Prisustvo izvođača ili podizvođača u preduzeću može da ima negativan uticaj na finansiranje sistema socijalne zaštite i da bude izvor socijalnih konflikata.

Maskirani radni odnos

Maskirano zaposlenje postoji kada poslodavac tretira lice koje je zaposlenik drugačije nego zaposlenika, kako bi sakrio njegov ili njen stvarni zakonski status. To se može desiti usljed nepropisne upotrebe građanskih ili komercijalnih ugovora. Time se nanosi šteta interesima radnika i poslodavaca i vrši zloupotreba koja šteti dostojanstvenom radu i koja se ne bi smjela tolerisati. Najčešće korištena sredstva za prikrivanje radnog odnosa su fiktivno samozaposlenje, fiktivno podugovaranje, osnivanje pseudo-zadruga, fiktivno pružanje usluga i fiktivno restrukturisanje kompanija. Posljedice takvih praksi bi mogle da budu uskraćivanje radne zaštite radniku i izbjegavanje troškova, a koji mogu da uključe poreze i doprinose socijalnog osiguranja (Preporuka br. 198, čl. 4.).

Trougli radni odnos

U slučaju takozvanog trouglog radnog odnosa, posao ili usluge koje radnik obavlja ili pruža, vrše se za treću stranu (korisnika). Ove modalitete treba pažljivo razmotriti u onoj mjeri u kojoj mogu smanjiti zaštitu na štetu zaposlenika.

Glavno pitanje u takvim slučajevima je da se odredi ko je poslodavac, koja prava pripadaju radniku i ko je za njih nadležan.

U tom smislu postoji potreba za mehanizmima koji bi razjasnili odnos među različitim stranama u svrhu raspoređivanja obaveza među njima. Očigledno je da je ovo pitanje relevantno i za inspekciju rada.

Jedan od čestih modaliteta trouglog radnog odnosa se odnosi na pružanje usluga putem agencija za privremeno zaposlenje. Postoje dva instrumenta MOR-a koji državama članicama daju uputstva za rješavanje tog pitanja:

Konvencija o privatnim agencijama za zapošljavanje, 1997. (br. 181) i njena prateća Preporuka (br. 188).

Ova pitanja su posljednjih nekoliko godina još više dobila na značaju radi sve rasprostranjenijeg fenomena loše zaštite radnika zbog jednog ili kombinacije sljedećih faktora:

- Domen zakona je isuviše mali ili se previše usko tumači,
- Zakon je slabo ili nejasno formulisan, tako da je i njegov domen nejasan,
- Radni odnos je maskiran,
- Odnos je objektivno nejasan, čime se stvara sumnja da li radni odnos stvarno postoji ili ne,
- Radni odnos očigledno postoji, ali je nejasno ko je poslodavac, koja su prava radnika i ko je nadležan za njih,
- Nedostatak poštivanja i sprovođenja propisa.

2. MEĐUNARODNI INSTRUMENTI

Radni odnos je ključno pitanje u zakonu o radu. Rad i socijalna zaštita radnika zavise od postojanja njihovog radnog odnosa, a što je još važnije, od toga da li se on može dokazati.

Stoga je usvojeno nekoliko konvencija i preporuka MOR-a u vezi s različitim pitanjima koja se odnose na radni odnos, počevši od 1950-ih, a naročito:

- Konvencija o radnim klauzulama (javni ugovori), 1949. (br. 94) i njena prateća Preporuka se odnose i na zaposlenike izvođača javnih organa, tako što štite njihova prava u pogledu njihovih uslova rada,
- Konvencija o radu kod kuće, 1996. (br. 177) i njena prateća Preporuka, kojima se definišu posebni uslovi koji su karakteristični za zavisni rad kod kuće. On često nije dobro regulisan zakonom i može da bude nejasan ili maskiran kao fiktivno samozaposlenje.
- Konvencija o privatnim agencijama za zapošljavanje, 1997 (br. 181) i prateća Preporuka, koja se bavi određenim problemom agencijskih radnika.

- Preporuka o promociji zadruga, 2002. (br. 193) se odnosi na maskirani radni odnos. Prema ovom standardu, nacionalne politike treba da "obezbijede da se zadruge ne osnivaju ili koriste radi zaobilaženja zakona o radu ili određivanja maskiranog radnog odnosa, a borba protiv fiktivnih zadruga koje krše radnička prava se vodi obezbjeđivanjem poštivanja radnog zakonodavstva u svim preduzećima ".[1]
- Preporuka o radnom odnosu, 2006. (br. 198) je navedena u daljem tekstu.

2.1. Preporuka o radnom odnosu, 2006. (br. 198)

Usvajanje Preporuke broj 198 predstavlja kulminaciju rasprave i istraživanja o toj temi koja se vodila nekoliko godina. Međunarodna konferencija rada raspravljala je o radnom odnosu u tri navrata pod različitim naslovima. Prvo, u periodu 1997.-1998. radilo se o donošenju standarda o radu po osnovu ugovora, ali bez rezultata; drugo, vodila se generalna diskusija o obimu radnog odnosa u 2003. godini; i konačno je donesen novi standard, ovaj put u vezi s radnim odnosom u 2006. godini. Potreba da se održi više krugova diskusije tokom nekoliko godina ukazala je na složenost problema i poteškoće u postizanju međunarodnog tripartitnog dogovora s tim u vezi.

Generalno govoreći, Preporuka se bavi trima glavnim aspektima radnog odnosa:

- Potrebom za nacionalnom politikom zaštite radnika u radnom odnosu,
- Određivanjem postojanja radnog odnosa,
- Praćenjem, provođenjem i savjetovanjem,

Tekst Preporuke broj 198 se nalazi u **Prilogu 1**, a u **Prilogu 2** se daje istorijski pregled rasprave MOR-a.

Usvajanje Preporuke broj 198 je dalo novu dimenziju radnom odnosu, potvrdivši ga kao globalni i čest problem, koji je zajednički zemljama s različitim kulturama i fazama privrednog razvoja. Ona nudi novi pristup rješavanju problema kako bi se zaštitili zavisni radnici širom svijeta na savremen način, kroz djelovanje na međunarodnom, nacionalnom i na nivou preduzeća.

[1] Stav 8 (1).

3. NACIONALNA POLITIKA I ZAKONODAVSTVO

3.1. Potreba za jasnom nacionalnom politikom i zakonodavstvom

Nacionalno zakonodavstvo može da bude nejasno u vezi s onim što čini radni odnos, a često je daleko od toga da u svom dometu bude sveobuhvatno. Takve nejasnoće i praznine mogu stvoriti zbrku i različita pravna tumačenja, kao i slabosti u primjeni zakona. Štaviše, neka nacionalna zakonodavstva omogućavaju različite oblike privremenih-povremenih poslova jedan za drugim, tako da radnici mogu da rade godinama u okviru istog preduzeća na osnovu različitih oblika kratkoročnih ugovora

Izolovane i povremene mjere nisu dovoljne da se riješe ova pitanja i stoga je jasno i sveobuhvatno zakonodavstvo od ključne važnosti. Dakle, prvi cilj Preporuke br. 198 za državu je da:

> *"Formuliše i primjenjuje nacionalnu politiku za preispitivanje u odgovarajućim vremenskim razmacima i, ako je potrebno, pojašnjava i prilagođava obim relevantnih zakona i propisa, kako bi se obezbijedila djelotvorna zaštita radnicima koji obavljaju poslove u kontekstu radnog odnosa."*[2]

Države stoga trebaju pažljivo istražiti stanje u oblasti rada prema granama djelatnosti, prema vrsti preduzeća, prema vrsti posla, polu i etničkoj pripadnosti radnika. One bi trebale da odrede u kojoj mjeri se problem u vezi nedostatka radne zaštite za zavisne radnike može definisati u njihovim specifičnim nacionalnim situacijama, mapiranjem nejasnog ili maskiranog radnog odnosa, prepoznavanjem situacija tipičnih za nezaštićene zavisne radnike i srodnih uzroka i posljedica. Nakon toga, države članice treba da pokrenu određene aktivnosti na nacionalnom nivou i postave kratkoročne, srednjoročne i dugoročne ciljeve u skladu s raspoloživim sredstvima, te usvoje konkretne mjere za rješavanje problema.

Donošenje tripartitnih politika

> *"Nacionalna politika treba da se formuliše i provodi u skladu s nacionalnim zakonima i praksom u dogovoru s najreprezentativnijim organizacijama poslodavaca i radnika."*[3]

U isto vrijeme, nacionalna politika za zaštitu radnika u radnom odnosu" ne bi trebala da se upliće u istinske građanske ili privredne odnose, a da istovremeno obezbjeđuje da pojedinci u radnom odnosu uživaju zaštitu koja im pripada".[4]

[2] Preporuka br. 198, stav 1.

[3] Ibidem, stav 3.

[4] Ibid., stav 8.

3.2. Provođenje politika

Preporuka broj 198 također sadrži konkretne prijedloge kako bi nacionalna politika postala istinski praktični alat. Osim važnih dijagnoza, definicija, principa i prioriteta, nacionalna politika treba da sadrži minimum konkretnih mjera, čija je namjera da je učine djelotvornom, kao što su:

- Davanje smjernice zainteresovanim stranama u pogledu određivanja postojanja radnog odnosa i razlika između zaposlenika i samozaposlenih,
- Borba protiv maskiranog radnog odnosa,
- Regulisanje svih oblika ugovornih odnosa, uključujući i onih koji se odnose na više strana (trougli odnosi),
- Obezbjeđivanje djelotvornog pristupa dobrim postupcima i mehanizmima za rješavanje sporova u vezi s postojanjem i uslovima radnog odnosa,
- Obezbjeđivanje poštivanja pravila i djelotvorne primjene zakona i propisa koji se odnose na radni odnos,
- Omogućavanje odgovarajuće i primjerene obuke u vezi s relevantnim međunarodnim radnim standardima, komparativnim pravom i sudskom praksom onima koji su nadležni za rješavanje sporova i sprovođenje nacionalnih zakona o zapošljavanju i standarda,[5]
- Davanje uputstva zainteresovanim stranama, a posebno poslodavcima i radnicima.[6]

3.3. Inkluzivni pristup

Odsustvo radne zaštite zavisnih radnika utiče na pogoršanje diskriminacije i neravnopravnosti na tržištu rada.

Rodna dimenzija

Podaci širom svijeta potvrđuju veće učešće žena u radnoj snazi, naročito u neformalnoj ekonomiji, gdje postoji visoka prevalencija nejasnog ili maskiranog radnog odnosa. Rodna dimenzija problema je pojačana, jer radnice dominiraju u određenim zanimanjima i sektorima, u kojima postoji visoka proporcija maskiranog i nejasnog radnog odnosa kao što su rad u domaćinstvu, tekstilna i konfekcijska industrija, prodaja / poslovi u supermarketu, njega i srodna zanimanja, te rad kod kuće. Isključenja ili ograničenja u vezi s određenim pravima, na primjer, u nekim izvozno prerađivačkim zonama neproporcionalno utiču na žene.

[5] Ibid., stav 4.

[6] Ibid., stav 4 (a).

Postoji potreba za jasnim politikama o jednakosti polova i boljom primjenom relevantnih zakona i sporazuma na nacionalnom nivou, tako da se efektivnije mogu baviti pitanjem polova. Na međunarodnom nivou Konvencija o jednakim naknadama, 1951. (br. 100) i Konvencija o diskriminaciji (zaposlenje i zanimanje), 1958. (br. 111) se nedvosmisleno odnose na sve radnike, a Konvencija o zaštiti materinstva, 2000. (br. 183) navodi da se ona odnosi na sve zaposlene žene, uključujući i one u netipičnim oblicima zavisnog rada.

Posebne kategorije radnika

Nacionalna politika treba da posveti posebnu pažnju radnicima koji su naročito pogođeni nejasnoćama u njihovom radnom odnosu, posebno najranjivijim radnicima, mladim radnicima, starijim radnicima, radnicima u neformalnoj ekonomiji, radnicima migrantima i radnicima s invaliditetom".[7]

Zaštita ugroženih radnika – Indija

Indija je usvojila posebne mjere za zaštitu lica od *'neorganizovanog tržišta'* rada, odnosno onih koji su pogođeni "određenim ograničenjima", kao što su povremena priroda zaposlenja, neznanje i nepismenost, mala i raspršena veličina objekata, koji predstavljaju 93 odsto radne snage. Na njih se primjenjuju posebni zakoni i vladini kolektivni programi osiguranja i neki programi zapošljavanja. Nacionalni zajednički minimalni program (NCMP) tvrdi da će socijalno oiguranje, zdravstveno osiguranje i drugi programi za takve radnike biti prošireni.

Zakon o socijalnom osiguranju sektora neorganizovanih radnika je upućen u parlament 2007. godine. Novi sistem zdravstvenog osiguranja i drugi sistemi putem kojih se ruralnim domaćinstvima koja nemaju zemljište omogućava osiguranje za slučaj smrti i invaliditeta, je pokrenut 2007. g., a proširen je i Državni program za starosne penzije. Takođe su usvojene mjere u korist građevinskih radnika i radnika migranata.[8]

Stoga bi vladine aktivnosti trebale da uključe identifikaciju onih sektora i stručnih grupa u kojima postoji mnogo maskiranog zaposlenja i usvajanje strateškog pristupa u vezi sa sprovođenjem propisa.

Vlade bi takođe trebale da razmotre slučaj radnika migranata, uključujući i onih koji rade u stranim zemljama.

[7] Preporuka br. 198, stav 5.

[8] India Report, The Ministry of Labour Annual Report 2008-2009, Chapter 8 http://labour.nic.in/annrep/annrep2008.htm

[9] Međunarodna konferencija rada, 91. sjednica, Ženeva, 2003, Izvještaj s Generalne diskusije, Zaključci, stav 19.

'Kafeel sistem' za strane radnike – Arapske zemlje Perzijskog zaliva

U prošlosti je takozvani 'Kafeel sistem' za uvoz stranih radnika bio aktuelan u arapskim zemljama Zaliva ('Kafeel' znači 'lice koje sponzoriše drugo lice'). Prema tom sistemu, vlade su registrovale strane radnike pod imenom poslodavaca koji ih uvoze. Poslodavci su imali punu kontrolu nad tim radnicima, koji nisu imali drugog izbora nego da ostanu sa svojim poslodavcima ili da se vrate kući. Samo ukoliko bi im njihovi poslodavci dali 'otpusna pisma' drugi poslodavci su mogli da ih zakonski zaposle. Sistem omogućava poslodavcima da iskorištavaju i eksploatišu strane radnike.

Neke zemlje Zaliva su napustile sistem, a i druge razmatraju da učine isto.

Modul 9 ovog paketa za obuku se konkretno bavi ranjivim grupama radnika.

3.4. Zakonodavni okvir

Mnoge zemlje su usvojile nove zakone ili izmijenile postojeće u borbi protiv ovog problema, iz različitih perspektiva i s različitim odredbama.

Na primjer, Čile, Peru i Ekvador su usvojili nova pravila o trouglim radnim odnosima, koji su kako izgleda problematičniji u tim zemljama, što odražava potrebu za jasnim okvirima politika o ovom pitanju. U slučaju Ekvadora, relevantna pravila se čak i ne nalaze u uobičajenom zakonu, nego u tekstu koji je usvojila Ustavotvorna skupština, prije nego što je donijela novi Ustav.[10]

Na isti način, Španija je 2006. g. usvojila Zakon o podugovaranju u građevinskom sektoru, uzimajući u obzir visoke brojke o nesrećama u tom sektoru i sve rasprostranjenijem podugovaranju radova, zbog kojih je između ostalog i došlo do ove pojave. Zakon ograničava nivoe podugovaranja, tako što određuje uslove za preduzeća podizvođače i traži transparentnost u građevinskoj djelatnosti. Između ostalog, on takođe definiše pojam izvođača, podizvođača i samozaposlenog radnika, utvrđuje obaveze i odgovornosti, te utvrđuje sankcije za nepoštivanje zakona.[11]

U slučaju Finske, zakonodavstvo detaljno reguliše obaveze poslodavca u vezi s informisanjem zaposlenika u pogledu njenih ili njegovih najvažnijih uslova rada. Ali isto tako, to znači da poslodavac mora da odluči da li će radnika smatrati zaposlenikom ili samozaposlenikom, budući da postoje samo obaveze prema zaposlenicima. Radnici koji ne dobijaju informacije u vezi sa svojim radnim statusom i vide sebe kao zaposlenike mogu da podnesu žalbu nadležnom organu.[12]

[10] Vidi bibliografiju i dodatnu literaturu.

[11] LEY 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción, u http://info.mtin.es/itss/web/Sala_de_comunicaciones/Noticias/Archivo_Noticias/2006/10/03_web.html

[12] Finski Zakon o ugovorima o radu, poglavlje 2, str. 4.

Prema Zakonu o radu Kvibeka (Kanada), bilo koji poslodavac koji želi da promijeni status nekog zaposlenika u status ugovarača, mora obavijestiti udruženje dotičnih zaposlenika putem pisanog obavještenja koje sadrži opis promjena. Ukoliko se ne postigne sporazum između poslodavca i udruženja o promjeni statusa zaposlenika, druga strana se može obratiti *Komisiji za radne odnose* da donese odluku.[13]

Evropska unija: Rezolucija o modernizovanju Zakona o radu

Evropski parlament je 2007. g. usvojio novu rezoluciju kako bi se odgovorilo na izazove 21. vijeka. To je trebao biti "novi pristup Zakonu o radu, čiji je cilj da obuhvati sve radnike bez obzira na njihov ugovorni status" i posebno se ističe "potreba za smanjivanjem nesigurnosti koja je ponekad povezana s nestandardnim oblicima zaposlenja, te poveća zaštita ugroženih radnika".

Rezolucija poziva države članice EU-a da unaprijede provođenje Preporuke broj 198. Ona se također odnosi na tzv. osnovne konvencije MOR-a kao što su Konvencija o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organizovanje, 1948. (broj 87), Konvencija o pravu na organizovanje i kolektivno pregovaranje, 1949. (broj 98) i Program MOR-a o dostojanstvenom radu. Ona posebno ističe da "bilo koji oblik zapošljavanja, nestandardni ili neki drugi, treba da sadrže u sebi suštinu prava, bez obzira na određen radni status i "zahtijeva da svi radnici imaju pristup istom nivou zaštite".[14]

3.5. Sprovođenje zakona

U mnogim zemljama je uobičajena praksa da se radnici angažuju bez zasnivanja radnog odnosa, čak i kada postoje svi elementi koji su prema zakonu karakteristični za radni odnos. Preduzeća koja prihvataju takvu praksu time iskazuju svoje namjere da smanje visoke troškove, koji proizilaze iz plaćanja naknade za rad. Ukoliko takva praksa postoji, postojanje radnog odnosa se na različite načine može dovesti u pitanje.

[13] Zakon o radu, str. 20.01, s izmjenama od 21.6.2001. Vidi Izvještaj V iz 2006. (1), str. 50.

[14] Rezolucija Evropskog Parlamenta od 11.07.2007. o modernizaciji zakona o radu kako bi se odgovorilo izazovima 21 vijeka. Vidi naročito stav 17, 19, 40 i 41 na http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0339+0+DOC+XML+V0//EN i http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/areas/legislation/employ.htm.

Pravosuđe

Prvi način za lice koji nije u formalnom radnom odnosu jeste da podnese zahtjev sudu. U tom slučaju, sudija može da prepozna postojanje radnog odnosa između strana, ukoliko postoji dovoljno dokaza o postojanju relevantnih faktora za zapošljavanje. Ukoliko se to dogodi, preduzeće će morati da tom licu omogući sva prava vezana za rad na koja on ili ona ima pravo dok je zaposlen/a.

Inspekcija rada

Inspektori rada takođe mogu da preduzimaju korektivne mjere na osnovu prima facie dokaza o postojanju radnog odnosa, čak i u ako s tim u vezi postoje određene sumnje. Nije potrebno da inspektori na kraju dokažu postojanje radnog odnosa, jer je na poslodavcu da dokaže da on ne postoji, ukoliko postoje suprotne indicije. U svakom slučaju, u većini zemalja je samo sudija onaj koji na kraju može da kaže da li radni odnos stvarno postoji ili ne.

Francuska – građevinski sektor

U Francuskoj, grafikon o dobroj praksi u građevinskom sektoru daje informacije onima koji koriste izvođače ili podizvođače o njihovoj krivičnoj i građanskoj odgovornosti za indirektno korištenje maskiranog zapošljavanja, te daje savjete o vrstama mjera koje se mogu donijeti kako bi se izbjegli ovi problemi. On takođe navodi relevantne pravne odredbe.[15]

Najbolje bi bilo da sudovi rješavaju sporove u pogledu postojanja uslova radnog odnosa. Međutim, inspektori rada su često bliži radnicima i mogu im lakše pristupiti. Stoga je važno da se radnicima i poslodavcima za rješavanje njihovih sporova ponudi da izaberu neke postupke i mehanizme, uključujući i inspekciju rada, ili da im se u tom pogledu pruži pomoć.

[14] Sous-traitance et travail illegal dans le BTP. Que dit le droit ? La charte du BTP. DILTI, 2005 http://www.travail-solidarite.gouv.fr/dossiers/travail/travail-illegal/travail-illegal-secteur-du-btp/charte-bonnes-pratiques-sous-traitance-travail-illegal-btp.html?var_recherche=BTP

Mehanizmi za rješavanje sporova

Osim tih sredstava, mnoge zemlje su usvojile mehanizme za rješavanje sporova, koji doprinose provođenju zakona.

Jedan od najčešćih problema s kojima se suočavaju nezaštićeni zavisni radnici, kao i oni koji su zakonom zaštićeni, je nedostatak pristupačnog i efikasnog postupka za rješavanje sporova.

> To je tako čak i u zemljama s prihvatljivim zakonodavstvom. Vrlo često, zaposlenici moraju da čekaju prestanak svojih ugovora, prije nego se nađu u situaciji da podnose bilo kakve prigovore protiv svojih poslodavaca, a oni sebi ne mogu uvijek priuštiti takve troškove. Za nezaštićene radnike, njihova nejasna pravna situacija takođe ugrožava njihov položaj kada se radi o podnošenju žalbi, čime se stvaraju praktične poteškoće u dokazivanju njihovog statusa.

Mehanizam za rješavanje sporova i / ili upravni postupci za određivanje statusa radnika predstavljaju važne usluge koje treba da obezbijedi odgovarajuća agencija. Ona bi mogla da ima opštu nadležnost ili da se ograniči na određene privredne sektore. Bitno je da poslodavci i radnici imaju jednostavan pristup pravednim, brzim i transparentnim mehanizmima i postupcima za rješavanje sporova o radnom statusu (Preporuka br.198, čl. 14).

3.6. Informisanje i savjetovanje

Radnicima i poslodavcima bi trebalo pružiti mogućnost da lako dobijaju stručne informacije i savjete o prirodi odnosa koji postoji između njih ili u koji stupaju. U većini slučajeva bi mogla koristiti spoznaja o tome da li postoji ili će postojati radni odnos, a na taj način i o tome da li je radnik zaposlen ili samozaposlen ili će to biti, posebno u malim i mikro preduzećima koja u praksi nemaju mogućnost pravnog savjetovanja.

Informisanje je najmanje što se može učiniti u borbi protiv maskiranog radnog odnosa, kako bi se stanovništvu objasnilo koji su se elementi radnog odnosa i kako se on može maskirati, te šta se može učiniti kako bi se riješilo to stanje.

Holandija – Internet stranica Ministarstva socijalnih poslova i zapošljavanja

U Holandiji, internet stranica Ministarstva za socijalne poslove i zapošljavanje na konkretan način informiše radnike o tome šta je ugovor o radu i šta se može uraditi u slučaju nejasnog ugovora. Internet stranica sadrži sljedeće informacije:

“Ugovor o radu je sporazum između vas i vašeg poslodavca. On je takođe poznat kao zaposlenje za platu, plaćeni posao ili plaćeni status. Ugovor o radu postoji ukoliko su ispunjeni sljedeći uslovi:

- ✓ Vi ste u službi poslodavca. Poslodavac može da vam izdaje naredbe u vezi s poslom.
- ✓ Vi primate zaradu za vaš rad. Isplata će uobičajeno biti u novcu, ali ona može takođe da bude (djelimično) u naturi. Isplata u naturi može da obuhvati obezbjeđenje ili isplatu za obroke od strane poslodavaca ili hranu i smještaj. Opcije i profit koji proizilazi iz istih mogu se takođe smatrati platom.
- ✓ Posao morate obavljati vi i ne smijete nikome dozvoliti da ga obavlja u vaše ime.
- ✓ Ukoliko karakter vašeg odnosa nije jasno naveden, može nastati nered u vezi onoga šta je tačno dogovoreno. Mogu se pojaviti razlike u mišljenju da li zaista postoji ugovor o radu i ako se to dogodi, na koliko časova sedmično se odnosi. Vi imate ugovor o radu, ako radite za istog poslodavca svake sedmice tokom tri mjeseca ili barem dvadeset sati mjesečno. To znači, na primjer, da vaš poslodavac mora da vam isplati najnižu platu i da vas ne može neosnovano otpustiti. Ukoliko se vaš poslodavac ne slaže, na njemu je da dokaže da nemate ugovor o radu."

3.7. Obuka

Sva lica koja su nadležna za rješavanje sporova i sprovođenje nacionalnih zakona i standarda koji se odnose na radni odnos treba da imaju jasnu predstavu o problematici. Ovdje posebno mislimo na sudije, arbitre, medijatore, mirioce, inspektore rada, ali i na predstavnike poslodavaca i radnika.

> Oni bi trebali da poznaju različite vrste radnog odnosa i druge ugovorne aranžmane između poslodavca, zaposlenika i samozaposlenog lica, između korisnika i isporučioca, te prava, obaveze i odgovornosti svake strane. U idealnim okolnostima oni bi trebali da poznaju ne samo nacionalni zakon koji se primjenjuje na različite aranžmane, ograničenja u pogledu nadležnosti različitih organa i pravila koja uređuju relevantne postupke i mehanizme (uključujući i teret dokazivanja i postojanje pretpostavki), već i međunarodne radne standarde, komparativno pravo i sudsku praksu u vezi s pitanjima koja proističu iz radnog odnosa.

Korisno uputstvo o praktičnoj primjeni Preporuke o radnom odnosu je dato u dokumentu "Vodič s komentarima za Preporuku MOR-a br. 198" (MOR, 2007).

4. UTVRĐIVANJE POSTOJANJA RADNOG ODNOSA

4.1. Definicija i identifikacija

Radni odnos može da bude složen čak i kada je radno okruženje relativno stabilno, ali postaje čak i komplikovaniji, a ponekad i zbunjujući kada se mijenja. Na primjer, preuzimanje poslovnih djelatnosti, nova organizacija rada i promovisanje građanskih ili komercijalnih ugovora umjesto ugovora radnog prava, sve to ima uticaja na radni odnos. U takvim okolnostima, radnici se mogu osjećati izolovanim, a ponekad i u poteškoćama kada traže od svojih poslodavaca odgovarajuću zakonsku zaštitu. Za mnoge radnike često neće biti drugog izbora, nego da se pomire sa stanjem koje im je nametnuto.

Stoga, shodno Preporuci br. 198, vlade “mogu da razmotre jasno definisanje uslova u pogledu utvrđivanja postojanja radnog odnosa, na primjer, podređenosti ili zavisnosti.[16] One bi takođe trebale da razmotre definisanje, “posebnih indikatora postojanja radnog odnosa” u zakonodavstvu ili na drugi način.[17]

Mnoge zemlje su uvele takve uslove ili indikatore, bilo u formalnim definicijama radnog odnosa ili u drugim odredbama. U drugim zemljama sudije trebaju uraditi isto u kontekstu testova kao što su kontrola, integracija u preduzeće, ekonomska realnost (ko snosi finansijski rizik) i obostranost obaveza.[18]

Uslovi

Često se smatra, na primjer, da radni odnos postoji kada jedno lice radi za drugo u uslovima *zavisnosti ili podređenosti ili u korist drugog lica*. Za definisanje ili navođenje posebnog uslova koji definiše radni odnos od velike je koristi razlikovanje zavisnog rada od samostalnog obavljanja djelatnosti, te smanjivanje ili pojednostavljivanje s tim vezanih sukoba između radnika i poslodavaca. Neki centralni organi su u tu svrhu uspostavili unutrašnje kriterijume.

Međutim, uslovi ili kriterijumi se još uvijek odnose na apstraktne pojmove koje zauzvrat treba definisati. Šta u praksi znači raditi pod nekim, zavisiti od nekoga? Da li bi to trebala da bude zakonska ili ekonomska zavisnost, ili oboje? Kada i kako se to može prepoznati? Sudije daju praktične odgovore na ovu vrstu pitanja identifikovanjem brojnih, konkretnih indikatora koji potvrđuju postojanje radnog odnosa. Takvi indikatori su posebno korisni za inspektore rada kada rade s poslodavcima i radnicima, bilo prilikom pregleda preduzeća ili na drugi način.

[16] Preporuka broj 198, stav 12.

[17] Ibid. Stav 13

[18] Izvještaj V, 2003., str. 23.

Indikatori

Preporuka br. 198 sadrži brojne primjere indikatora koji su preuzeti iz komparativnog prava, a koji su dati u donjem okviru.

Klasični indikatori radnog odnosa: Preporuka MOR-a br. 198[19]

- ✓ Činjenica da se rad:
  - a. obavlja u skladu s uputstvima i pod kontrolom druge strane;
  - b. uključuje integraciju radnika u organizaciju preduzeća;
  - c. obavlja isključivo ili uglavnom u korist drugog lica;
  - d. mora izvršiti lično od strane radnika;
  - e. obavlja u okviru određenog radnog vremena ili na radnom mjestu tačno određenom ili dogovorenom od strane koja zahtijeva izvršenje posla;
  - f. izvršenje posla ima određeno trajanje i odgovarajući kontinuitet; i
  - g. izvršenje posla zahtijeva raspoloživost radnika ili uključuje nabavku alata, materijala i mašina od one strane koja zahtijeva izvršenje posla;
- ✓ Periodično plaćanje naknade radniku:
  - a. činjenica da ova naknada predstavlja isključivi ili osnovni prihod radnika; isplata se može vršiti u naturi, kao što su hrana, smještaj ili prevoz;
  - b. priznavanje prava kao što su sedmični odmor i godišnji odmor;
  - c. strana koja traži izvršenje posla plaća putne troškove radniku za putovanje koje je on preduzeo kako bi obavio posao,
  - d. odsustvo finansijskog rizika za radnika.

Lista indikatora za određivanje radnog odnosa ili djelatnosti koje se samostalno obavljaju u Irskoj je navedena u Kodeksu prakse, koji je izrađen prilikom tripartitnih pregovora o Programu za napredak i pravednost 2000.-2002.

[19] Preporuka br. 198, stav 13.

Irska: Lista indikatora u Kodeksu prakse za određivanje statusa zaposlenja ili samozaposlenja pojedinaca[20]	
ZAPOSLENICI	SAMOZAPOSLENA LICA
Lice se obično smatra zaposlenikom ako:	*Obično se samozaposlenim licem smatra pojedinac ako:*
✓ Je pod kontrolom drugog lica koje daje uputstva o tome kako, kada i gdje treba obaviti posao.	✓ Ima svoju poslovnu djelatnost.
✓ Nije izložen ličnom finansijskom riziku prilikom obavljanja posla.	✓ Je izloženo finansijskom riziku, jer mora da snosi troškove vezane za popravak nedostataka ili nezadovoljavajućeg rada po osnovu ugovora.
✓ Obezbjeđuje samo rad ali ne i materijale za posao koji obavlja.	✓ Obezbjeđuje opremu i mašine potrebne za rad, osim malih alata za trgovinu ili opremu koja u ukupnom kontekstu ne bi bila indikator lica koje samostalno obavlja poslovnu djelatnost.
✓ Prima utvrđenu satnicu, sedmičnu ili mjesečnu platu; radi određeno radno vrijeme ili broj časova sedmično ili mjesečno.	✓ Ima kontrolu nad onim što je urađeno, kada i gdje je posao obavljen i da li je to učinilo lično.
✓ Ne može dati posao podugovaraču. Ako posao može da podugovori i plati lice koje podugovara posao, odnos poslodavac/zaposlenik se jednostavno može nastaviti.	✓ Je slobodno da unajmi druga lica, pod svojim uslovima, za obavljanje ugovorenog posla.
✓ Ne preuzima odgovornost za ulaganja i upravljanje u preduzeću.	✓ Preuzima odgovornost za ulaganja i upravljanje u preduzeću.
✓ Nema mogućnost da se okoristi kroz upravljanje organizovanjem poslova ili obavljanjem zadataka koji proizilaze iz tih poslova.	✓ Ima mogućnost da se okoristi kroz upravljanje organizovanjem poslova ili obavljanjem zadataka.

[20] Programme for Prosperity and Fairness, Employment Status Group: *Code of practice for determining employment or self-employment status of individuals* (Dablin, juni 2001.) Preuzeto iz The employment relationship. Report V (1). Ženeva, Međunarodna konferencija rada, 95. sjednica, Ženeva, 2006, str. 34.

Za Ministarstvo radne snage Singapura, ne postoji nijedan konačan test za razlikovanje ugovora o radu od ugovora za pružanje usluga, ali ono daje niz raznih kriterijuma koje treba razmotriti – kao što je prikazano u donjem okviru.

Singapur:
Kriterijumi za određivanje postojanja radnog odnosa

Kontrola

- ✓ Ko odlučuje o zapošljavanju i otpuštanju zaposlenika?
- ✓ Ko isplaćuje plate radnicima i na koji način?
- ✓ Ko određuje proces proizvodnje, vrijeme i način proizvodnje?
- ✓ Ko je odgovoran za organizaciju rada?

Vlasništvo nad faktorima proizvodnje

- ✓ Ko obezbjeđuje alate i opremu?
- ✓ Ko obezbjeđuje radno mjesto i materijale?

Ekonomska pitanja

- ✓ Da li obavlja poslovnu djelatnost za svoj račun ili je obavlja za poslodavca?
- ✓ Da li je uključen u mogućnost zarade ili je odgovoran za rizik od gubitka?
- ✓ Kako se obračunavaju njegove zarade i dobiva profit?"[21]

[21] http://www.mom.gov.sg/publish/momportal/en/communities/workplace_standards/employment_standards/the_employment_act/Contract_of_Service.html

4.2. Prvenstvo činjenica

Kao dopuna gore navedenim uslovima i indikatorima, Preporuka br. 198 ponavlja osnovni princip, koji je uobičajen u zakonu o radu, u vezi s prvenstvom činjenica.[22] To znači da kada jedno lice u stvari radi za drugo lice za naknadu, pod određenim okolnostima, radni odnos postoji bez obzira na to da li jedno ili oba lica izjavljuju da se taj rad obavlja na osnovu građanskog ili komercijalnog ugovora ili druge vrste dogovora. Važne su činjenice koje se odnose na rad i naknadu, a ne ono što je navedeno u ugovoru ili u neki drugom dokumentu, ukoliko je to suprotno stvarnom stanju.

Princip prvenstva činjenica je veoma važan. Previše puta se događa da radnici rade bez pisanog ugovora ili na osnovu prividnog građanskog ili komercijalnog ugovora, kojeg je napisao poslodavac, ponekad na jeziku kojeg radnik ne može razumjeti. Da bi se obezbijedila zaštita radnika, dakle, inspektor rada (ili onaj ko procjenjuje stanje) treba da obrati pažnju na stvarne uslove rada, kako bi utvrdio da li radni odnos postoji ili ne.

Južna Afrika je utvrdila pretpostavku koja se zasniva na nekim indikatorima, u korist radnika koji zarađuju manje od utvrđenog minimuma:

Južna Afrika: Pretpostavka o statusu zaposlenika

Pretpostavlja se da je lice zaposlenik, ako postoji jedan od sljedećih indikatora:

- ✓ način na koji lice radi je pod nadzorom ili rukovodstvom drugog lica.
- ✓ radno vrijeme tog lica je pod nadzorom ili rukovodstvom drugog lica.
- ✓ u slučaju lica koje radi za organizaciju, to lice je dio te organizacije.
- ✓ lice je radilo za drugo lice u prosjeku od najmanje 40 časova mjesečno tokom posljednja tri mjeseca.
- ✓ lice je ekonomski zavisno od drugog lica za koje radi ili pruža usluge.
- ✓ licu su dati alati ili oprema za rad od strane drugog lica.
- ✓ lice radi samo za ili pruža usluge jednom licu.

Južnoafrički Savjet za privredni razvoj i rad je takođe izdao Kodeks dobre prakse za određivanje da li je radnik zaposlenik.[23]

[22] Preporuka broj 198, stav 9.

[23] Južna Afrika, Vladin glasnik, 2006/12/01, Vol. 498, broj 29445, str 3-53: http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/areas/legislation/employ.htm)

4.3. Pomoć za dokazivanje zaposlenja

Kako bi se pomoglo radnicima koji imaju poteškoće u dokazivanju postojanja njhovog radnog odnosa i pristupanju nadležnim postupcima poravnanja, Preporuka broj 198 upućuje na usvajanje sljedećih mjera:[24]

- Dozvoliti široki spektar sredstava dokazivanja.
- Obezbijediti pravnu pretpostavku da postoji radni odnos u kojem postoji jedan ili više relevantnih indikatora.
- Radnike s određenim karakteristikama smatrati zaposlenim ili samozaposlenim; ovo bi odgovaralo radnicima čije je stanje na granici između zaposlenih i samozaposlenih, s obzirom da su takve situacije često predmet kontradiktornih sudskih odluka.
- Odlučiti da rješavanje sporova u vezi s postojanjem i uslovima radnog odnosa treba da bude stvar za industrijske ili druge sudove ili arbitražna tijela, kojima bi radnici i poslodavci trebali da imaju jednostavan pristup u skladu s nacionalnim propisima i praksom.

Nekoliko zemalja je izradilo sopstvene smjernice kako bi se olakšalo dokazivanje radnog odnosa.

5. PRAĆENJE, PREGLED I AŽURIRANJE

5.1. Brze promjene

Stalne promjene u obrascima zapošljavanja mogu dovesti do zastarjevanja i neefikasnosti dobrih politika za zaštitu zavisnih radnika, ukoliko se one redovno ne preispituju i ažuriraju.

Promjene u obrascima zapošljavanja su konstante, a ponekad i dramatične. Agencijski rad, na primjer, znači radikalne promjene u praksama zapošljavanja, koje su se veoma razvile u mnogim zemljama i treba im poseban propis i praćenje.

Nadalje, mnoga preduzeća naširoko koriste “posredne prakse zapošljavanja” kroz složenu mrežu sporazuma s drugim preduzećima koja su pružaoci usluga, pa čak i onima iz druge zemlje, u kojima zaposlenici često ne znaju ko im je pravi poslodavac. Ovakvo stanje u kojem nedostaje zaštita je postalo ozbiljan i rasprostranjen problem. Na primjer, rad na daljinu u jednoj zemlji ili u okviru transnacionalnog pružanja usluga može radnike ostaviti bez zaštite. Ista situacija može rezultirati iz određenih novih oblika “građanskih” ili “komercijalnih” ugovora.

[24] Preporuka broj 198, stav 11. i 14.

5.2. Tripartitni pristup u praćenju

Tripartitni mehanizam, koji se uspostavlja u tu svrhu ili koji već postoji treba koristiti za praćenje kretanja na tržištu rada i organizaciji rada, kao i za formulisanje savjeta kod usvajanja i primjene mjera koje se odnose na radni odnos u okviru nacionalne politike djelovanja.[25] Najreprezentativnije organizacije poslodavaca i radnika, koje su ravnopravno zastupljene, bi trebale pružiti podršku nadzornom mehanizmu. One bi se trebale konsultovati onoliko često koliko je to potrebno i, gdje god je to moguće i svrsishodno, a na osnovu izvještaja stručnjaka ili tehničkih studija.[26]

U najvažnijim i složenim slučajevima transnacionalnog pružanja usluga, Preporuka sugeriše da se uspostave posebni nacionalni mehanizmi, kako bi se obezbijedilo jasno utvrđivanje radnog odnosa. Takođe treba podsticati transnacionalno umrežavanje i razmjenu informacija,[27] što se i događa, na primjer između organa nadležnih za rad u cijeloj Evropskoj uniji. Jedna od prepreka koje treba savladati je nedostatak harmonizacije određenih kriterijuma za preventivno djelovanje u različitim zemljama. Na primjer, valjanost potvrde o zdravstvenom stanju koja je izdata u drugim zemljama predstavlja posebno pitanje u Španiji.[28]

5.3. Podaci i istraživanje

Za donošenje politika zasnovanih na dokazima potrebne su objektivne i ažurirane informacije, statistike, podaci i istraživanja. Preporuka br.198 poziva države članice da prikupljaju informacije i statističke podatke, te preduzimaju istraživanja o promjenama u obrascima i strukturi rada na nacionalnom i sektorskim nivoima, uzimajući u obzir raspoređenost muškaraca i žena i druge relevantne faktore".[29] Istraživanja se ponekad pokreću na regionalnom nivou, kao i u Evropskoj uniji.

[25] Preporuka broj 198, stav 19.

[26] Ibid.. Stav 20.

[27] Ibid.. Stav 22.

[28] Španija, Ministarstvo rada i imigracije, inspekcije rada i socijalne sigurnosti, Godišnji izvještaj za 2008, str. 41-42, 89: http://info.mtin.es/itss/web/Que_hacemos/Estadisticas/.

[29] Preporuka broj 198, stav 21.

Evropsko istraživanje o neprijavljenom radu, 2007.

Evropska komisija je 2007. g. pokrenula istraživanje za mjerenje neprijavljenog rada na strožiji i uporediv način u cijeloj EU. Ova studija se fokusirala i na udio ljudi koji kupuju neprijavljenu robu i usluge, kao i profil radnika koji obavljaju takve poslove. Studija je iznijela mnoge važne nalaze, a posebno u vezi sa starošću i polom (62 odsto neprijavljene 'radne snage' su muškarci, dvije trećine su mlađi od 40 godina, 50 odsto domaćih stanovnika).

Istraživanje je takođe pokazalo da su samozaposlena lica predstavljala dvije najviše zastupljene kategorije neprijavljenih radnika.

Konsultacije, dokumentovanje i istraživanje na nacionalnom nivou treba da se vrši na adekvatan način za svaku zemlju i unutar raspoloživih resursa. Ove mjere ne treba da budu previše komplikovane ili skupe, ali bi trebale da značajno doprinesu unapređenju i ažuriranju znanja o nezaštićenim zavisnim radnicima, njihovim problemima i napretkom koji je ostvaren u pogledu njihove zaštite. Statistike o zaposlenim i samozaposlenim su veoma korisne, iako nacionalnim brojkama često nedostaju informacije o maskiranim radnim odnosima i "samozaposlenim", koji su zapravo ekonomski zavisni od jednog ili više "poslodavaca". Osim toga, informacije o čestim promjenama statusa mnogih radnika, od samozapošljavanja do plaćenog zaposlenja i obrnuto, su ograničene. U tom smislu bi od velike koristi bila široka primjena Preporuke.

Informacije o trouglim radnim odnosima na nacionalnom i sektorskom nivou, prikazane po polu, su takođe veoma važne za formulisanje i provođenje nacionalne politike, ali to je veoma rijetko i u praksi često nedovoljno. Države bi trebale da imaju saznanja o broju lica koja rade za preduzeća koja su izvođači i podizvođači radova, uključujući i o onim koji rade za privatne agencije za zapošljavanje, o problemima u vezi sa zaštitom radnika koje ova vrsta zaposlenja stvara, kao i o postojećim dobrim praksama.

6. ULOGA INSPEKCIJE RADA

6.1. Kontekst sa izazovima

Nedostatak efektivne primjene i sprovođenja zakonodavstva od strane inspekcija rada u mnogim zemljama prestavlja problem, kojim su posebno pogođeni nezaštićeni radnici. Stoga, Izvještaj MOR-a za generalnu diskusiju u 2003. g. daje sljedeći komentar:[30]

[30] Izvještaj V, 2003, str. 34-35.

"Sprovođenje zakona o radu od strane organa uprave i pravosuđa je u većini zemalja pod uticajem finansijskih ograničenja. Štaviše, ograničena ovlaštenja tih tijela i njihovi mehanizmi za sprovođenje, takvi kakvi jesu, često znači da oni nisu u stanju vršiti svoje obaveze nadzora.

Inspekcije rada se suočavaju sa značajnim teškoćama u vršenju svojih zadataka. U nekim zemljama, vjerovatnoća da će inspektor izvršiti pregled određenog preduzeća, otkriti nedostatke, izreći korektivne mjere i iste sprovesti je veoma mala ili ne postoji. Posebne teškoće se pojavljuju kada su prostorije u malim i mikro-preduzećima veoma velike ili smještene u udaljenim mjestima iz različitih razloga.

Situacija je još neizvjesnija u pogledu mogućnosti djelovanja od strane inspektora rada u vezi s radnicima u maskiranim ili objektivno nejasnim radnim odnosima, čak i u zemljama gdje su inspektori ovlašteni da identifikuju i isprave takve slučajeve.... "

Dakle, osim nedostatka sredstava i unutrašnjih problema s kojima se mogu suočavati inspekcije rada, nedostatak jasnoće u samom radnom odnosu otežava djelotvornu primjenu i sprovođenje zakona. Na primjer, odnos može da bude granični odnos između zavisnosti i nezavisnosti, gdje poslodavac u dobroj vjeri smatra da je zavisni radnik samozaposleno lice. Nešto slično se može pojaviti kod trouglih odnosa, posebno ako se zakonodavstvo ne oglašava ili je nejasno u vezi s njima. Često je radni odnos maskiran, a maskiranje može biti uspješno pogotovo ako je jaz između zakonodavstva i stvarnosti veoma širok, sankcije nisu uspješne u odvraćanju od takvih praksi, a uprava za rad, inspekcija rada i pravosuđe su slabi.

6.2. Ključne funkcije

Inspekcijski nadzor i sprovođenje

Uloga inspektora rada je dakle, da identifikuje glavne strane u radnom odnosu, koliko je to moguće, imajući u vidu da su u većini zemalja to samo sudovi, koji u konačnici mogu da utvrde takva pitanja. Ipak inspektori mogu da potraže neke indikatore koji ukazuju na vrstu radnog odnosa i rada na toj osnovi.

Važno je da inspektori vrše procjenu uslova s kojima se radnici stvarno susreću i da li se poštuje zakon, te da u skladu s tim preduzimaju mjere. To obuhvata uobičajeni raspon mogućnosti za preduzimanje mjera protiv očigledno odgovornih lica, uključujući i sprovođenje propisa tamo gdje je to opravdano.

Doprinos u formulisanju i preispitivanju politika

Inspektor rada treba biti spreman da utvrdi maskirane radne odnose tokom inspekcijskih pregleda ili u drugim okolnostima, te da svoju službu upozori na postojeće prakse. Na taj način će inspektori rada doprinijeti djelotvornijoj pri-

mjeni zakona, ali i dati važan doprinos u formulisanju ili unapređenju nacionalne politike na koju se Preporuka odnosi.

Informisanje, savjetovanje, obrazovanje

Kao što je spomenuto u poglavlju br.3, inovativni programi informisanja i obrazovanja, usluge, uputstva i savjeti predstavljaju važne stubove Strategije za sprovođenje zakona i politike.

Ovi zadaci su dio dužnosti inspektora rada i s tim u vezi bi mogli da odigraju ključnu ulogu u pružanju pomoći socijalnim partnerima. U saradnji s drugim tijelima i medijima mogle bi se organizovati kampanje za podizanje svijesti koje bi imale za cilj širu publiku.

Poboljšanje uslova rada za strane radnike – Jordan

Vlasti Jordana su posumnjale da su neki poslodavci uvozili strane radnike, navodno u svrhe zapošljavanja, ali koji bi takođe mogli da se angažuju u nezakonitim poslovima. Takvi radnici bi mogli da budu izloženi određenoj prisili, na primjer kod poslodavaca koji naplaćuju različite iznose za izdavanje ili obnavljanje viza, ili zadržavanju putnih isprava. Ako bi takvi radnici prešli u druge oblike zapošljavanja u istoj zemlji, oni čak možda i ne bi bili u mogućnosti da dobiju valjane dozvole za rad

Stoga je 2008. g. jordanska inspekcija rada uspostavila tzv. «obrnuti inspekcijski" sistem, gdje su se inspektori fokusirali na poslodavce koji su nadležni za uvoz stranih radnika, umjesto da ciljaju na same radnike. S ovim novim pristupom, inspektori su dobili spisak stranih radnika koji su kod Ministarstva rada registrovani kao radnici u navedenim preduzećima i uporedili te spiskove sa stvarnim stanjem zatečenim u tim preduzećima. Tamo gdje bi se pojavile velike razlike između spiska Ministarstva i utvrđenog stanja, inspektori bi izvršili dalje istrage. Ukoliko bi se utvrdilo nezakonito djelovanje poslodavaca, izricale bi se odgovarajuće sankcije, uključujući i stavljanje na crnu listu i krivično gonjenje.

Ministarstvo rada je takođe pooštrilo svoje imigracione procedure i poslodavci sada trebaju dati određene finansijske i zakonske garancije, prije izdavanja saglasnosti. Takođe je izvršen pregled radnih mjesta, kako bi se obezbijedilo da poslodavci:

- ✓ zaista imaju potrebu za stranim radnicima,
- ✓ imaju mogućnost da ispune svoje ugovorne obaveze,
- ✓ obezbijede dostojanstvene uslove rada,
- ✓ imaju dobru istoriju poštivanja zakona.

Takve mjere su uveliko pomogle poboljšanju uslova rada za strane radnike u Jordanu.

6.3 Kvalifikovani ljudski resursi

Radni odnos i odgovornosti koje proističu iz njega svakodnevno utiču na radne odnose i uslove rada, tako da su to u stvari fundamentalna pitanja za rad inspektora, bez obzira na njihov mandat i propise koje moraju provoditi. Osim toga, promjene u obrascima zapošljavanja, kao i sve veća neformalna ekonomija i neprijavljeni rad predstavljaju velike izazove za inspekcije rada. Stoga je bitno da inspektori dobiju detaljnu obuku o tim pitanjima i njihovoj složenosti, tako da mogu izvršiti dobru procjenu u pogledu donošenja odluka u vezi s odgovornostima, te preduzimanju odgovarajućih radnji u cilju obezbjeđivanja poštivanja propisa. Inspektori rada treba da budu stručnjaci u razlikovanju samozapošljavanja od zavisnog zaposlenja, te bi trebali da se upoznaju s glavnim oblicima maskiranja radnog odnosa u građanskom ugovoru ili bilateralnom radnom odnosu putem fiktivnog, trouglog radnog odnosa. Oni bi trebali da posjeduju solidno znanje o relevantnim zakonima i propisima, kao i o sudskim odlukama, koje se odnose na utvrđivanje postojanja radnog odnosa.

Inspekcija rada treba da ima široku lepezu pomagala – uključujući i materijale za obuku, smjernice i kontrolne liste – radi unapređenja vještina inspektora i njihove sposobnosti za djelotvorno rješavanje problema povezanih s maskiranim i nejasnim odnosom.

Razmjena iskustava i metoda rada u različitim zemljama se može postići posuđivanjem stručnog osoblja, posebno između uprave uprave rada i inspekcije rada, tamo gdje je to moguće, između razvijenih zemalja i zemalja u razvoju.

6.4 Saradnja

Kao što je ranije navedeno, inspektori bi takođe po potrebi trebali da sarađuju s drugim vladinim agencijama, a posebno s organima nadležnim za socijalnu sigurnost i poreskim organima, kako bi se obezbijedio koordinisan pristup u promovisanju poštivanja nacionalnih propisa i politika. U slučaju radnika migranata, može se ukazati potreba da inspektori takođe rade sa svojim kolegama iz drugih zemalja, putem mreže i mehanizama za razmjenu informacija. Stoga je u ovom području od velike važnosti dobra nacionalna i međunarodna saradnja i podrška.

SAŽETAK

Postoje prava propisana zakonima, propisima i kolektivnim ugovorima, a koja su specifična za radnike koji rade u okviru radnog odnosa. Radni odnos je pojam koji stvara pravnu vezu između lica koje se naziva zaposlenik s drugim licem koje se naziva poslodavac, a gdje prvo lice pruža drugom licu usluge ili radi pod određenim uslovima u zamjenu za naknadu.

Samozapošljavanje i nezavisan rad zasnovan na komercijalnim ili građanskim ugovornim sporazumima po definiciji izlazi iz okvira radnog odnosa.

Promjene u strukturi tržišta rada i organizacije rada dovode do promjenjivih obrazaca rada kako u okviru radnog odnosa, tako i van njega.

Ponekad je radni odnos na granici između zavisnosti i nezavisnosti, a poslodavac može, u dobroj vjeri, tretirati zavisnog radnika kao samozaposleno lice. Nešto slično se može desiti s trouglim odnosom, posebno ako isti nisu regulisani zakonima ili su zakoni nejasni po tom pitanju. Vrlo često je radni odnos maskiran. Maska može biti uspješna, posebno ako je jaz između zakonodavstva i stvarnosti veoma veliki, sankcije nisu dovoljno oštre, a uprava za rad i pravosuđe slabi.

Maskirano zaposlenje je pojava kada poslodavac pojedinca koji je zaposlenik tretira na svaki drugi način osim kao zaposlenog, kako bi njega ili nju sakrio putem njenog ili njegovog pravnog statusa. Fiktivno zakonito zaposlenje, fiktivno pod-ugovaranje, osnivanje pseudo-zadruga, fiktivno pružanje usluga i fiktivno restrukturisanje kompanija, spadaju među najčešće načine koji se koriste za maskiranje radnog odnosa.

Nejasan radni odnos postoji u slučajevima u kojima se obavlja posao ili pružaju usluge pod uslovima koji stvaraju realnu ili pravu sumnju o postojanju radnog odnosa.

Inspektori rada treba da postanu stručnjaci za razlikovanje samozapošljavanja od zavisnog zaposlenja, i da se upoznaju s glavnim oblicima maskiranja radnog odnosa u građanski ugovor ili bilateralni radni odnos u fiktivnom trouglom radnom odnosu. Inspektori rada treba da budu spremni da identifikuju maskirane radne odnose tokom svojih pregleda, te obavijeste svoje službe o postojećim praksama. Na taj način će inspektori rada primjenu zakona učiniti djelotvornom, ali će takođe pružiti važan doprinos pripremi ili ažuriranju nacionalnih politika.

VJEŽBE

Vježba 1

NAZIV	**Formulisanje nacionalne politike**
ZADATAK	✓ U maloj grupi navedite pet važnijih i češćih slučajeva nejasnih ili maskiranih i/ili trouglih odnosa u vašoj zemlji, odredite sektore, vrste preduzeća i poslova gdje se dešavaju ove situacije i na koji način se to odnosi na radnice. ✓ Drugo, grupa bi trebala da rezimira "nacionalni problem" nedostatka zaštite, vodeći računa o slučajevima koje je iznio svaki učesnik. ✓ I na kraju, grupa bi trebala da utvrdi kojem od tih slučajeva treba dati prioritet i koju vrstu radnji treba preduzeti u vezi sa svakim od njih.
VRIJEME	✓ 60' za grupni rad. ✓ 10' za prezentaciju svake grupe. ✓ 20' to 30' za zaključnu raspravu.

Vježba 2

NAZIV	Indikatori
ZADATAK	✓ Pročitajte, svako za sebe, listu iz stava 13 Preporuke br. 198. ✓ U maloj grupi izdvojite 3 indikatora koja se odnose na posao i 3 indikatora vezana za naknadu prema redoslijedu važnosti ili učestalosti u vašoj zemlji. ✓ Raspravite i ovoj listi dodajte još neke indikatore, koji nisu obuhvaćeni Preporukom, a koji su preuzeti iz vašeg nacionalnog zakona ili sudske prakse. ✓ U plenumu uporedite spiskove koje su sačinili njeni članovi i odredite zajedničke indikatore za sve.
VRIJEME	✓ 45’ za grupni rad. ✓ 5’ za prezentaciju svake grupe. ✓ 20’ za zaključnu raspravu.

Vježba 3

NAZIV	**Inspekcijski pregled u supermarketu**
ZADATAK	✓ Pročitajte, svako za sebe, primjer supermarketa koji je opisan na početku modula. ✓ U malim grupama razmotrite način na koji bi inspektor rada trebao da ispita stanje u vezi svih lica koja rade u supermarketu. ✓ Izradite neku vrstu “Smjernica za inspektora” koji vrši pregled u sličnoj situaciji.
VRIJEME	✓ 5’ za čitanje. ✓ 45’ za grupni rad. ✓ 10’ za prezentaciju svake grupe. ✓ 20’ za zaključnu raspravu.

BIBLIOGRAFIJA I DODATNA LITERATURA

Međunarodni radni standardi
(svi dostupni na www.ilo.org/ilolex/english/index.htm)

Konvencija o radnim klauzulama (Javni radovi), 1949. (br. 94) i Preporuka (br. 84)

Konvencija o radu kod kuće, 1996. (br. 177)

Konvencija o privatnim agencijama za zapošljavanje, 1997. (br. 181)

Preporuka o promociji kooperativa, 2002. (br. 193)

Preporuka o radnom odnosu, 2006. (br. 198)

Dokumenti MOR-a za diskusiju, izvještaji, itd.

ILO. 2003. Report V, *The scope of the employment relationship*.
http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc91/pdf/rep-v.pdf

ILO. 2006. *General Survey concerning Labour Inspection Conventions*.
http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf

ILO. 2006. Report V (1), *The employment relationship*.
http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-v-1.pdf

ILO. 2007. *The Employment Relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198*. Document N. 18, ILO, Geneva.
http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/guide-rec198.pdf

Amendment of Labour Code, Chile, Law No. 20.123, of 30-8-6, on Work Under Subcontracting, the Functioning of Transitory Services Enterprises and the Transitory Labour Contract, at
http://www.bcn.cl/leyes/254080/lzmjene

Peru, Law No. 29245, on “Tercerización” (Subcontracting), from 24-6-8, at El Peruano No 10272, 24-6-8
http://www.larepublica.com.pe/component/option,com_contentant/task,view/id,228363/Itemid,483/

Ecuador, Mandato Constitucional No. 8 and Reglamento, 3-6-2008,
http:/www.captur.com/Docs/Mandato_Constituyente8.pdf

PRILOZI

PRILOG 1:
PREPORUKA O RADNOM ODNOSU, 2006., (BROJ 198)[31]

Generalna konferencija Međunarodne organizacije rada …

…

…

usvaja ovog petnaestog dana mjeseca juna godine dvije hiljade i šeste sljedeću Preporuku koja se može citirati kao Preporuka o radnom odnosu, 2006.

I. NACIONALNA POLITIKA ZAŠTITE RADNIKA U RADNOM ODNOSU

1. Članice trebaju da utvrde i primjenjuju nacionalnu politiku koja će se baviti pregledom u određenim intervalima i, ako je to potrebno, pojašnjavanjem i prilagođavanjem obima relevantnih zakona i propisa, kako bi se garantovala djelotvorna zaštita radnika koji obavljaju posao u kontekstu radnog odnosa.

2. Priroda i obim zaštite koja se pruža radnicima u radnom odnosu treba da bude definisana nacionalnim zakonom i praksom ili oboma, uzimajući u obzir relevantne međunarodne standarde o radu. Takav zakon ili praksa, uključujući i one elemente koji spadaju u djelokrug rada, obuhvaćenost i odgovornost za primjenu, treba da budu jasni i adekvatni kako bi obezbijedili djelotvornu zaštitu radnicima u radnom odnosu.

3. Nacionalna politika treba da bude utvrđena i realizovana u skladu s domaćim zakonom i praksom i uz konsultacije s najreprezentativnijim organizacijama poslodavaca i radnika.

4. Nacionalna politika djelovanja treba, u najmanju ruku, da uključuje mjere za:

(a) obezbjeđenje uputstva za strane na koje se odnosi, posebno za poslodavce i radnike, o djelotvornom utvrđivanju postojanja radnog odnosa i o razlici između zaposlenih i samozaposlenih radnika;

(b) suzbijanje maskiranih radnih odnosa u kontekstu, na primjer, drugih odnosa koji mogu uključivati korištenje drugih oblika ugovornih aranžmana koji prikrivaju zakonski status, konstatujući da se maskirani radni odnos javlja kada poslodavac tretira pojedinca na svaki drugi način osim kao zaposlenog, na način da sakriva njegov ili njezin stvarni pravni status kao zaposlenog i da takva situacija može da se dogodi gdje ugovorni aranžmani imaju efekat oduzimanja prava radnicima na zaštitu koja im pripada;

(c) obezbjeđenje standarda koji se mogu primjenjivati na sve oblike ugovornih aranžmana, uključujući i one koji uključuju i više strana, tako da zaposleni radnici imaju zaštitu koja im pripada;

(d) obezbjeđenje da se standardima koji se primjenjuju na sve oblike ugovornih aranžmana utvrdi ko je odgovoran za zaštitu na određenom mjestu;

[31] Potpuni tekst dostupan na http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm

(e) obezbjeđenje djelotvornog pristupa onima na koje se odnosi, a posebno poslodavcima i radnicima, odgovarajućim, ubrzanim, jeftinim, poštenim i efikasnim procedurama i mehanizmima za rješavanje sporova koji se tiču postojanja i uslova radnog odnosa;

(f) obezbjeđenje poštivanja, uz djelotvornu primjenu, zakona i propisa koje se odnose na radni odnos; te

(g) obezbjeđenje primjerene i adekvatne obuke koja se odnosi na relevantne međunarodne standarde o radu, komparativno pravo i sudsku praksu za pravosuđe, arbitre, posrednike, inspektore rada i druge osobe odgovorne za bavljenje rješavanjem sporova i primjenu domaćih zakona i standarda u zapošljavanju.

5. Članice treba posebno da uzmu u obzir nacionalnu politiku djelovanja kako bi obezbijedile djelotvornu zaštitu radnika, posebno onih koji su pogođeni neizvjesnošću u vezi s postojanjem radnog odnosa, uključujući radnice, kao i najugroženje radnike, mlade radnike, starije radnike, radnike u neformaloj ekonomiji, radnike migrante i radnike s invaliditetom.

6. Članice treba da:

(a) u svojoj nacionalnoj politici djelovanja posebnu pažnju posvete rodnoj dimenziji na način da radnice prevladaju u nekim zanimanjima i sektorima, gdje postoji veliki udio maskiranih radnih odnosa ili tamo gdje postoji nedostatak u jasnom tumačenju radnog odnosa; te

(b) imaju jasnu politiku o jednakosti polova i boljoj primjeni relevantnih zakona i sporazuma na nacionalnom nivou tako da se efikasnije mogu baviti pitanjem polova.

7. U kontekstu transnacionalnog kretanja radnika:

(a) kod izrade okvira nacionalne politike, članice treba, nakon konsultacija s najreprezentativnijim organizacijama poslodavaca i radnika, da razmotre usvajanje odgovarajućih mjera unutar svoje nadležnosti, i po potrebi u saradnji s ostalim članicama, kako bi se obezbijedila efikasna zaštita i spriječila zloupotreba radnika migranata na svojoj teritoriji koji mogu biti pogođeni neizvjesnošću u vezi s postojanjem radnog odnosa;

(b) gdje se radnici angažuju u jednoj zemlji da bi radili u drugoj zemlji, zemlje članice treba da razmotre zaključivanje bilateralnih sporazuma, kako bi spriječile zloupotrebu i praksu u svrhu prevara koje za cilju imaju izigravanje postojećih aranžmana za zaštitu radnika u kontekstu radnog odnosa.

8. Nacionalna politika za zaštitu radnika u radnom odnosu ne treba da se miješa u istinske građanske i privredne odnose, dok u isto vrijeme treba da obezbijedi da pojedinci u radnom odnosu imaju zaštitu koja im pripada.

II. UTVRĐIVANJE POSTOJANJA RADNOG ODNOSA

9. U svrhu nacionalne politike za zaštitu radnika u radnom odnosu, kod utvrđivanja postojanja takvog odnosa treba se prvenstveno rukovoditi činjenicama koje se odnose na izvršenje posla i naknadu radniku, bez obzira kako je takav odnos okarakterisan u bilo kom drugačijem aranžmanu, ugovornom ili nekom drugom, koji može biti zaključen između strana.

10. Članice treba da promovišu jasne metode za vođenje radnika i poslodavaca pri utvrđivanju postojanja radnog odnosa.

11. U svrhu omogućavanja utvrđivanja postojanja radnog odnosa, članice treba da, u okviru nacionalne politike djelovanja na koju se poziva ova Preporuka, razmotre mogućnost za sljedeće:

(a) dopuštanje šireg raspona sredstava za utvrđivanje postojanja radnog odnosa;

(b) obezbjeđivanje zakonskih pretpostavki za utvrđivanje postojanja radnog odnosa gdje je prisutan jedan ili više indikatora; te

(c) utvrđivanje, nakon prethodnih konsultacija s najreprezentativnijim organizacijama poslodavaca i radnika, da radnici s određenim karakteristikama u opštem ili posebnim sektorima, moraju da se smatraju zaposlenim ili samozaposlenim.

12. U svrhu nacionalne politike na koju se poziva ova Preporuka, članice treba da razmotre jasno definisanje uslova koji se primjenjuju kod utvrđivanja postojanja radnog odnosa, na primjer, podređenost ili zavisnost.

13. Članice treba da razmotre mogućnost definisanja, u svojim zakonima i propisima ili uz pomoć drugih sredstava, posebne indikatore postojanja radnog odnosa. Ti indikatori mogu uključivati:

(a) činjenicu da se posao izvršava u skladu s uputstvima i pod kontrolom druge strane; da uključuje integraciju radnika u organizaciju preduzeća; da se izvršava isključivo ili uglavnom u korist drugog lica; da se mora izvršiti lično ili od strane radnika; izvršava u okviru određenog radnog vremena ili na radnom mjestu tačno određenom ili dogovorenom od strane koja zahtijeva izvršenje posla; da izvršenje posla ima određeno trajanje i odgovarajući kontinuitet; da izvršenje posla zahtijeva raspoloživost radnika; ili uključuje nabavku alata, materijala i mašina od one strane koja zahtijeva izvršenje posla;

(b) periodično plaćanje naknade radniku; činjenicu da ova naknada čini isključiv ili osnovni prihod za radnika; vršenje uplate u robi kao što je hrana, smještaj ili prevoz; priznavanje drugih prava kao što je sedmični odmor i godišnji odmor; plaćanje putovanja radniku, jer to zahtijeva priroda posla od one strane koja traži izvršenje posla; ili odsustvo finansijskog rizika za radnika.

14. Poravnanje spora koji se tiče postojanja i uslova radnog odnosa treba da bude predmet industrijskog ili drugog suda ili arbitražnih tijela kojima radnici i poslodavci imaju pristup u skladu s domaćim zakonom i praksom.

15. Nadležno tijelo treba da usvoji mjere u smislu obezbjeđivanja poštivanja i primjene zakona i propisa koje se tiču radnog odnosa u smislu raznih aspekata koji su sadržani u Preporuci, na primjer, kroz službe inspekcije rada i njihovu saradnju s upravom za socijalnu zaštitu kao i poreskim organima.

16. U smislu radnog odnosa, nacionalna uprava za rad kao i njene odgovarajuće službe trebaju redovno da prate provođenje svojih programa i odvijanje procesa. Posebnu pažnju treba posvetiti zanimanjima i sektorima, gdje je zaposlen visok procenat radnica.

17. Članice treba da izgrade, kao dio nacionalne politike iz ove Preporuke, djelotvorne mjere koje imaju za cilj uklanjanje podsticaja kojima se maskira radni odnos.

18. Kao dio nacionalne politike, članice treba da promovišu ulogu zaključivanja kolektivnih ugovora i društvenog dijaloga kao sredstava, između ostalih, za pronalaženje rješenja za pitanja koja se odnose na područje radnog odnosa na nacionalnom nivou.

III. PRAĆENJE I PRIMJENA

19. Članice treba da uspostave odgovarajući mehanizam ili koriste postojeći za praćenje kretanja na tršištu rada i organizaciji rada, kao i za formulisanje savjeta kod usvajanja i primjene mjera koje se odnose na radni odnos u okviru nacionalne politike djelovanja.

20. Najreprezentativnije organizacije poslodavaca i radnika treba da budu ravnopravno zastupljene u mehanizmima za praćenje kretanja na tržištu rada i organizaciji rada. Osim toga, ove organizacije trebaju biti konsultovane kroz mehanizme, onoliko često koliko je to potrebno i gdje god je to moguće i svrsishodno, a na osnovu izvještaja stručnjaka ili tehničkih studija.

21. Članice treba da, u najvećoj mogućoj mjeri, prikupljaju informacije i statističke podatke i preduzimaju istraživanja o promjenama u obrascima i strukturi rada na nacionalnom i sektorskom nivou uzimajući u obzir raspoređenost žena i muškaraca i druge relevantne faktore.

22. Članice treba da uspostave posebne nacionalne mehanizme, kako bi obezbijedile da radni odnos može biti jasno utvrđen u okviru transnacionalnog pružanja usluga. Treba razmotriti uspostavljanje sistematskih kontakata i razmjene informacija o datom predmetu s drugim državama.

IV. ZAVRŠNI STAV

23. Ovom Preporukom se ne revidira Preporuka o privatnim agencijama za zapošljavanje, 1997. (Br. 188), niti se revidira Konvencija o privatnim agencijama za zapošljavanje, 1997.

Referentne konvencije:

K181 Konvencija o privatnim agencijama za zapošljavanje, 1997 Preporuke: P188 Preporuka o privatnim agencijama za zapošljavanje, 1997

Referentne konvencije:

K181 Konvencija o privatnim agencijama za zapošljavanje, 1997 Preporuke: P188 Preporuka o privatnim agencijama za zapošljavanje, 1997

PRILOG 2:

IZRADA MEĐUNARODNOG STANDARDA O RADNOM ODNOSU – ISTORIJSKI PREGLED:

Autor Enrique Marin

Međunarodna konferencija rada je u tri prilike razmatrala radni odnos, pod različitim naslovima. Prvo, radilo se o donošenju standarda u vezi s Ugovornim radom od 1997. do 1998. g., bez rezultata; drugo, generalna diskusija o Dometu radnog odnosa u 2003. g., i treće, donošenje novog standarda, ovaj put o Radnom odnosu u 2006. godini. Potreba za većim brojem krugova razgovora tokom nekoliko godina, što nije uobičajeno za Konferenciju, potvrđuje složenost problema, poteškoće u vezi s vođenjem međunarodnog tripartitnog dijaloga o tome i važnost koju MOR pridaje ovom pitanju.

Tri osjetljiva pitanja su proizašla iz Konferencije MOR-a kada je prvi put razmatrala pitanje zavisnih nezaštićenih radnika od 1997. do 1998. g.: terminologija, konceptualno okvir i radikalno suprotstavljeni stavovi poslodavaca i radnika koji su takođe doveli do podjela među vladama. Terminološke i konceptualne razlike su se prevladale nakon nekoliko godina nastojanja i ostvaren je značajan napredak, ali je ostala razlika u pogledima bez obzira što se smanjila.

Pitanje koje je Konferencija razmatrala od 1997. do 1998. g. je bio "Ugovorni rad". Ugovorni rad je vrlo čest i popularan engleski izraz, ali je nejasan i teško prevodiv na druge jezike, i stvarao je zabunu. Vrsta posla koja je povezana s ovim izrazom smatrala se sličnom onom poslu koji obavljaju lica koja su u radnom odnosu, ali je o tome nedostajala jasna definicija. Za potrebe predložene Konvencije, izraz "Ugovorni rad" je označavao "posao koji obavlja pojedinac (u daljem tekstu "ugovorni radnik") za fizičko ili pravno lice (u daljem tekstu "preduzeće korisnik") kada posao lično obavlja ugovorni radnik u stvarnim uslovima zavisnosti ili podređenosti preduzeću korisniku, a ovi uslovi su slični onima koji su karakteristični za radni odnos u skladu s nacionalnim zakonima i praksom, ali gdje ugovorni radnik nije zaposlenik preduzeća korisnika."[32]

Rasprave vođene 1997. i 1998. godine su stvorile zabunu. Nijedan instrument nije usvojen, što je suprotno tradiciji Konferencije. Poslodavci su odlučno bili protiv predloženih nacrta, smatrajući neprimjerenim regulisanje tog pitanja u obliku standarda, zbog različitih nacionalnih situacija i pristupa, te miješanja predloženih instrumenata s građanskim i komercijalnim aranžmanima. Nadalje, poslodavci i neke vlade su smatrali da bi ti tekstovi stvorili treću i loše definisanu kategoriju radnika, između zavisnih i samozaposlenih radnika. Delegati sa na kraju odlučili da se više ne koriste izrazi "ugovorni poslovi", niti "ugovorni radnik".

Međutim, nedostatak konsenzusa za usvajanje instrumenata ne znači da je Konferencija negirala postojanje problema. Naprotiv, ona je bila uvjerena da postoje radnici koji su nezaštićeni, a poslodavci su priznali da se nešto mora preduzeti u vezi s maskiranim radnim odnosom. Ali, da bi se održala nova rasprava bilo je potrebno nastaviti s radom, kako bi

[32] Prijedlog Konvencije o ugovornom radu, član 1. MLC, 86. sjednica, Ženeva, 1998, Odbor za ugovorni rad, Izvještaj V (2B) Dodatak. http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc86/rep-vadd.htm

se utvrdilo koji su to radnici kojima je potrebna zaštita u slučajevima identifikovanim od strane Odbora za ugovorni rad; u svrhu njihove zaštite i definisanja takvih radnika, vodeći računa o postojanju različitih jezika i pravnih režima. Ovo pitanje je dobilo privremeni naziv Zaštita radnika kako bi se formulisao tekst rezolucije.

Od "ugovornog posla" do "zaštite radnika" i "radnog odnosa"

Kancelarija je pokrenula istraživački program na temu "zaštite radnika", koji je uključivao nacionalne studije i sastanke kako bi identifikovao radnike koji su se našli u centru pažnje Konferencije, kao neko kome je potrebna zaštita.

Korištenjem zajedničkog pristupa i metodologije, nacionalni autori su u svojim zemljama identifikovali karakteristike sljedeće vrste radnika: samozaposlenih radnika, zavisnih radnika koji su vezani bilateralnim ili trouglim radnim odnosom, samozaposlenih radnika, ali koji su ekonomski zavisni od naručioca posla. Nadalje, oni su ispitali stanje određenih posebnih radnika, kako bi se olakšalo njihovo poređenje od zemlje do zemlje. To je bio slučaj s vozačima kamiona, građevinskim radnicima, tekstilnim radnicima, trgovačkim radnicima u robnim kućama i radnicima iz supermarketa i hipermarketa. Ideja je bila da se posmatraju i opišu situacije radnika, a da se ne vrši prethodno i loše definisano etiketiranje, kao što je ugovorni radnik. Ova ideja je bila vrlo korisna za istraživanje i kasnije je inspirisala neke aspekte mehanizama za praćenje Preporuke broj 198. Ona je zanimljiva i kao sredstvo za obuku inspektora rada i za organizaciju strateških aktivnosti inspekcije rada.

Rezultati ovog istraživanja i tehničke rasprave su predstavljeni na tripartitnom sastanku stručnjaka, koji su raspravljali o ovom pitanju i dali zajedničku izjavu. Stručnjaci su zaključili da su lica kojima je potrebna zaštita, kao što je navela Konferencija Međunarodne organizacije rada, zavisni ako su povezani sa licem koje obavlja posao putem nejasnog ili maskiranog radnog odnosa, kojeg je teško identifikovati kao takvog, ili su se našli u trouglom radnom odnosu koji izaziva zabunu. Stručnjaci su potvrdili da je glavni problem djelokrug radnog odnosa, u smislu da su mnogi zavisni radnici pravno ili de facto van zaštite zakona o radu. Zajednička izjava stručnjaka je predstavljala važan znak konsenzusa. Uz to, rad MOR-a o ovom pitanju je dao novi zaokret.

U skladu s novim pristupom, o radnom odnosu se ponovo raspravljalo na Konferenciji 2003. i 2006. godine.

"Generalna diskusija" održana 2003. godine je pružila priliku za nastavak razmjene ideja o ovom pitanju. Rasprava je bila vrlo korisna i produktivna. Jezički i konceptualni problemi su u velikoj mjeri prevladani. Izgledalo je da su se članovi Odbora za radni odnos upoznali i bavili nastalim problemima i iste tretirali kao prave i osjetljive probleme. Nakon teških pregovora, Odbor je jednoglasno usvojio važne zaključke,[34] koji su predstavljali osnovu za budući međunarodni instrument.

Prema tim zaključcima, uloga MOR-a se sastojala u tome da se omogući donošenje Preporuke i ova tačka uvrsti u dnevni red predstojeće Međunarodne konferencije rada. Od MOR-a se tražilo da se fokusira na maskirani radni odnos i na potrebu za mehanizmima za djelotvornu zaštitu lica u radnom odnosu na nacionalnom nivou. MOR bi dala smjer-

[33] Vidi Prilog 2, Zaključci u vezi s radnim odnosom,u:
http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-v-1.pdf

nice državama, bez insistiranja na univerzalnoj definiciji suštine radnog odnosa. To bi također bilo dovoljno fleksibilno da uzme u obzir različite nacionalne realnosti, da se bavi rodnom dimenzijom i ne miješa s izvornim komercijalnim i nezavisnim ugovornim aranžmanima. MOR bi promovisala kolektivno pregovaranje i socijalni dijalog kao sredstvo za pronalaženje rješenja problema na nacionalnom nivou i uzela bi u obzir nedavna dešavanja u radnom odnosu, kao i zaključke. Međutim, ovom prilikom se nije riješilo pitanje trouglog radnog odnosa.[34]

Inspekcija rada je nekoliko puta spomenuta u zaključcima. Shodno tim zaključcima, potrebna je snažna politička predanost države, kako bi se obezbijedila usklađenost sa zakonom, te podržali svi mehanizmi koji to omogućavaju, što bi takođe uključilo socijalne partnere, tamo gdje je to prikladno. U tu svrhu bi se promovisala saradnja između različitih državnih agencija za sprovođenje propisa, a posebno inspekcije rada. Zaključci su podsjetili kako je ova snažna politička predanost formulisana u Konvenciji o inspekciji rada, 1947 (br. 81) i kako je potrebno da osoblje uprave rada, a posebno inspekcije rada, gdje je to primjenjivo, prođe odgovarajuću obuku. U tu svrhu, MOR treba da ojača svoju pomoć nacionalnim upravama za rad, a posebno inspekcijama rada.[35]

Trenutak za donošenje standarda je konačno došao 2006. godine, kada je usvojena Preporuka br. 198. Delegati radnika i vlada su većinom podržali predloženu Preporuku kao osnovu za razgovore. Poslodavci su, s druge strane, smatrali da ona sadrži važne principe, ali da je izašla iz okvira maskiranog radnog odnosa. Rasprava je bila vrlo teška, ali uzbudljiva vježba tripartitnog dijaloga, tokom koje su usvojene izmjene i dopune predložene od strane poslodavaca, radnika i vlada, i postignut je važan napredak njihovim učešćem, uključujući i učešće u razmatranju osjetljivog pitanja trouglih radnih odnosa. Međutim, poslodavci koji su bili uzdržani od početka, odlučili su da ne daju podršku Preporuci kada je usvojen stav koji se odnosi na kriterijume, indikatore i pretpostavku radnog odnosa.[36]

[34] Ibidem, stav 25.

[35] Ibidem, stav 10,11,12 i 21.

[36] Vidi Izvještaj Odbora za radni odnos, Privremeni zapisnik 21. stav 576, i njegovo dostavljanje, razmatranje i odobravanje u plenumu, Privremeni zapisnik; 23, str. 23/17, Ženeva, Međunarodna konferencija rada, 95. sjednica, na :http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/records.htm.

Preporuka br. 198

Tokom generalne diskusije koja se vodila u 2003. g., postignut je dogovor da bi mogući instrument o tom pitanju mogla da bude Preporuka. Poslodavci su se snažno suprotstavili ideji konvencije, a i nekoliko država je također dijelilo to mišljenje. Za razliku od konvencije, preporuke samo daju smjernice. Ipak, Preporuka br. 198 traži od država članica precizne mjere, i kao standard, to podrazumijeva obavezu "podnošenja nadležnim organima" i dostavljanje izvještaja MOR-u na osnovu člana 19. Ustava MOR-a.[37]

[37] Član 19 (...) Obaveze članica u vezi Preporuka

6. U slučaju Preporuke:

(a) Preporuka će se dostaviti svim članicama na razmatranje s ciljem da joj se putem nacionalnog zakonodavstva i na drugi način da pravosnažnost;

(b) Svaka od članica se obavezuje da će najduže u roku od jedne godine od završetka zasjedanja Konferencije ili, ako je to nije moguće zbog vanrednih okolnosti, to učiniti u roku od jedne godine, a potom što je prije moguće, ali ni u kom slučaju nakon 18 mjeseci nakon završetka Konferencije, dostaviti preporuku organu ili organima koji su nadležni za dotično pitanje radi donošenja zakona ili preduzimanja drugih mjera;

(c) Članice će obavijestiti generalnog direktora Međunarodne kancelarije rada o mjerama koje su preduzete u skladu s ovim članom u svrhu podnošenja preporuke navedenom nadležnom organu ili organima s pojedinostima o organu ili organima koji se smatraju nadležnim, i o radnjama koje su isti preduzeli;

(d) osim podnošenja preporuke navedenom nadležnom organu ili organima, bez obaveza, članice nemaju nikakvu drugu obavezu, osim što će obavijestiti glavnog direktora Međunarodne kancelarije rada u odgovarajućim vremenskim razmacima shodno upitima Upravnog odbora, o stavu zakonodavstva i prakse u njihovim državama u pogledu pitanja kojima se bavi Preporuka, pokazujući u kojoj mjeri odredbe Preporuke proizvode ili će proizvoditi dejstvo i takve promjene tih odredbi za koje se smatra da su potrebne ili bi mogle biti potrebne kako bi se one usvojile ili primjenjivale. (Vidi Ustav MOR-a na http://www.ilo.org/ilolex/english/constq.htm).

MCO-MOR Nastavni plan na temu

“Izgradnja modernih i djelotvornih sistema inspekcije rada”

MODUL

8

Bezbjednost i zaštita zdravlja na radu

O čemu se radi u ovom modulu?

Ovaj modul sadrži pregled osnovnih pojmova i principa bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu (BZR) zasnovanih na međunarodnim standardima rada. On takođe obuhvata ciljeve, opravdanost i metodologije za prevenciju nesreća na radu i profesionalnih oboljenja.

Ciljevi

Cilj ovog modula je da učesnicima omogući uvid u značaj prevencije nesreća na radu i slabog zdravstvenog stanja, najbolji način za njihovo sprečavanje, ali i za promovisanje BZR u cjelini. Na kraju ovog modula, učesnici će moći da:

- ✓ Opišu pristupe uzrocima nesreća, prevenciji i upravljanju BZR-om.
- ✓ Opišu ljudski i ekonomski uticaj nesreća na radu i profesionalnih oboljenja i koristi od unapređenja BZR-a.
- ✓ Istraže glavne dužnosti i prava različitih aktera u smislu promovisanja BZR-a i ključnih međunarodnih standarda rada koji se na njih odnose.
- ✓ Analiziraju uticaj promjena u propisima o BZR-u i drugim inicijativama u vezi s ulogom inspekcije rada.
- ✓ Objasne principe za djelotvorne sisteme upravljanja u oblasti BZR-a i/ili upravljanja rizikom.

SADRŽAJ

1. Uvod u bezbjednost i zaštitu zdravlja na radu 5
1.1. Uzroci nesreća na radu 6
1.2. Ljudski i ekonomski uticaj nesreća i oboljenja na radu 8
Ljudski i društveni uticaj 8
Ekonomski i poslovni uticaj 9
1.3 Sprečavanje nesreća na radu i profesionalnih oboljenja 12
1.4. Međunarodni standardi rada za BZR 13
2. Promovisanje poštivanja standarda u oblasti BZR-a 15
2.1. Glavne dužnosti i prava aktera 15
Poslodavci 15
Radnici 17
Proizvođači i dobavljači 19
2.2. Izmjene propisa o BZR 20
2.3. Novi pristup inspekciji rada i BZR-u 22
2.4. Inicijative za dobrovoljno poštivanje propisa 23
2.5. Smjernice MOR-a o sistemima upravljanja BZR-om 25
2.6. Preventivna kultura bezbjednosti i zdravlja 27
3. Upravljanje rizikom 29
3.1. Opasnost i rizik 29
3.2. Identifikovanje opasnosti 30
3.3. Procjena rizika 32
3.4. Prevencija i kontrola rizika 33
Hijerahijska kontrola rizika 34
3.5. Provođenje i praćenje 36
Sažetak 37
Vježbe 39
Vježba 1: Vježba o procjeni rizika 41
Vježba 2: Uvjeravanje nemotivisanih poslodavaca 45
Vježba 3: Uzročnost i prevencija nesreća 47
Bibliografija i dodatna literatura 50
Prilozi 51
Prilog 1: Pristup procjeni rizika od pet koraka 53

1. UVOD U BEZBJEDNOST I ZAŠTITU ZDRAVLJA NA RADU

"...Bezbjednost i zdravlje radnika je sastavni dio ljudske bezbjednosti. Kao vodeća agencije Ujedinjenih nacija za zaštitu radničkih prava, MOR je na čelu zagovaranja i aktivizma u promovisanju bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu. Bezbjedan rad nije samo zdrava ekonomska politika, to je osnovno ljudsko pravo..."

Kofi Annan, bivši generalni sekretar, Ujedinjene nacije.[1]

Bezbjednost i zdravlje na radu (BZR) okuplja brojne discipline u predviđanju i prevenciji nesreća i oboljenja na radnom mjestu. Međutim, BZR je mnogo više od samog izbjegavanja povreda, ona je takođe aktivno promovisanje bezbjednosti i zdravlja na radu. "Bezbjednost" i "zdravlje" se različito definišu, ali je možda najpoznatija definicija ona koju je dala Svjetska zdravstvena organizacija, koja u svom Statutu navodi da je zdravlje *"stanje potpunog tjelesnog, psihičkog i društvenog blagostanja, a ne samo odsustvo oboljenja ili slabosti"*.[2] Dakle, BZR uključuje:

- Sprečavanje štete i štetnih posljedica po zdravlje radnika zbog njihovih uslova rada, bez obzira na sektor u kojem su zaposleni i bez obzira na njihov status u zaposlenju, pol, rasno ili etničko porijeklo.
- Prilagođavanje radnog okruženja radnicima, tako da najbolje odgovaraju tjelesnim i duševnim potrebama radnika.
- Dostupnost adekvatnih službi za zaštitu zdravlja i bezbjednosti radi promovisanja i održavanja blagostanja radnika.
- Djelotvorno upravljanje bezbjednošću i zaštitom zdravlja na radu, pridavanje istog značaja ovim pitanjima kao i drugim uslovima poslovanja.

[1] Uvodni izvještaj "Dostojanstven rad – Bezbjedan rad", XVI svjetski kongres o bezbjednosti i zdravlju na radu, 2002.

[2] Statut Svjetske zdravstvene organizacije: http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf

1.1. Uzroci nesreća na radu[3]

Istraživači iz različitih naučnih oblasti i inženjeringa pokušavaju da razviju teoriju o uzročnosti nesreća, koja će pomoći da se identifikuju, izoluju i konačno uklone faktori koji doprinose ili prouzrokuju nesreće. U više navrata se pokušala razviti teorija o predviđanju uzročnosti nesreća, ali do sada nijedna nije univerzalno prihvaćena. Neke od najčešćih teorija su:

Teorija domino pločica: Prema W. H. Heinrich (1931.), koji je razvio tzv. domino teoriju, 88 odsto svih nesreća je prozrokovano ljudskim radnjama koje nisu bezbjedne, deset odsto nastaje zbog uslova koji nisu bezbjedni i dva odsto zbog "djelovanja Boga". On je predložio "niz od pet faktora koji dovode do nesreće" u kojoj bi svaki faktor aktivirao sljedeći korak po sistemu rušenja domino pločica koje se nalaze u istom nizu. Faktori nesreće su predstavljeni u sljedećem nizu:

1. Porijeklo i društveno okruženje.
2. Krivica radnika
3. Nezbezbjedna radnja s mehaničkom i fizičkom opasnošću.
4. Nesreća.
5. Oštećenje ili povreda.

Na isti način na koji bi uklanjanje jedne domino pločice iz niza ometalo redoslijed rušenja, Heinrich je sugerisao da bi uklanjanje jednog od faktora spriječilo nastanak nesreće, te posljedice u vidu povrede; uklanjanjem iz niza ključne domino pločice koja je numerisana (nezbezbjedna radnja s mehaničkom i fizičkom opasnošću). *Teorija višestruke uzročnosti* je zamijenila ovu domino teoriju.

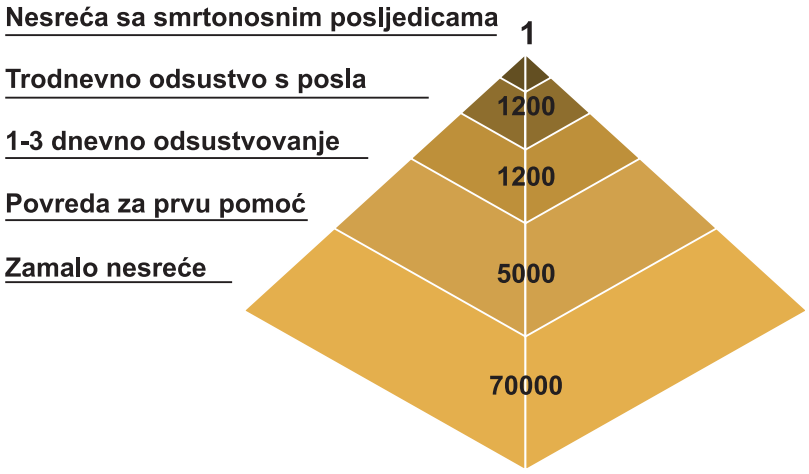
Teorija višestruke uzročnosti. Ona pretpostavlja da jednu nesreću ne uzrokuje jedna radnja ili stanje koje nije bezbjedno, nego da tome doprinose mnogi faktori, uzroci i pod-uzroci, te da određene kombinacije istih dovode do nesreće. Prema toj teoriji, faktori koji doprinose se mogu grupisati u sljedeće dvije kategorije:

- *Bihevioralne*. Ova kategorija uključuje faktore koji se odnose na radnika, kao što je nepravilnan stav, nedostatak znanja, nedostatak vještina i neadekvatno fizičko i psihičko stanje.
- *Okolišne*. Ova kategorija uključuje nepravilno čuvanje drugih opasnih radnih elemenata i propadanje opreme kroz korištenje i nebezbjedne postupke.

Najveći doprinos ove teorije je iznošenje činjenice da je nesreća rijetko, ako ikada, rezultat jednog uzroka ili radnje.

[3] Poglavlje 56: "Theory of Accident Causes" u The Encyclopedia of Occupational Health and Safety, četvrto izdanje, Ženeva, MOR 1998.g. na http://www.ilo.org/safework_bookshelf/english

Ajsbergova (Iceberg) teorija nesreća: Iako ona nije isključivo teorija uzročnosti nesreća, ova studija je važna. Prema toj teoriji postoji proporcionalnost i odnos između broja fatalnih nesreća, nesreća s lakšim povredama, nezgoda i "neuspjeha" koji se dešavaju u preduzeću. Ona takođe sugeriše da svi oni imaju zajedničke uzroke. Istraživanje i analiza pristupa nezgodama (zamalo propustima) bi onda bio dobar način identifikovanja potencijalnih uzroka nesreća, kao i potrebnih mjera opreza. Ova teorija sugeriše da je mogućnost da zamalo dođe do propusta ili nezgode ili nesreće s povredama samo vjerovatna.



S istorijskog gledišta, 1920-ih godina su se uzroci nesreća na radnom mjestu pripisivali nedovoljnim i loše planiranim tehničkim sistemima. U 1930-im godinama naglasak je pomjeren prema tzv. ljudskom faktoru, poput psiholoških faktora individualnog ponašanja (posebno u pogledu pogrešnog postupanja prilikom primjenjivanja bezbjedonosnih pravila). U 1960-im godinama obrazloženje se mijenja i fokusira na tzv. "društveno-tehnički sistem", odnosno interakciju između radnika i mašina.

Od 1970-ih, slijedom teorije sistema, fokus je na širem sistemu, koji osim radnika i mašina obuhvata i kontekst okoliša i organizacije. Ona naglašava ulogu sistema upravljanja preduzećima za sprečavanje nesreća na radu i oboljenja, prenošenjem odgovornosti za te pojave s nebezbjednih radnji i nebezbjednih uslova na pogrešne odluke rukovodstva, nedostatak obavezanosti poslodavca i preventivne kulture.

1.2. Ljudski i ekonomski uticaj nesreća na radu i profesionalnih oboljenja

Ljudski i društveni uticaj

Na globalnom nivou, milioni radnika i njihovih porodica osjećaju posljedice nesreća i oboljenja na radu svake godine, a dostupne statistike (koje su daleko od toga da su potpune) pokazuju da te nesreće predstavljaju velika ljudska i ekonomska opterećenja. MOR redovno ažurira svoje globalne procjene o broju nesreća i oboljenja na radu, a u svom uvodnom izvještaju za XVIII svjetski kongres 2008. godine, ona je dala sljedeću tabelu:[4]

Procijenjeni broj smrtonosnih i nesmrtonosnih nesreća na radu i profesionalnih oboljenja

Godina	Nesreće uzrokuju ≥ 4 dnevno odsustvo s posla	Smrtonosne nesreće na radu	Smrtonosna oboljenja na radu	Ukupno smrtonosnih oboljenja i nesreća
2001.	268 milion	351,000	2.03 milion	2.38 milion
2003.	337 milion	358,000	1.95 milion	2.31 milion

Izvještaj navodi da se porast procijenjenog broja nesmrtonosnih nesreća može djelimično objasniti povećanjem privredno aktivnog stanovništva na globalnom nivou i u nekim regijama, što predstavlja povećanje ukupne zaposlenosti. Iako izgleda da je broj profesionalnih oboljenja opao između 2001. i 2003., procijenjeno je da se broj smrtnih slučajeva od opasnih materija gotovo udvostručio na oko 651,000. Izvještaj ističe značaj promovisanja BZR-a u takvom kontekstu, i posebno daje osvrt na nedavno usvojenu Konvenciju o promotivnom okviru za bezbjednost i zdravlje na radu, 2006 (br. 187), o kojoj se detaljnije govori u daljem tekstu.

Nesreće i oboljenja na radu imaju i druge ozbiljne posljedice po živote radnika i njihovih porodica, od kojih se mnoge ne odražavaju u statistici. Na primjer:

- Prosječno smanjenje starosne granice za penzionisanje radnika s invaliditetom iznosi oko pet godina, odnosno oko 15 odsto radnog vijeka, što predstavlja značajan gubitak potencijala za zarađivanje za život.
- Veliki broj nezaposlenih radnika ima neki poremećaj radne sposobnosti, ali ne dovoljno veliki da bi radnik imao pravo na ličnu invalidninu ili nadoknadu. Međutim, gubitak radne sposobnosti može da bude takvog obima da može ozbiljno smanjiti sposobnost njegovog ili njenog ponovnog zapošljavanja.

[4] Introductory Report 'Beyond deaths and injuries: the ILO's role in promoting safe and healthy jobs' na XVIII Svjetskom kongresu bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu, 2008. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_094524.pdf

- Procjenjuje se da je u prosjeku pet odsto radne snage odsutno s posla svaki dan. To može varirati od dva do deset odsto, zavisno od sektora, vrste rada i kulture rukovođenja.
- U najopasnijim sektorima industrije, stopa smrtnosti u periodu od deset godina je viša od stope nezaposlenosti za isti period (npr. šumarstvo).
- U zemljama u razvoju rizici su deset puta veći nego u razvijenim zemljama.

Ekonomski i poslovni uticaj

Osim ovih ljudskih i socijalnih opterećenja, stručnjaci se sada slažu da nesreće i oboljenja na radu imaju vrlo značajan ekonomski uticaj na poslovnu produktivnost, a time takođe i na nacionalnu produktivnost. Shvatilo se da su troškovi nesreća na radu i profesionalnih oboljenja zapravo mnogo veći nego što je prethodno procijenjeno, zbog uključenih indirektnih, kao i direktnih troškova. Za preduzeća, to može da predstavlja veću premiju osiguranja, štetu poslovnom imidžu i ugledu, upravljanje vremenom provedenim na istraživanju nesreća i druge troškove. Za zemlje, to podrazumijeva slabiji privredni razvoj, veća opterećenja inspekcije rada i drugih nadležnih tijela, povećanu socijalnu bezbjednost i nacionalne troškove zdravstvene zaštite, i tako dalje.

U smislu globalnog uticaja, MOR procjenjuje da ukupni troškovi nesreća i oboljenja na radu iznose oko četiri odsto svjetskog BDP-a – ogroman broj koji je više od 20 puta veća od službene razvojne pomoći.[5] Stoga nesreće i oboljenja na radu mogu ozbiljno ugroziti privredni razvoj, naročito u zemljama gdje je najveće siromaštvo, čiji sektori zapošljavanja često uključuju one opasne i gdje su službe inspekcije rada nažalost često najslabije.

Nasuprot tome, unapređenje BZR-a može da bude dobro za poslovnu produktivnost, kao i zdravlje i sreću radnika, kao što je pokazalo nekoliko nedavnih istraživanja. Dokument Upravnog odbora MOR-a koji je naprijed naveden[6] razmatra neka od tih istraživanja, uključujući i one iz teksta u narednom okviru.

[5] Occupational safety and health: Synergies between security and productivity". Dokument Upravnog odbora MOR-a, mart 2006.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/meetingdocument/wcms_110380.

[6] Ibid.

Poslovne prednosti BZR-a

Prema izvještajima mnogih velikih i malih preduzeća, poklanjanje pažnje BZR-u je zapravo dobro za posao. Na primjer, direktor za zdravlje i bezbjednost u Velikoj Britaniji citira mnoge velike kompanije, a takođe i MSP (mala i srednja preduzeća), koji prijavljuju da su troškovi preventivnih mjera do sada nadmašili ekonomske i druge društvene naknade.[7] Ukratko, poslovne koristi od posvećivanja pažnje BZR-u su mnogobrojne, ako ne i sve od navedenih, u zavisnosti od okolnosti:

- ✓ Stope izostanaka s posla su veoma smanjene.
- ✓ Zaposlenici su sretniji, s višim nivoom morala, motivacije i koncentracije na poslu.
- ✓ Duže zadržavanje zaposlenika u zaposlenju.
- ✓ Bolja produktivnost i konkurentnost, ponekad i značajno.
- ✓ Ušteđene su značajne svote novca zahvaljujući boljem održavanju postrojenja.
- ✓ Odštetni zahtjevi i troškovi osiguranja su smanjeni, a ponekad i u znatnoj mjeri.
- ✓ Odnosi između klijenata i dobavljača su poboljšani.
- ✓ Imidž i ugled kompanije su poboljšani.
- ✓ Predkvalifikacioni bodovi za dodjelu ugovora bilježe rast.
- ✓ Ostvarene su značajne uštede (i bezbjednost radnog mjesta) kao rezultat gore navedenog.

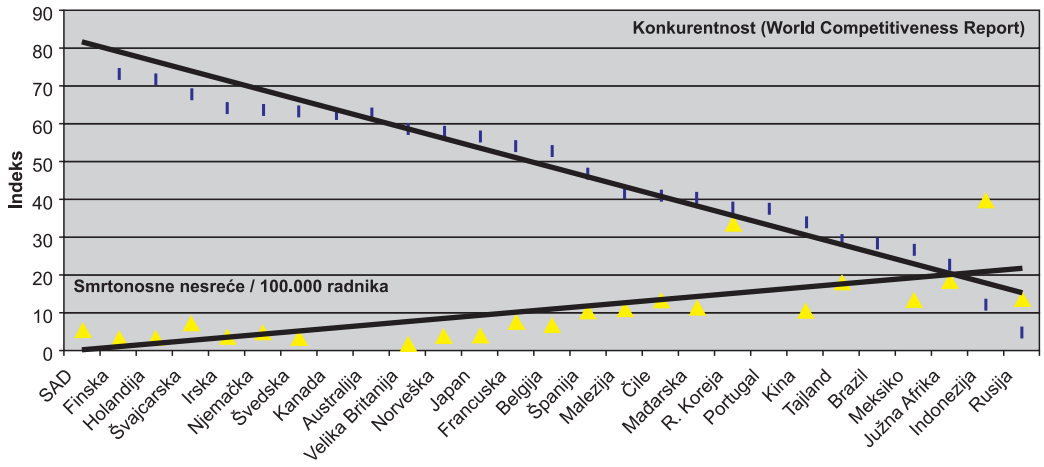
To su važni argumenti za promovisanje BZR-a pored humanitarnih i pravnih. Štaviše, ako se takve naknade mogu povećati i na nacionalnom nivou, nacionalni privredni razvoj će takođe imati koristi i biti održiviji.

Argument koji se često čuje je da zemlje u razvoju ne mogu sebi priuštiti dobre standarde BZR-a i da je to korist koju mogu uživati samo industrijske zemlje. Međutim, nema razloga da naprijed citirani noviji dokazi (koji doduše dolaze iz preduzeća u razvijenim zemljama) ne bi trebali da budu globalno primjenjivi. Zaista postoje neki dokazi iz zemalja u razvoju da se isti principi tamo takođe dobro drže,[8] i da su "dobra bezbjednost i zdravlje dobri za poslovanje." Dalje informacije i reference na tu temu su dati u Upravnom odboru MOR-a koji je spomenut dalje u tekstu. Stav da dobri standardi BZR-a imaju direktan odnos s nacionalnim privrednim razvojem je takođe iznesen u studiji Svjetskog ekonomskog foruma i Instituta za menadžment u Lozani (Lausanne Institute of Management). Ovo istraživanje je pokazalo da su najkonkurentnije zemlje takođe sklone da imaju najbolje evidencije o bezbjednosti. Rezultati ove studije su sažeto grafički prikazani niže u testu.

[8] Nekoliko primjera je citirano u Occupational safety and health: Synergies between security and productivity". Dokument Upravnog odbora MOR-a, mart 2006.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/meetingdocument/wcms_110380

Konkurentnost i bezbjednost

Izvori: World Competitiveness Report
Lausanne: ILO/SafeWork



Loši uslovi BZR-a umanjuju produktivnost, jer su nesreće na radu ili profesionalna oboljenja veoma skupi i mogu imati mnoge direktne kao i indirektne efekte na život radnika, njihovih porodica i poslodavaca. Ovi troškovi su prikazani u sljedećoj tabeli:

Primjeri direktnih i indirektnih troškova nesreća na radu i lošeg zdravlja na nivou preduzeća[9]

Direktni troškovi

- ✓ Poremećaj poslovnih aktivnosti i kontinuirani gubitak proizvodnje usljed izostanka radnika
- ✓ Izgubljene zarade radnika i mogući troškovi prekvalifikacije za drugi posao
- ✓ Prva pomoć, medicinski troškovi i troškovi rehabilitacije
- ✓ Troškovi osiguranja i eventualno veće buduće premije
- ✓ Troškovi nadoknade
- ✓ Sve novčane kazne ili pravni postupci nakon nesreće / slučaja lošeg zdravlja
- ✓ Zamjena ili popravak oštećene opreme

[9] Ibid.

Indirektni troškovi

- ✓ Vrijeme potrebno za vođenje naknadne istrage, možda zajedno s organom nadležnim za sprovođenje propisa (npr. inspekcija rada) i drugim upravama
- ✓ Troškovi prekvalifikacije drugog lica za taj posao i eventualno zapošljavanje zamjenskog radnika
- ✓ Slabija dugoročna zaposljivost radnika zbog povrede
- ✓ "Ljudski troškovi" – gubitak kvaliteta života i opšteg blagostanja
- ✓ Slabija motivisanost za rad i moral radne snage, povećano izostajanje
- ✓ Oslabljen ugled preduzeća i odnosi između klijenta i javnosti
- ✓ Šteta po okoliš (npr. od hemijskih nesreća)

1.3. Sprečavanje nesreća na radu i profesionalnih oboljenja

Prevencija je centralni koncept bezbjednosti i zdravlja na radu, u tolikoj mjeri da se čak i koncept "prevencija profesionalnih rizika" često koristi kao ekvivalent za "bezbjednost i zdravlje na radu". Ponekad se jednostavno definiše u odnosu na željeni pristup radu s bezbjednošću i zdravljem na radu: svi koraci ili mjere koje su preduzeti ili planirani u svim fazama rada u preduzeću za sprečavanje ili smanjenje profesionalnih rizika. Prevencija je i stav pojedinaca i organizacija u načinu na koji se nose s problemima BZR-a. Pojam "prevencija" je povezan s drugim relevantnim principima i razmatranjima:

- Princip prevencije. Tvrdi da je izbjegavanje štete puno bolje nego pokušaj da se ona sanira.
- Princip predastrožnosti. Kada aktivnost prijeti narušavanjem okoliša ili zdravlja ljudi, treba preduzeti mjere predastrožnosti, čak i ako neka uzročno-posljedična veza nije u potpunosti naučno utvrđena.
- Većina opasnih uslova rada se može spriječiti. Razvoj i sazrijevanje BZR-a kao discipline, otkrivanje uzročno-posljedičnih odnosa i najboljih mjera kontrole, ili napretka u smanjenju povreda na radu i profesionalnih oboljenja su povećali povjerenje u prevenciju.
- Može se upravljati nesrećama na radu i profesionalnim oboljenjima. Spoznaja da se mnogi principi industrijskog znanja i postupaka koji se koriste za proizvodnju i organizaciju rada mogu primijeniti na prevenciju nesreća predstavljala je važan korak. Menadžeri su takođe otkrili da su efikasna proizvodnja, kvalitet i bezbjednost usko povezani.
- Iako su nadoknada, zdravstvena njega i rehabilitacija bolesnih i povrijeđenih radnika veoma važni a to će i ostati, glavni fokus i napori BZR-a bi trebali da se usmjere na prevenciju 10 na radnom mjestu, jer ona nudi najisplativiju strategiju za njihovo otklanjanje i kontrolu rizika.

- Prevencija je poželjnija od zaštite. Zaštita podrazumijeva da postoji opasnost koja nije otklonjena i postojanje rizika na radnom mjestu. Mjere zaštite pokušavaju da smanje rizik, tako što izbjegavaju mogućnost kontakta između opasnosti i radnika i / ili težine posljedica u eventualnom kontaktu između opasnosti i radnika. Iako mjere zaštite na radu mogu spriječiti nesreće na radu i profesionalna oboljenja, "preventivni pristup" podrazumijeva suzbijanje profesionalnih rizika tako što neposredno djeluje na opasnosti kroz njihovo otklanjanje ili smanjivanje
- Proaktivni pristupi su poželjniji od reaktivnih pristupa. Reaktivni pristupi uključuju korištenje aktivnosti koje se pokreću događajima (povrede, nesreće, nezgode, žalbe, gubici, itd.). Aktivni pristupi uključuju prikupljanje podataka o pitanjima zdravlja i bezbjednosti i radnjama preduzetim prije nego što se desi nesreća, nezgoda ili pogorša zdravstveno stanje. Uopšteno govoreći, to podrazumijeva prikupljanje podataka i preduzimanje svih razumnih mjera i mjera predostrožnosti, kako bi se izbjegla profesionalna oboljenja i povrede u najranijim fazama (od planiranja i projektovanja radnog mjesta).

1.4. Međunarodni radni standardi za BZR

Od 1919. godine usvojeno je preko 60 konvencija i preporuka koje nastoje da unaprijede bezbjednost i zdravlje na radu, od razumnog radnog vremena i smanjenja izloženosti olovu prilikom bojenja, do rizika na glavnim mjestima opasnosti i unaprijeđenih službi inspekcije rada. Standardi bezbjednosti i zdravlja na radu spadaju u četiri šire kategorije:

- Vođenje politika djelovanja.
- Zaštita u pojedinim granama privredne djelatnosti: npr. sektor građevinarstva, rudnici, trgovine i kancelarije i rad u pristaništima.
- Zaštita od određenih rizika: npr. jonizirajuće zračenje, benzin, azbest, čuvanje postrojenja.
- Mjere zaštite: npr. zdravstveni pregledi mladih radnika, maksimalna težina tereta koje prevozi jedan radnik, prevencija profesionalnih nesreća na brodu, prevenciju profesionalnog karcinoma, prevencija zagađenja vazduha, buke i vibracija u radnoj okolini.

Međunarodni radni standardi s najširom primjenom su:

Konvencija o bezbjednosti i zdravlju na radu, 1981. (br. 155) i njena prateća Preporuka (br. 164). Ovi standardi imaju vrlo širok djelokrug: oni se primjenjuju na sve grane privrednih djelatnosti, na sve radnike i odnose se na sve rizike na radnom mjestu. Oni propisuju okvirne uslove za djelovanje na nacionalnom nivou (npr. za donošenje nacionalne BZR politike) kao i djelovanja na nivou preduzeća. Potonji uključuje dužnosti poslodavaca kako bi se obezbijedilo da su radna mjesta, itd. bezbjedna i bez rizika po zdravlje "u mjeri u kojoj je to razumno izvodljivo". Treba sačiniti aranžmane na osnovu

kojih radnici sarađuju sa svojim poslodavcima i (shodno Preporuci br. 164) voditi razumnu brigu o sebi i drugima.

U skladu s Konvencijom br. 155, tu bi takođe trebao da postoji “adekvatan i primjeren inspekcijski sistem”, kako bi se osiguralo sprovođenje BZR zakona. Preporuka 164 propisuje da takvi inspekcijski sistemi treba da se rukovode odredbama Konvencija o inspekcijama rada br. 81 i 129.

Konvencija o službama medicine rada, 1985. (br. 161) i prateća Preporuka (br. 171). Djelokrug ovih standarda je takođe veoma širok i bavi se potrebom za postojanjem jedinstvene nacionalne politike o službama medicine rada. Funkcije tih službi treba da budu primjerene specifičnim rizicima preduzeća i uključuju takva pitanja kao što su utvrđivanje i procjenjivanje rizika, nadzor radne okoline, davanje savjeta i promovisanje zdravlja na radu na drugi način. Nadležno tijelo treba da se konsultuje s reprezentativnim organizacijama poslodavaca i radnika u vezi s mjerama koje su potrebne kako bi odredbe Konvencije proizvodile dejstvo.

Konvencija o promotivnom okviru za bezbjednost i zdravlje na radu, 2006. (br. 187) i njena prateća Preporuka (br. 197). Ovi standardi su takođe vrlo široki u svom djelokrugu i nadograđuju se na prethodne i druge Konvencije i Preporuke. Konvencija br. 187 se zasniva na konceptima koji su potrebni BZR-u kako bi se njima djelotvorno upravljalo kako na nacionalnom, tako i na nivou preduzeća, kao i potrebi za nacionalnom preventivnom bezbjedonosnom i zdravstvenom kulturom na radu. Konvencija i Preporuka posebno nastoje da promovišu:

- Nacionalne politike o BZR-u, čime se osnažuju odredbe Konvencije br. 155 i traži formulisanje i pregled takvih politika.
- Nacionalne sisteme BZR-a, koji sadrže niz bitnih elemenata, uključujući i nacionalne organe za BZR i inspekcijske sisteme.
- Nacionalne programe o BZR, koji su strateški i vremenski ograničeni, s naglaskom na posebne nacionalne prioritete za BZR. Takvi programi bi trebali da angažuju širok spektar aktera, uključujući, naravno, inspekcije rada, koji imaju važnu zajedničku ulogu.

Odnos inspekcija u sklopu sistema BZR-a kao cjeline se može prikazati putem dijagrama:

2. PROMOVISANJE POŠTIVANJA STANDARDA BZR-a

2.1. Glavne dužnosti i prava aktera

Razvoj regulatornog okvira i definisanje prava i dužnosti glavnih aktera su dakle, predstavljali osnovne korake za napredak BZR-a. Međunarodni radni standardi, kao što je gore opisano, uspostavljaju okvir za odnose, odgovornosti i obaveze u vezi BZR-a, čime se glavnim akterima daje aktivna uloga u poboljšanju BZR-a putem ispunjavanja njihovih obaveza.

Poslodavci

Poslodavci su osnovni nosioci dužnosti u skladu sa zakonodavstvom o BZR-u. Njihova dužnost, briga i odgovornosti za njihove zaposlenike dominira nad ostalim dužnostima, što znači da bi trebali da se ozbiljno staraju o bezbjednosti i zdravlju svojih radnika. U većini zakona o BZR-u, dužnost poslodavca s tim u vezi se ne odnosi samo na zaposlenike, nego i druga lica koja mogu opravdano prisustvovati na radnom mjestu, kao što su posjetioci, izvođači ili javnost, obezbjeđivanjem razumne zaštite od rizika koji proizilaze iz radnih aktivnosti svima koji bi time mogli biti pogođeni.

U skladu s nacionalnim zakonodavstvom o BZR-u, dužnosti poslodavaca su često detaljno navedene kao u Australiji,[10] kako je sažeto u daljem tekstu:

[10] Član 16.Zakona o bezbjednosti i zdravlju na radu (zapošljavanju u Komonveltu) http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/num_act/ohasea1991531/s16.html

Zakonodavstvo Australije o BZR-u

Ono zahtijeva da poslodavac preduzme sve razumno moguće mjere:

- ✓ Da obezbijedi bezbjedno postrojenje.
- ✓ Da obezbijedi bezbjedne sisteme rada.
- ✓ Da obezbijedi odgovarajuće sadržaje za blagostanje zaposlenika na radu.
- ✓ Da obezbijedi da su radna mjesta Komonvelta bezbjedna i bez rizika po zdravlje.
- ✓ Da obezbijedi da pojedinci mogu bezbjedno i bez rizika po svoje zdravlje stupiti na i napustiti radna mjesta Komonvelta.
- ✓ Da obezbijedi bezbjednost zaposlenika prilikom upotrebe, rukovanja, skladištenja ili prevoza postrojenja ili materijala.
- ✓ Da se pobrine da zaposlenici dobiju potrebne informacije, uputstvo, obuku i nadzor, i na odgovarajućim jezicima.
- ✓ Da se konsultuju sa sindikatima i drugim licima prilikom izrade politika bezbjednosti i zdravlja na radu koje će omogućiti djelotvornu saradnju između poslodavca i zaposlenika u promovisanju, izradi i preispitivanju mjera kako bi obezbijedili zdravlje, bezbjednost i blagostanje zaposlenika na poslu.
- ✓ Da zaključi sporazum sa sindikatima kako bi se osigurali odgovarajući mehanizmi za nastavak konsultacija i druga pitanja vezana za zdravlje i bezbjednost na radu.
- ✓ Da prati zdravlje i bezbjednost zaposlenika na radu i uslova na radnim mjestima koji su pod kontrolom poslodavaca.
- ✓ Da vode odgovarajuće informacije i evidencije koji se odnose na zdravlje i bezbjednost zaposlenika.
- ✓ Da obezbijede odgovarajuće zdravstvene usluge i prvu pomoć zaposlenicima.

Ovo zakonodavstvo u velikoj mjeri odražava gore opisane zahtjeve iz Konvencije br. 155, a slični zahtjevi se mogu naći u većini zemalja, gdje se poslodavci smatraju zakonski odgovornim da obezbijede zdravlje i bezbjednost svojih radnika.

Upravljanje BZR-om[11]

Organizacije treba da upravljaju zdravljem i bezbjednošću s istim stepenom stručnosti i po istim standardima kao i drugim osnovnim poslovnim djelatnostima, tako da djelotvorno kontrolišu rizike i spriječe nanošenje štete ljudima.

Uspješno upravljanje BZR-om treba da:

- ✓ Započne kao vidljiva i aktivna podrška snažnog vođstva i obavezanosti viših menadžera i direktora, koji bi takođe trebali da pokažu tu obavezanost svojim ponašanjem i praksom rukovođenja.
- ✓ Podijeli percepcije menadžmenta i uvjerenja cijele organizacije o važnosti BZR-a i potrebu za postizanje ciljeva BZR-a.
- ✓ Tretira ciljeve BZR-a na isti način kao i druge poslovne ciljeve.
- ✓ Podijele jasno razgraničene nadležnosti i dobro definisane odgovornosti.
- ✓ Šire bezbjedonosnu kulturu među svim organizacijama postavljanjem BZR-a odgovornošću glavnog menadžmenta (umjesto da se ova odgovornost stavi u isključivu nadležnost odjeljenja ili jedinice za BZR).

Radnici

> *"U današnjem svijetu sindikata, ne postoji tema u vezi s kojom su radnici [...] svih mogućih stavova i svih vrsta zanimanja, toliko saglasni i tako spremni da preduzmu zajedničku akciju koliko u sprečavanju nesreća i obezbjeđivanju zdravih radnih mjesta."* [12]

Kao što ovaj citat pokazuje, pitanje sprečavanja nesreća (a time i BZR) je važna tema za radnike više od 100 godina, iz očitih razloga. Iako danas i drugi razlozi mogu da budu podjednako važni, BZR i dalje mora da bude doslovno suštinsko pitanje za radnike.

Međutim, da bi se osigurala bezbjednost i zdravlje radnika, takođe je potrebna njihova saradnja i zbog toga su mnoge zemlje uvele zakonsku obavezu za radnike da sarađuju sa svojim poslodavcima u zaštiti svoje bezbjednosti i zdravlja ali i bezbjednosti i zdravlja drugih.

[11] *Successful safety and health management*, Izvršna vlast za zdravlje i bezbjednost, Velika Britanija, 1991. revidiran 1997.

[12] Sidney i Beatrice Webb: *Industrial democracy*, 1902.

Obaveze radnika u Evropskoj uniji[13]

1. Odgovornost svakog radnika je da se brine koliko je to moguće o svojoj bezbjednosti i zdravlju, kao i drugih lica pogođenih njegovim radnjama ili komisija na radu u skladu s njegovom obukom i uputstvima poslodavca.
2. U tu svrhu i u skladu sa svojom obukom i uputstvima svojih poslodavaca, radnici moraju naročito da:

   (a) pravilno koriste mašine, uređaje, alate, opasne materije, transportnu opremu i druga sredstva za proizvodnju;

   (b) pravilno koriste primljenu ličnu zaštitnu opremu i vrate na odgovarajuće mjesto nakon upotrebe;

   (c) se suzdrže od samovoljnog razdvajanja, mijenjanja ili uklanjanja montiranih sigurnosnih uređaja npr. mašina, aparata, alata, postrojenja i zgrada i pravilno koriste takve sigurnosne uređaje;

   (d) odmah obavijeste i poslodavca i/ili radnike s posebnim odgovornostima u vezi s bezbjednošću i zdravljem radnika o svakoj situaciji na radnom mjestu za koju opravdano smatraju da predstavlja ozbiljnu i direktnu opasnost po bezbjednost i zdravlje, kao i svakom propustu u aranžmanima zaštite.

   (e) sarađuju, u skladu s nacionalnom praksom, s poslodavcem i/ili radnicima s posebnim odgovornostima u vezi s bezbjednošću i zdravljem radnika onoliko koliko je potrebno, kako bi se svi zadaci ili zahtjevi koje postavljaju tijela nadležna da zaštite bezbjednost i zdravlje radnika na radu izvršili;

   (f) sarađuju, u skladu s nacionalnom praksom, s poslodavcem i/ili radnicima s posebnim odgovornostima u vezi s bezbjednošću i zdravljem radnika onoliko koliko je potrebno, kako bi se poslodavcu omogućilo da se pobrine da radna okolina i uslovi rada budu bezbjedni, te da ne predstavljaju opasnost za bezbjednost i zdravlje u svom području djelovanja.

Dužnosti radnika se često kombinuju s pravima radnika, na primjer, pravom da:

- se obučavaju i dobiju informacije o rizicima koji su povezani s njihovim poslovima i preventivnim mjerama koje treba usvojiti.
- napuste svoja radna mjesta u slučaju ozbiljne i neposredne opasnosti.
- idu na zdravstveni pregled (kada je to potrebno) i da budu informisani o rezultatima.
- se radnici konsultuju u vezi s pitanjima BZR-a i da im se omogući učešće u istim.

[13] "Okvirna direktiva" EU 89/391/EEC od 12. 6.1989. o uvođenju mjera za podsticanje poboljšanja bezbjednosti i zdravlja radnika na poslu, u članu 13.:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989L0391:EN:HTML.

Takođe je potrebno da se naglasi značaj konsultacija s radnicima, jer se efikasan i znatan napredak u BZR-u ne može ostvariti bez radničkih konsultacija i angažmana. Radnici mogu doprinijeti preventivnim programima, jer iz svog iskustva poznaju stvarne uslove rada, uključujući i sve prečice ili sumnjive prakse koje mogu da se nastave. To vrijedi i za državni nivo, gdje zakonodavstvo, politike, tehničke i druge smjernice o BZR-u zahtijevaju doprinos radnika putem njihovih nacionalnih sindikata ili drugih organizacija.

Velika većina zemalja članica MOR-a zahtijeva uspostavljanje struktura za saradnju između menadžmenta, radnika i njihovih predstavnika (Odbori za BZR i predstavnici radnika za BZR koje imenuje sindikat ili na drugi način), i definišu prirodu i sastav tih struktura prema veličini (u smislu broja zaposlenih) i funkcija preduzeća.

U principu, poslodavac stavlja na raspolaganje vrijeme i resurse koji su potrebni kako bi ovu obuku obavile vladine spoljne ili privatne specijalizovane ustanove, uključujući i organizacije poslodavaca i radnika.

Jedna od ključnih strategija za promovisanje BZR-a na radnom mjestu je učešće inspektora rada u odborima za BZR i s predstavnicima za BZR.

Proizvođači i dobavljači

Jedan od principa BZR-a je da se s rizicima najbolje nositi u fazi projektovanja ili proizvodnje u mjeri u kojoj je to moguće, čime se smanjuje rizik za radnike. Dakle, na radnom mjestu bi mašine mogle da budu bezbjednije, tiše, s manje vibracija i tako dalje, kroz bolji dizajn, a materije da predstavljaju manje zdravstvene rizike za radnike zbog dobrih uputstava (koja se ispravno primjenjuju) u vezi sa skladištenjem i korištenjem. Prema tome, mnoge zemlje su usvojile BZR zakonodavstvo ili smjernice u vezi s dužnostima dizajnera, proizvođača i dobavljača. Na primjer, brojne evropske direktive koje se bave bezbjednošću proizvoda su sada uglavnom na snazi u Evropskoj uniji i vjeruje se da imaju važan uticaj na smanjenje nesreća na radu i profesionalnih oboljenja.

Takvo zakonodavstvo ili smjernice mogu da se odnose na proizvode kao što su mašine, liftovi i posude pod pritiskom, kako bi se obezbijedilo da su kao takvi projektovani, proizvedeni, ispitani i isporučeni uz odgovarajuću zaštitu za blagostanje radnika koji ih koriste. Umjesto toga, oni mogu da se odnose na nabavku opasnih materija i cilj im je da se osigura da dobavljači obezbijede odgovarajuće informacije u vezi s bezbjednošću i zdravljem, opet za blagostanje korisnika.

Nekim inspekcijama rada je data odgovornost za sprovođenje takvih zakona, što je mnogima od njih relativna novina. Takozvani “tržišni nadzor” zahtijeva da inspektori procjenjuju usklađenost proizvoda i materija s relevantnim “propisima o nabavkama” na isti način kao i s uobičajenim radnim zakonodav-

stvom. Tada će se inspektori baviti proizvođačima ili dobavljačima ili uvoznicima, umjesto poslodavcima i radnicima, ako su proizvodi iz drugih zemalja.

Inspektori imaju jasnu prednost u vršenju tržišnog nadzora proizvoda na radnom mjestu, tako što znaju kolika je vjerovatnoća da će se koristiti u praksi. Međutim, njima će možda biti potrebna pomoć stručnjaka za procjenu usklađenosti s međunarodnim ili nacionalnim standardima (npr. za mašine ili posude pod pritiskom), što može predstavljati problem za neke inspekcije, gdje takva ekspertiza nije odmah pri ruci. Drugi izazov je vezan za potrebu za dobrim prekograničnim mrežama i saradnjom, kako bi se preduzimale sve potrebne mjere za njihovo otklanjanje s obzirom da se sada dosta trgovine odvija na međunarodnom nivou. Takve mreže je lakše uspostaviti tamo gdje već postoje regionalne grupe visokog nivoa (na primjer, u sklopu Evropske unije ili Udruženja jugoistočne Azije).

Ovo područje rada je još uvijek u razvoju i vjerovatno će se ekspertiza za rješavanje pitanja nabavke dalje izgrađivati u predstojećim godinama.

Obaveze proizvođača i dobavljača: Konvencija broj 155 (Član 12)

Moraju se preduzeti mjere u skladu s nacionalnim zakonima i praksom, s ciljem osiguranja da oni koji projektuju, proizvode, uvoze, obezbeđuju ili premještaju mašine, opremu ili materije u profesionalne svrhe:

(a Budu uvjereni da, u mjeri u kojoj je to razumno izvodljivo, mašine, oprema ili materije ne uzrokuju opasnost za bezbjednost i zdravlje onih koji ih koriste pravilno.

(b) Provjere informacije u vezi s pravilnom ugradnjom i upotrebom mašina i opreme i pravilne upotrebe dostupnih materija i informacije o opasnostima koje prijete od mašina i opreme i opasnih svojstava hemijskih supstanci i fizičkih i bioloških agensa ili proizvoda, kao i uputstva o tome kako treba izbjegavati poznate rizike.

(c) Vrše analize i istraživanja ili na drugi način prate naučne i tehničke spoznaje potrebne za usklađivanje s podstavom (a) i (b) ovog člana.

2.2. Izmjene propisa o BZR

Do 1970-ih, zakonodavstvo o BZR-u je bilo usmjereno gotovo isključivo na određena radna mjesta, kao što su tvornice, kamenolomi i rudnici, te je obuhvatalo posebne dijelove postrojenja i procesa i njihove rizike u nekim detaljima, kao što su kotlovi ili dizalice. Međutim, posljednjih nekoliko decenija pojavio se upadljiv trend u zakonodavstvu o BZR-u u smislu zahtjeva da bude sveobuhvatnije i da se primjenjuje u svim sektorima zapošljavanja i na sve rizike.

Stara nacionalna zakonodavstva o BZR-u su bila sklona preskriptivnom pristupu, namećući poslodavacima veoma veliki broj posebnih obaveza, bilo u glavnom zakonu o BZR-u ili u pratećim propisima, uredbama i pravilnicima.

Naglasak je bio na postizanju poštivanja posebnih zahtjeva, a ne usvajanje cjelokupnog pristupa BZR-u koji bi bio orijentisan prema prevenciji. U mnogim zemljama, ukoliko bi stvari loše krenule ili ako se nije postupalo po propisima, odgovornim se uvijek smatrao i često kažnjavao nesretni nadzornik, nadglednik ili zaposlenik, a troškovi su se uvijek odnosili na neispunjavanje veoma specifičnih zahtjeva.

Uz širenje uopštenih i sveobuhvatnih obaveza, na primjeru Konvencije o bezbjednosti i zdravlju na radu, 1981. (br. 155) i odredbi Okvirne direktive o bezbjednosti i zdravlju na radu, 1989.,[14] u Evropskoj uniji, ovaj pristup BZR-u se pokazao neadekvatnim i neprikladnim. Novi pristup zakonodavstvu stavio je jasno do znanja da je prvenstveno najviši menadžment odgovoran za postizanje prihvatljivih standarda o BZR-u u njihovim preduzećima, a jedini praktičan način uspješnog ispunjavanja tako sveobuhvatne obaveze je pomoću upravljanja pristupom BZR-u.

Novi propisi donose dužnosti poslodavcima kako bi se obezbijedila preventivna organizacija u preduzećima (uključujući i načine za promovisanje radničkih konsultacija i učešća) i neke prakse upravljanja, koje uključuju vršenje preventivnih aktivnosti, a koje su najčešće:

- Procjena rizika.
- Nadzor uslova rada.
- Obuka i informisanje radnika.
- Praćenje zdravstvenog stanja radnika.
- Praćenje stanja okoliša.
- Hitno planiranje.
- Snimanje, dokumentacija i obavještavanje o informacijama vezanim za BZR.
- Istraživanje nesreća na radu.

Sistemi unutrašnje kontrole

Sistem unutrašnje kontrole (UK) ili samoregulisanja koji uključuje osnovnu odgovornost poslodavca da organizuje sistematsko djelovanje po pitanju bezbjednosti i zdravlja na radu su uvele Norveška 1992. i Švedska 1993. godine. Prema norveškom Zakonu o radnom okruženju iz 1990. g., poslodavac je obavezan da vrši internu kontrolu na svakom radnom mjestu, te da sistematski radi na poboljšanju radnog okruženja u preduzeću, tako što se od njega traži da postavi ciljeve, obaveze i sprovodi aktivnosti u vezi s bezbjednošću i zdravljem, kao što su procjena rizika i akcioni plan, praćenje rezultata, kao i da dokumentuje mjere koje su utvrđene kako bi se obezbijedilo zdravo radno okruženje.

[14] Direktiva Savjeta 89/391/EEC.

Još jedna važna promjena u propisima o BZR-u ogleda se u postepenom uključivanju novih zdravstvenih rizika. Propisi o BZR-u su tradicionalno bili fokusirani na opasnosti u vezi s bezbjednošću i prevencijom nesreća, uz postepeno uključivanje i opasnosti po zdravlje. U posljednjih nekoliko godina se donose novi propisi koji uključuju i druge probleme u vezi sa zdravljem, uglavnom u vezi s ergonomijom, koja je u osnovi poremećaj mišićno-koštanog sistsma, i psihosocijalnim faktorima, koji dovode do psihosocijalnih problema poput stresa, sagorjevanja, mobinga, itd. Psihosocijalni faktori se odnose na uslove koji obuhvataju aspekte posla i organizacije rada i rad organizacije (organizaciona klima ili kultura, uloge na radu, međuljudski odnosi, te dizajn i sadržaj zadataka, itd.).

2.3. Novi pristup inspekciji rada i BZR-u

Uvođenje ovog novog pristupa, bilo putem novog nacionalnog zakonodavstva ili smjernica, imalo je veliki uticaj na proces inspekcijskog nadzora. Inspektori rada su daleko odmakli od svojih tradicionalnih pristupa, kojima su jednostavno utvrđivali zakonske nepravilnosti, a zatim davali savjete ili izricali kazne, u zavisnosti od težine prekršaja. Umjesto toga, oni usvajaju proaktivniji pristup i fokusiraju se na način centralizovanog upravljanja BZR-om, ukazivanjem na pojedinačne primjere poštivanja ili nepoštivanja propisa, kako bi pokazali koliko preduzeće, kao cjelina, zaista dobro upravlja BZR-om.

To može da iziskuje široku i sistematsku procjenu (ili kontrolu) sistema BZR-a u preduzeću, ali se mnogo češće ogleda u iznošenju inspektorovog mišljenja o kompetencijama menadžmenta preduzeća za svakodnevno upravljanje BZR-om. To znači formiranje mišljenja o tome koliko dobro menadžeri procjenjuju rizike i preduzimaju mjere kako bi ih držali pod kontrolom, upravljali i održavali neophodne preventivne mjere. Dakle, inspektori rada moraju da uzmu u obzir politiku o BZR-u i organizaciju preduzeća, ako one postoje, kompetencije i odgovornosti svog osoblja u pitanjima BZR-a, nivoe obuke o BZR-u i nadzora, itd. – putem praktičnih primjera s radnog mjesta, kako bi pokazali takve kompetencije, ili na neki drugi način.

Ovaj novi pristup još uvijek nisu usvojile sve inspekcije rada, ali postoji jasan trend u tom pravcu, pogotovo u razvijenijim zemljama. Promjene su dobro prikazane u “Zajedničkim principima za inspekcije rada u vezi sa zdravljem i bezbjednošću na radnom mjestu”,[15] koje je usvojio Odbor viših inspektora rada Evropske unije (SLIC), a koji su uspostavljeni kako bi odražavali promjene u zakonodavstvu Evropske unije.

[15] “Zajednički principi za inspekcije rada u vezi sa zdravljem i bezbjednošću na radnom mjestu “. EU Odbor viših inspektora rada, 2006.

Zajednički principi za inspekcije rada u vezi sa zdravljem i bezbjednošću na radnom mjestu (SLIC)

Pristup koji treba koristiti tokom inspekcije mora da obuhvata fizički pregled radnih praksi, standarda i uslova na radnom mjestu, te raspravu s predstavnicima poslodavca i radnika. Važno je da se prilikom provođenja istrage u vezi s nesrećom na radu ili profesionalnim oboljenjem obavi razgovor s pojedincem koji je pogođen, kad god je to potrebno i moguće. U okviru osnovnih principa, pregled i rasprava treba da budu fokusirani na obezbjeđivanje poštivanja nacionalnog zakonodavstva koje je na snazi, uključujući i onog koje proizilazi iz prenosa EU prava. (...).Na osnovu strukture Okvirne direktive prioriteti za inspekcije su:

(i) da procijeni da li je politika poslodavca za zdravlje i bezbjednost usmjerena na to da osigura zdravlja i bezbjednost njegovih zaposlenika;

(ii) da procijeni da li postoji vjerovatnoća da će organizacija i struktura koju je uveo poslodavac da bi osigurao zdravlje i bezbjednost dovesti do utvrđivanja, ispravljanja i prevenciju nedostataka. To će obuhvatiti aranžmane poslodavca za utvrđivanje opasnosti i procjenu rizika;

(iii) da posebno izvrši procjenu aranžmana poslodavca za:

- djelotvorno planiranje, organizaciju, sprovođenje, nadzor, praćenje i pregled zaštitnih i preventivnih mjera na radnom mjestu;
- obezbjeđivanje stručnih savjeta i pomoći u pitanjima zdravlja i bezbjednosti;
- bavljenje hitnim slučajevima; davanjem razumljivih i relevantnih informacija zaposlenicima i/ili njihovim predstavnicima;
- obuku zaposlenika u zdravlju i bezbjednosti;
- obezbjeđivanje konsultacija s radnicima i/ili njihovim predstavnicima o pitanjima relevantnim za zdravlje i bezbjednost;
- obezbjeđivanje da preduzete mjere djelotvorno štite radnike od rizika koji je utvrđen. (...)"

2.4. Inicijative za dobrovoljno poštivanje propisa[16]

Preko 20 godina sve više preovladavaju dobrovoljne inicijative (DI) – to jest, kodeksi ponašanja ili druge poslovne inicijative koje nisu propisane zakonom, a koje se bave rezultatima preduzeća u pogledu zdravlja, bezbjednosti, okoliša (ZBO) i drugih pitanja. One se sve više smatraju novim instrumentom politike i alatom za upravljanje koji pomaže da se rješavaju problemi iz oblasti ZBO-a. Njih promovišu ne samo sami industrijski sektori, već i vlade koje često oskudijevaju u novcu, koje mješavinu vladine i dobrovoljne (samo)regulacije vide kao način za postizanje viših standarda na efikasniji i ekonomičniji način nego putem samih propisa "naredbe i kontrole".

[16] Izvještaj za raspravu na tripartitnom sastanku o dobrovoljnim inicijativama koje utiču na obuku i edukaciju o bezbjednosti, zdravlju i okolišu u hemijskoj industriji. MOR, Ženeva, 22-26.2.1999. http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/tmci99/tmcirep.htm1,1#

Dobrovoljne inicijative se kreću u rasponu od dogovora u kojima strane (obično preduzeća ili njihova udruženja) postavljaju svoje ciljeve, a često vrše vlastito praćenje i izvještavanje, do inicijativa gdje se sporazum postiže između nekomercijalnog tijela (npr. državnog organa, organizacije građana ili nevladine organizacije) i komercijalne strane (industrijsko udruženje ili određena kompanija). Deklarisana namjera dviju vrsta inicijativa je obično ista: podsticanje članova da dobrovoljno poboljšaju svoje ukupne rezultate u vezi sa zaštitom okoliša ili ZBO-om. Neke od poznatijih dobrovoljnih inicijativa su:

- Odgovorna zaštita.
- Ekološko upravljanje i sistem revizije (EMAS)
- Standardi Međunarodne organizacije za standardizaciju (ISO).[17]
- BZRAS 18001 (OSHAS 18001).
- MOR BZR 2001 (ILO OSH 2001).

Dobrovoljni programi su samo jedan element sveobuhvatne strategije ZBO zaštite koja obuhvata niz politika i programa. Oni imaju značajne prednosti i predstavljaju određene izazove koje bi trebalo prepoznati, kako bi se osigurala njihova upješnost. Prednosti koje ih čine snažnim istrumentima politike su da:

- koriste tržišno orijentisan pristup da podstaknu bihevioralne promjene koje ne zavise od propisa;
- pruže vrijedne koristi učesnicima, uključujući pristup informacijama uz minimalne troškove, smanjene troškove poslovanja i javno priznanje za svoja ZBO dostignuća;
- teže prema stvaranju partnerstava između potencijalnih protivnika (vlade i industrije, korporativnih takmičara unutar jednog sektora industrije, industrije i sindikata), što dovodi do boljeg dijaloga i saradnje koja može biti korisna za sve strane;
- može imati dalekosežne posljedice, koje utiču na ponašanje promjenom stava javnosti prema hemijskoj industriji, što dovodi do poboljšanja na mnogim frontovima.

Ograničenja dobrovoljnih programa, koji su povezani s njihovim oslanjanjem na tržišne snage, su da:

- oni mogu biti uspješni samo ako se učesnici mogu uvjeriti da svoje radnje promijene dobrovoljno. Dakle, primjerena je pažljiva analiza mogućnosti i motivacije učesnika prije nego što se odabere dobrovoljni pristup;
- s obzirom da prilike za sankcionisanje zbog nepoštivanja ne postoje ili su slabe, dobrovoljni programi možda neće biti dovoljno uvjerljivi da bi privukli učesnike da promijene svoje ponašanje;

[17] Na primjer, ISO-9000 i 14000 serije standarda o kvalitetu i zaštiti okoliša.

- dobrovoljnim programima često nedostaje transparentnost i mogu biti neuspješni u zaštiti prava treće strane, stoga su potrebne komponente vjerodostojnog nadzora, evaluacije i izvještavanja, da bi se uspostavilo povjerenje važnih učesnika;
- dobrovoljni programi mogu prekršiti pravila konkurentnosti na različite načine. Prema Evropskoj komisiji, na primjer, kompanije potpisnice se mogu isključiti s tržišta ili se mogu "napuhati" potrošačke cijene.

Vladin solidan, regulativni okvir i okvir politika, te uključivanje javnosti, vjerovatno mogu da poboljšaju neke od tih ograničenja dobrovoljnih kodeksa.

2.5. Smjernice MOR-a o sistemima upravljanja BZR-om[18]

Podstaknuta upravljačkim pristupom BZR-u i uspjehom "sistemskog" pristupa u međunarodnim standardima (poput ISO standarda), MOR je donijela svoje *Smjernice o bezbjednosti i zdravlju na radu i zdravstvenim sistemima za upravljanje* 2001. godine. Smjernice, poznate kao MOR-BZR 2001 pružaju jedinstven međunarodni model koji je kompatibilan s drugim standardima upravljanja sistemom i vodičima. One takođe odražavaju vrijednosti MOR-a, kao što su tripartizam, i relevantne međunarodne standarde, kao što su Konvencije br. 155 i 161. MOR-BZR 2001 nije pravno obavezujući i njegova primjena ne zahtijeva certifikaciju, kao što je to slučaj s drugim međunarodnim standardima, ali ga zemlje mogu formalno priznati kao dobru praksu i koristiti ga u izradi svojih smjernica na tu temu. One su do sada prevedene na više od 20 jezika i na njih se naširoko pozivaju nacionalne uprave.

MOR-BZR 2001 podstiče integraciju BZR elemenata sistema upravljanja u sveobuhvatne aranžmane politike i upravljanja, iako takođe omogućava izvjesnu fleksibilnost, zavisno od veličine i vrste preduzeća. MOR-BZR 2001 takođe ističe da bi BZR trebala da bude odgovornost glavnog menadžmenta u preduzećima, a ne da se smatra isključivo zadatkom odjeljenja ili specijalista za BZR. Smjernice obuhvataju niz od pet elemenata integrisanih u stalni ciklus politike, organizovanja, planiranja, sprovođenja, evaluacije i akcije za poboljšanje. Njih slijedi međunarodno prihvaćen Demming ciklus Zakona Planiraj-Radi-Provjeri-Djeluj, koji čini osnov "sistemskog" pristupa upravljanju BZR-om.

[18] MOR Smjernice o sistemima upravljanja BZR.
http://www.ilo.org/safework/normative/codes/lang--en/docName--WCMS_107727/index.htm

Pet elemenata MOR-BZR 2001

- ✓ 'Odjeljak o politici' je osnov sistema upravljanja BZR-a. On postavlja smjernice za organizaciju koju treba slijediti i uključuje učešće radnika.
- ✓ 'Organizovanje' obuhvata elemente nadležnosti i odgovornosti, kompetencija i obuke, dokumentacije i komunikacije. Ono osigurava postojanje upravljačke strukture, te dodjeljivanje odgovornosti potrebnih za izradu politike o BZR-u.
- ✓ 'Planiranje' i 'provođenje' obuhvata elemente početnog pregleda, sistem planiranja, razvoja i provođenja, ciljeve BZR-a i sprečavanje opasnosti. Početni pregled pokazuje gdje se nalazi organizacija u pogledu BZR-a i koristi to kao osnovicu za provođenje politike o BZR-u.
- ✓ 'Evaluacija' se bavi rezultatima, praćenjem i mjerenjem, istraživanjem povreda na radu ili zdravlja, oboljenja i nezgoda, pregledom, revizijom i preispitivanjem upravljanja. Takvi koraci otkrivaju koliko dobro sistem upravljanja BZR-a funkcioniše i identifikuje svaku slabost koju treba ispraviti. Ona uključuje vrlo važan element revizije, koju treba preduzimati u svakoj fazi. Reviziju treba da vrše lica koja su nezavisna od djelatnosti koja je predmet revizije, iako to ne znači da je obavezna revizija treće strane.
- ✓ 'Akcija za poboljšanje' obuhvata preventivne i korektivne radnje i stalno poboljšanje. Ona sprovodi potrebne preventivne i korektivne radnje koje su utvrđene evaluacijom i revizijom. Takođe naglašava potrebu za stalnim poboljšanjem rezultata BZR-a kroz stalni razvoj politike, sistema i tehnika za sprečavanje i kontrolu povreda na radu, lošeg zdravstvenog stanja i nezgoda.

U kontekstu inspekcije rada, možda je važno napomenuti da se ove Smjernice odnose na potrebu za *"sistematičnom inspekcijom"* od strane poslodavaca i radnika kao dio njihove evaluacije i praćenja rezultata.[19] Ustvari, poslodavci su uvijek bili odgovorni za obezbjeđenje bezbjedne opreme za rad, prostora i radnih praksi, a "pregled" je sredstvo za tu svrhu.

MOR-BZR 2001 promoviše uspostavljanje nacionalnog okvira sistema upravljanja (SU) za bezbjednost i zdravlje na radu (BZR) uključujući:

- imenovanje nadležne ustanove(a) za BZR-SU;
- formulaciju jedinstvene nacionalne politike i uspostavljanje okvira za djelotvornu primjenu MOR-BZR 2001 na nacionalnom nivou.

U skladu s tim, Irska (2004.), Izrael i Argentina (2005.) su usvojili MOR-BZR 2001 i promovišu njegovo provođenje u nacionalnoj organizaciji i preduzećima.

Postoje i druge zanimljive inicijative u promovisanju BZR-SU pristupa od strane javnih vlasti kroz pravno neobavezujuće instrumente, kao što su Dobrovoljni programi zaštite u SAD-u.

[19] Ibid. (stav 3.11.6 (b).

Dobrovoljni programi zaštite (DPZ) u SAD-u[20]

DPZ predstavljaju inicijativu koju je 1982. g. pokrenula Uprava za bezbjednost i zdravlje na radu (OSHA) u Sjedinjenim Državama. Uglavnom, radilišta DPZ-a su se obavezala na djelotvornu zaštitu zaposlenika i kroz zahtjeve OSHA standarda. U DPZ, menadžment, rad i OSHA uspostavljaju odnos saradnje na radnim mjestima koja sprovode sveobuhvatan sistem upravljanja BZR-om, kako bi efikasno utvrdili, ocijenili, spriječili i kontrolisali opasnosti na radu radi sprečavanja povreda i oboljenja zaposlenika.

Odobrenje u DPZ je službeno priznanje OSHA-e za izuzetne napore poslodavaca i zaposlenika koji su postigli u BZR, a koja može poslužiti kao primjer. DPZ postavlja kriterijume za upravljanje sistemom BZR-a zasnovane na rezultatima, poziva radilišta da se prijave, a zatim ocjenjuje kandidate na osnovu tih kriterijuma. Provjera OSHA-e uključuje pregled primjene i rigoroznu evaluaciju na licu mjesta od strane tima OSHA stručnjaka za bezbjednost i zdravlje na radu.

Statistički dokazi uspjeha DPZ su impresivni. Kao rezultat toga, prosječna DPZ radilišta imaju stopu gubitka radnih dana od najmanje 50 odsto ispod prosjeka u svom industrijskom sektoru. OSHA briše preduzeća koja učestvuju sa spiska programiranih inspekcijskih spiskova.

U Meksiku[21] i SAD-u, preduzeća mogu da udovolje zahtjevima Dobrovoljnih programa zaštite i mogu se izuzeti od preventivnog pregleda.[22] Međutim, isprobani su slični programi u drugim zemljama i nisu dobro funkcionisali, jer su se uslovi rada u preduzećima koja su primjenjivala dobrovoljne programe poštivanja propisa (i bila izuzeta od pregleda) ponekada pogoršavali, te se stoga nastavilo s redovnim programima. Dobrovoljna primjena sistema upravljanja je ipak korisna u promovisanju poštivanja propisa, jer pruža dobar organizacioni okvir u kojem se zakonske obaveze i odgovornosti mogu lakše utvrditi i izvršiti.

2.6. Preventivna kultura bezbjednosti i zdravlja na radu[23]

Termini 'bezbjedonosna kultura', 'preventivna kultura', 'preventivna kultura bezbjednosti i zdravlja na radu' i druge varijante koje se koriste u mnogim zemljama imaju slična značenja. Stručnjaci ih često opisuju kao zajedničke vrijednosti i prakse menadžmenta i osoblja, kako bi se osiguralo svođenje rizika na najmanju mjeru i njegovo ublažavanje u najvećoj mogućoj mjeri.

[20] http://www.osha.gov/dcsp/vpp/index.html

[21] Akreditovanje sistema upravljanja bezbjednošću i zdravljem na radu (španski): ttp://www.stps.gob.mx/DGSST/asis_tec/m_asis_tec_stps.htm.

[22] Dobrovoljni programi zaštite (DPZ), Uprava za bezbjednost i zdravlje na radu, Sjedinjene Američke Države.
ttp://www.BZRa.gov/dcsp/vpp/index.html.

[23] MOR: Bezbjedna i zdrava radna mjesta. Dostojanstven rad kao realnost. Izvještaj za Svjetski dan bezbjednosti i zdravlja na radu, Ženeva, 2007.
http://www.ilo.org/legacy/english/protection/safework/worldday/products07/report07.pdf

Ukratko, to znači da su bezbjednost i zdravlje uvijek na prvom mjestu, a prevencija je od ključne važnosti. S pravom kulturom bezbjednosti, svaki zaposlenik ili član osoblja - bilo radnik ili menadžer - razmišlja o bezbjednosti i zdravlju, te o novim načinima njihovog poboljšanja.

Iako je opšte priznato da nema preskriptivne formule za razvoj i unapređenje kulture bezbjednosti, javlja se uvjerenje da postoje neke zajedničke karakteristike i prakse koje organizacije mogu da usvoje kako bi ostvarile napredak.

Preventivna bezbjedonosna i zdravstvena kultura
- Zajedničke karakteristike i prakse –

- ✓ Snažno vođstvo i vidljiva i stvarna obavezanost (u teoriji i praksi) menadžmenta.
- ✓ Komunikacija i savjetovanje sa zaposlenicima i aktivno učešće radnika u pitanjima iz oblasti BZR-a.
- ✓ Menadžment i osoblje imaju istu svijest, znanje i razumijevanje BZR-a koji uključuju vjerovanje da se sve nesreće mogu spriječiti i da se njima može upravljati, značenje opasnosti i rizika i kako se oni mogu spriječiti ili kontrolisati.
- ✓ BZR je svačija odgovornost. Ta odgovornost nije ograničena na jedno odjeljenje ili pojedinca. Preduzeće treba da utvrdi sveobuhvatna pravila koja se odnose na uloge, prava i obaveze. Međutim, bezbjedonosna kultura uključuje kulturu tolerisanja grešaka i otvoren stav (atmosfera saradnje i otvorenosti u kojoj se zaposlenici osjećaju ugodno kada razgovaraju o pogreškama i neuspjesima kako bi se poboljšalo učenje).
- ✓ Stalno prisustvo BZR-a, ne samo na nivou osviješćenih stavova i ponašanja osoblja, nego i putem uključivanja pitanja iz oblasti BZR-a u relevantne prakse upravljanja.
- ✓ Preduzeće je spremno da unaprijedi postignuća BZR-a iz prethodnih iskustava i odredi ciljeve za stalno poboljšanje.

Dakle, svi menadžeri i radnici usvajaju pozitivne vrijednosti, stavove, prakse i ponašanja, koja su pogodna za održavanje radnog okruženja koje ne samo da je u skladu sa zakonom, nego je i dobro mjesto za rad.

Takav pristup motiviše radnike i povećava njihovu obavezanost svom poslodavcu, podsticanjem inovativnosti i predanosti, uz očite prednosti za poslovnu produktivnost i blagostanje radnika u cjelini.

Izgradnja i održavanje “nacionalne preventivne bezbjedonosne i zdravstvene kulture” znači povećanje opšte svijesti i znanja i razumijevanja opasnosti i rizika putem nacionalnih kampanja i obuke i obrazovanja, počevši od osnovne škole i dalje tokom radnog vijeka.

3. UPRAVLJANJE RIZIKOM

Upravljanje rizikom je proces koji uključuje sistematsko identifikovanje i analizu opasnosti prirođenih aktivnosti, kao i procjenu relevantnih zdravstvenih rizika za radnike radi izbora i provođenja djelotvornih mjera za kontrolu rizika na radnom mjestu. Upravljanje rizikom stoga uključuje tri glavne aktivnosti:

- Identifikovanje opasnosti.
- Procjenu rizika.
- Prevenciju i kontrolu rizika.

Kao što je spomenuto, novi propisi u mnogim zemljama su propisali dužnost poslodavaca da preduzimaju preventivne aktivnosti uključujući i upravljanje rizikom. Inspektori rada moraju znati kako da vode proces upravljanja rizikom, jer oni često moraju da:

- provjeravaju u kojoj mjeri poslodavci postupaju u skladu s ovom dužnosti i da eventualno traže da se nedostaci isprave;
- obučavaju druge u upravljanju rizikom.

Čak i ako to nije radnja koja se zahtijeva propisima o BZR-u, pristup upravljanju rizikom je među najboljim tehničkim pristupima koje inspektori rada mogu da predlože preduzećima u upravljaju svojim problemima u vezi BZR-a.

3.1. Opasnosti i rizici

Pojam “opasnost” se često miješa s pojmom »rizik«. Ova dva pojma su jako relevantna za mnoge procese i aktivnosti u oblasti BZR-a i traže jasnu definiciju i razlikovanje.

Opasnost je agent, stanje ili djelatnost koji ima potencijal da nanese štetu, i koji, ukoliko se ostavi bez nadzora, može da ima negativan uticaj na blagostanje ili zdravlje izloženih osoba. Postoji neograničen broj opasnosti koje se mogu naći na gotovo svakom radnom mjestu, uključujući:

- Hemijske rizike koji proizilaze iz tečnosti, tvrdih materija, prašine, dima, pare i gasova.
- Fizičke opasnosti, kao što su buka, vibracije, nezadovoljavajuća rasvjeta, zračenje i ekstremne temperature.
- Biološke opasnosti, poput bakterija, virusa, zaraznog otpada i zaraza.
- Sigurnosni rizici povezani s gravitacijom (pad ljudi i predmeta); manuelno rukovanje, ručni alati, pokretni dijelovi postrojenja /mašina i / ili njihovi tereti, vozila, električna energija, oprema pod pritiskom.
- Psihološke opasnosti koje proizilaze iz stresa i napora.

- Opasnosti povezane s lošim ergonomskim dizajnom radnih mjesta i radnih metoda, kao što su loše sjedenje za vozače vozila poput kamiona viličara-dizalica, ili nezgodno oblikovanje radnih stanica za operatore na kompjuterima.

Rizik je kombinacija potencijalne ozbiljnosti i vjerojatnoće da će nekome zapravo biti nanesena šteta određenom opasnošću.

Rizik će biti veći ukoliko je ozbiljnost posljedica veća i kada je češća mogućnost nastanka. Dva faktora su nezavisna: ozbiljnost opasnosti bi mogla da bude velika, ali vjerovatnoća može da bude veoma mala. Vjerojatnoća nastanka se odnosi na učestalost radnikovog kontakta s opasnošću (što su češći kontakti, to je veća vjerojatnoća) i učestalosti kojom opasnost može da ostvari svoje potencijalno štetne efekte (stalno prisutni rizici imaju veću vjerojatnoću da nanesu štetu, nego oni koji su prisutni i aktivni u kratkim periodima).

Dok su opasnosti svojstvene određenom procesu, rizici to nisu i oni će varirati zavisno od nivoa prevencije i sredstava zaštite. Na primjer, pesticidi imaju sebi svojstvene opasnosti, te njihovo prskanje može da predstavlja ozbiljan rizik za poljoprivrednike. Ali gdje se te opasnosti pravilno kontrolišu, rizici se mogu smanjiti na prihvatljiv nivo.

3.2. Identifikovanje opasnosti

Identifikovanje opasnosti u bilo kojoj radnoj aktivnosti je proces pronalaženja i identifikovanja opasnih agenata (situacije, proizvoda i sl.) koji bi mogli doprinijeti izazivanju nesreće na radu i / ili oboljenja, kao i grupa radnika potencijalno izloženih tim opasnostima. Identifikovanje opasnosti je jedna od komponenti većeg procesa upravljanja BZR-om. Izvori informacija za identifikovanje opasnosti na radnom mjestu uključuju, uglavnom:

- Zakonodavstvo u oblasti BZR-a, kodekse prakse, vodiče koje obezbjeđuju domaće i međunarodne institucije i organizacije.
- Podatke iz nacionalnih, sektorskih ili statistika preduzeća o preovladavajućim nesrećama i/ili oboljenjima i uključenim opasnostima.
- Informacije ili dokumenti s uputstvima proizvođača i dobavljača o bezbjednosti mašina, opreme, alata, proizvoda i materija.
- Informacije od radnika, radničkih predstavnika i zajedničkih odbora za BZR putem konsultacija, zapažanja, žalbi, povremenih sastanaka, itd. Radnici su često svjesniji opasnosti i mogućih načina za njihovu kontrolu, nego menadžment.
- Pregled radnog mjesta i posla i analize, kroz posmatranje zadataka koji se obavljaju, rasprava s dotičnim operativnim osobljem i analiza situacije, okolnosti, postrojenja/proizvodi/materija i sl. ili kombinaciju svih njih.

- Pregled istorije nesreća (uključujući nezgode i “neuspjehe”) i profesionalnih oboljenja, istraga o nesrećama/oboljenjima, te podataka dobijenih kontrolom zdravstvenog stanja radnika, koja se vrši u preduzeću ili u drugim preduzećima.
- Savjete, mišljenja i presude nadležnih unutrašnjih i spoljnih stručnjaka za BZR. Takođe se trebaju kontaktirati inspekcije rada radi dobijanja korisnih savjeta.

Proces identifikovanja opasnosti fokusira se na odnos između radnika, zadatka, opreme i materija, radnog okruženja i organizacije rada. Osnovni koraci u prepoznavanju opasnosti su:

1. Identifikovanje mogućih agenata na radnom mjestu. Na radnom mjestu se mogu odvijati različite aktivnosti (npr. proizvodni pogoni, gradilišta, poslovne zgrade, bolnice ili farme) i promjenjiv broj radnika (mala preduzeća/velika preduzeća). Različite aktivnosti se mogu skoncentrisati u posebnim područjima, kao što su odjeljenja ili odsjeci. U industrijskom procesu, različite faze i operacije se mogu identifikovati s odvijanjem proizvodnje od sirovina do finalnih proizvoda. Potrebne su detaljne informacije o procesima, operacijama i drugim aktivnostima od interesa, kako bi se utvrdila korištena sredstva, uključujući i sirovine, materijale s kojima se rukovalo ili su dodani u proces, primarne proizvode, međuproizvode, finalne proizvode, reakcijske proizvode i nusproizvode. Takođe treba prikupiti informacije o prirodi organizacije rada, radnog vremena, kao i prirodi zadatka i operacija.
2. Znanje o rizicima treba da je dostupno iz različitih izvora koji su gore navedeni.
3. Svijest o mogućim situacijama izlaganja. To podrazumijeva identifikovanje radnika ili radnika izloženih opasnosti, kao i načina i obrazaca izlaganja (ko može biti povrijeđen i kako može biti povrijeđen). Načini izlaganja mogu varirati od jednog do drugog sredstva. Na primjer, glavni način izlaganja hemijskim i biološkim agensima su udisanjem i preko kože ili slučajnim gutanjem). Obrazac izlaganja zavisi od učestalosti kontakta s opasnostima, intenziteta izloženosti i vremenskog perioda izlaganju. Važno je pogledati šta se zapravo događa na radnom mjestu (umjesto analiziranja samo “formalnih” postupaka i operacija na papiru). Radnici mogu biti direktno izloženi zbog obavljanja poslova ili indirektno, jer se nalaze u istom području ili mjestu koje je izvor izlaganja.

Kad god je to moguće, treba prepoznati opasnosti prilikom planiranja ili projektovanja novih postrojenja ili procesa, dok se promjene još uvijek mogu izvršiti u ranoj fazi, a rizici se mogu predvidjeti i izbjeći.

Identifikovanje opasnosti može se dokumentovati, čime se pružaju korisne informacije u vezi s opasnošću, tako da se može pomoći u budućim koracima u upravljanju BZR-om:

- Gdje se to događa (okruženje).
- Ko ili šta se događa (izloženost).
- Šta pospješuje opasnost (okidač).
- Ishod koji bi trebao pojaviti ako se to dogodi (posljedica).
- Bilo koji drugi faktori prinosnici.

3.3. Procjena rizika

Procjena rizika treba da obuhvati sve radne zadatke i opasnosti na radnom mjestu i omogući procjenu opasnosti da bi se vidjelo koliko su one štetne.

Procjena rizika je proces procjene i evaluacije svih rizika povezanih sa svakom od prepoznatih opasnosti. Neki autori razlikuju dva uzastopna koraka u procjeni rizika:

- Procjena rizika: Proces za utvrđivanje stepena rizika u skladu s dva faktora: vjerojatnoće i ozbiljnosti.
- Evaluacija rizika: procjena o važnosti i prihvatljivosti rizika i shodno tome potrebe i hitnosti da se preduzmu preventivne mjere.

Procjena rizika je pomagalo koje će pomoći u donošenju odluka i nije precizna nauka, te uključuje subjektivno prosuđivanje. Međutim, razvijeni su neki modeli da bi se smanjila subjektivnost.

Postoje različite tehnike (kvalitativne i kvantitativne) koje se koriste za procjenu stepena rizika, iako većina njih ima iste principe. Jedna od najjednostavnijih metoda uključuje sljedeće korake:

1. korak: Procijeniti ozbiljnost svake opasnosti prema vjerovatnoći njenog nastanka (visok, srednji, nizak).

2. korak: Procijeniti ozbiljnost svake opasnosti prema njenom potencijalu da nanese štetu (visok, srednji, nizak).

3. korak: Odrediti stepen rizika zavisno od vjerojatnoće i ozbiljnosti procijenjene opasnosti (visok, srednji, nizak).

Stepen rizika

		Ozbiljnost		
		Visok	Srednji	Nizak
Vjerovatnoća	Visok	Visok	Visok	Srednji
	Srednji	Visok	Srednji	Srednji
	Nizak	Srednji	Srednji	Nizak

4. korak: Nakon ovih koraka, potrebno je donijeti odluku o važnosti rizika i hitnosti za provođenje mjera nadzora.

Prema stepenu svakog rizika, potrebno je da ga ocijenite prema sljedećem kriterijumu za akciju:

- Situacija visokog rizika zahtijeva trenutnu akciju.
- Situacija srednjeg rizika zahtijeva akciju u kratkoročnom i srednjoročnom periodu.
- Situacije niskog rizika zahtijeva relativno malu ili nikakvu akciju.

Procjena rizika je pomagalo za utvrđivanje prioriteta: što je veća vjerovatnoća da će nastupiti opasna situacija i/ili ozbiljnije posljedice, to je hitnija potreba da se rizik stavi pod kontrolu. Tehnike procjene rizika mogu se koristiti za bezbjednosne i zdravstvene rizike, iako u slučaju potonjih (kao što su izloženost opasnim hemikalijama), često će naučne i druge tehnike mjerenja biti korisne za određivanje odgovarajućih preventivnih mjera.

3.4. Prevencija i kontrola rizika

Prevencija i kontrola rizika je treći korak u “procesu upravljanje rizikom”. Prva dva koraka su usko povezana, ali to su uglavnom analitički koraci, dok su prevencija i kontrola rizika aktivni korak naprijed, koji dovodi do jasnih poboljšanja na radnom mjestu i, za nadati se, smanjenju nesreća i lošeg zdravstvenog stanja.

Prije razmatranja uopštenijeg pristupa prevenciji i kontroli rizika, važno je prepoznati da isto tako mogu postojati neki posebni zakonski uslovi koje treba zadovoljiti. Dok su se neke zemlje odlučile za uopštenije 'okvirno' zakonodavstvo o BZR-u s nekoliko posebnih propisa, druge imaju ukupno preskriptivniji pristup tom zakonodavstvu. Dakle, ako su identifikovani određeni rizici, važno je da se prvenstveno razmotri da li postoji posebno zakonodavstvo koje se primjenjuje, a koje zahtijeva da se obezbijede posebne bezbjedonosne i zdravstvene mjere.

Šira organizaciona pitanja, poput potrebe za promjenom ponašanja ili stava ili nepostojanja bilo kakve preventivne kulture se takođe moraju uzeti u obzir kod prevencije i kontrole rizika.

Hijerarhijska kontrola rizika

Ukoliko ne postoje posebni zakonski zahtjevi koje treba zadovoljiti, kontrola rizika može ponekad izgledati kao složen proces koji zahtijeva savjet stručnjaka za BZR. Međutim, mnogi rizici se mogu kontrolisati na relativno jednostavan način, i iako zakonodavstvo nije dovoljno detaljno, mnoge zemlje, poslodavci, radnici, inspektori i drugi su razvili svoje principe za kontrolu rizika, na osnovu odgovarajućeg iskustva. Ovi principi su ponekad takođe sažeti u zakonodavstvu (kao na primjer, nekim EU Direktivama o sigurnosti proizvoda), a takvi principi pružaju dobru strategiju za kontrolu rizika bez obzira da li su sadržani u zakonodavstvu ili ne.

Ovi principi često uzimaju oblik 'hijerarhijske kontrole rizika'. Poznato je da su neke mjere djelotvornije od drugih, a najočiglednija rješenja nisu uvijek najbolja (kao što je automatsko osiguravanje štitnika sluha za radnike izložene visokim nivoima buke).

Sljedeći okvir rezimira pristup koji poslodavci, radnici, inspektori rada i drugi koriste kako bi pomogli u sistematskom donošenju odluka o mjerama kontrole, koje su najprikladnije za bavljenje određenim rizicima.

Hijerarhija za kontrolu rizika

1. Ukidanje ili zamjena opasnosti. Prvi pristup bi trebao da u potpunosti ukloni opasnosti na izvoru, ako je to moguće. Na primjer, proces koji koristi opasne materije bi se mogao promijeniti u onaj u kojem se one ne koriste, kao što su korištenje vodenih boja, umjesto onih s opasnim hemikalijama. Neki mašinski alati se mogu zamijeniti s onima koji su u osnovi sigurniji, na primjer, korištenjem pneumatskog alata umjesto električnog. I azbest je sada uspješno zamijenjen sigurnijim alternativama.
2. Smanjenje opasnosti kroz dobar dizajn. Mnoge rizike je moguće uspješno smanjiti (radije nego ukloniti) u fazi projektovanja. Tako proizvođač mašine često može da smanji buku pažljivim dizajnom sastavnih dijelova, ili da značajno smanji nivoe vibracija pogonskog ručnog alata kroz dobar dizajn (vrlo je teško ako ne i nemoguće naknadno smanjiti nivo vibracija). Posude pod pritiskom moraju da budu projektovane tako da izdrže najveće pritiske kojima mogu da budu izložene, otporne na koroziju i sl.
3. Tehničke i stručne kontrole. Gdje ostanu neprihvatljivi rizici, poslodavci bi trebali da razmotre tehnička ili inženjerska sredstva kako bi ih smanjili. Neki opasni procesi mogu da budu potpuno izolovani i/ili zatvoreni, kao što je kućište za radiološku opremu: radnici se obično drže dalje od opreme i ulazak u kućište se strogo kontroliše. Bučne mašine se takođe mogu opremiti sa zvučno izolovanim dodacima, koji smanjuju nivo buke, čak i ako neki rizici ostanu. Čuvanje mašina se takođe može razmatrati u okviru ovog poglavlja:

ako proizvođač nije obezbijedio adekvatnu zaštitu ili je mašina napravljena prema starom standardu, biće potrebno bolje čuvanje.

4. Administrativne kontrole. Administrativna ili organizaciona kontrola se sastoji od izrade i provođenja bezbjednih metoda rada, kako bi se smanjila izloženost rizicima, i često se mogu koristiti u kombinaciji s tehničkom kontrolom. Korištenjem gornjeg primjera o prostoru s rendgenskim zracima, to bi značilo efikasna radna pravila, kako bi se osiguralo da samo ovlašteni radnici ulaze u taj prostor i da kad su to učinili, postoji efikasno obezbjeđenje koje obezbjeđuje da se kućište za radiološku opremu slučajno ne uključi. U biroima bi se programi rada trebali organizovati tako da se radnici na kompjuterima odmore od rada za tastaturom. Znaci upozorenja takođe spadaju u ovu kategoriju zajedno sa sistemima upravljanja BZR-om kako bi se osigurala njihova pravilna primjena.
5. Lična zaštitna oprema. Lična zaštitna oprema (LZO) i zaštitna odjeća je najmanje djelotvoran način za smanjivanje rizika za radnika, jer je neudobna, nedjelotvorna, iz raznih razloga se ne koristi ili ne održava na ispravan način. LZO treba stoga smatrati posljednjim izborom za većinu radnih mjesta, iako je to za neke jedina opcija – na primjer, vatrogasce. LZO takođe može da ima vrijednost prilikom održavanja ili popravaka ili kao dodatna zaštitna mjera. Kada je potrebno, poslodavac uvijek treba da osigura adekvatnu i za zaposleniku primjerenu LZO (oni bi naravno trebali da budu konsultovani), omogući obuku u vezi s njenim korištenjem i pobrine se da se ona pravilno održava putem redovnih provjera i inspekcija.

Ova hijerarhija stoga daje prednost tehničkim ili stručnim mjerama prije nego onim koje se zasnivaju na pojedincima ili organizacijama. Iako bi u teoriji mjere kontrole koje se oslanjaju na ljude i organizacije trebale da djeluju, u praksi često to nije slučaj zbog realnosti u radnom životu, uključujući i pritiske proizvodnje i tijesne rokove, zaboravnost radnika, umor, apatiju i druge 'ljudske faktore'.

Prilikom odlučivanja koja je od kontrolnih mjera najprikladnija, takođe će biti od značaja da se obrati pažnja na svako uputstvo proizvođača (npr. u vezi s korištenjem hemikalija), te da se konsultuje radna snaga, kao i da se prate drugi izvori dobrih savjeta. Sada postoje mnogi izvori dobrih savjeta o BZR-u koje poslodavci i drugi mogu konsultovati.

Mreža MIC centara[24]

Jedan od njih je mreža MIC centara. MIC centri postoje u mnogim zemljama širom svijeta, a povezani su mrežom koju podržava Međunarodna organizacija rada, preko koje imaju pristup brojnim informacijama i savjetima o BZR-u. Inspekcije rada mogu takođe biti u mogućnosti da daju dobar savjet o tome koje se praktične mjere mogu preduzeti za smanjenje pojedinih rizika, a poslodavci i radnici se podstiču da ih takođe konsultuju.

3.5. Provođenje i praćenje

Kada je donesena odluka o mjeri inspekcijskog nadzora, neko bi trebao da bude nadležan za njeno sprovođenje u razumnom roku. Osoblje treba obavijestiti o promjenama koje će se preduzeti, a takođe se može ukazati potreba za dodatnom obukom, naročito ako mjere uključuju i promjenu radne prakse. Naravno, važno je da mjere nadzora (i sam proces provođenja) ne uvode nove rizike.

Provođenje mjera nadzora nije kraj procesa. Može se pojaviti potreba da se procesi identifikovanja opasnosti i procjene rizika preispitaju, na primjer:

- Provjera djelotvornosti mjera nadzora. (Mjere nadzora se takođe moraju održavati – na primjer, zaštitni zatvarači se moraju držati u radnom stanju, procedure rada se moraju pratiti kako bi se osigurala njihova primjena, a štitnici sluha moraju da budu očišćeni i provjereni da nemaju oštećenja.)
- Može se takođe ukazati potreba da se preostali rizik povremeno procijeni, kako bi se procijenilo da li je prihvatljiv.
- Postoje novi ili izmijenjeni procesi na opasnim postrojenjima ili značajne promjene u prevozu opasnih materija.
- Nezgode se događaju.
- Nova tehnologija nudi prostor za poboljšanje.
- Iskustvo rada i/ili menadžmenta je u suprotnosti s procjenom rizika.
- Nove informacije o ponašanju ili dejstvu materija i procesa su postale dostupne.
- Postoje prijedlozi za novu zgradu ili druge promjene u prostorijama postrojenja ili u blizini.

[24] Međunarodni informacioni centar za bezbjednost i zdravlje na radu
http://www.ilo.org/safework/info/cis/lang--en/index.htm

SAŽETAK

Bezbjednost i zdravlje na radu (BZR) je tema koja se tiče mnogih disciplina i pristupa. Iako sada postoji više razumijevanja, nego u prošlosti, još uvijek postoje razlike u razumijevanju ciljeva BZR-a i značenja BZR koncepta, te principa koji trebaju voditi ovu aktivnost. Ovaj nedostatak obostranog razumijevanja otežava postizanje zajedničkog stava i osnove za plodan rad na BZR-u. Osim što predstavlja pomagalo za učenje, ovaj modul takođe ima za cilj da služi kao korisna referenca u tom smislu, a konkretno je i jedna od svrha prvog poglavlja.

Glavni principi i konteksti bezbjednosti i zdravlja na radu su navedeni u raznim Konvencijama i Preporukama koje je usvojila Međunarodna konferencija rada, kao i u drugim dokumentima Međunarodne organizacije rada (MOR), poput kodeksa prakse, rezolucija i smjernica, a ponajviše MOR-ove Enciklopedije bezbjednosti i zdravlja na radu. Sadržaj ovog modula je izveden iz informacija koje su prvenstveno navedene u gore navedenim dokumentima MOR-a, kao i onih iz ostalih nacionalnih i međunarodnih tijela koja posjeduju priznatu kompetenciju u toj oblasti.

Drugo poglavlje se fokusira na identifikaciju glavnih prava i dužnosti ključnih aktera, kao i na moderne pristupe za upravljanje BZR-om na nivou preduzeća i ulogu koju bi inspektori trebali imati u ovim novim pristupima.

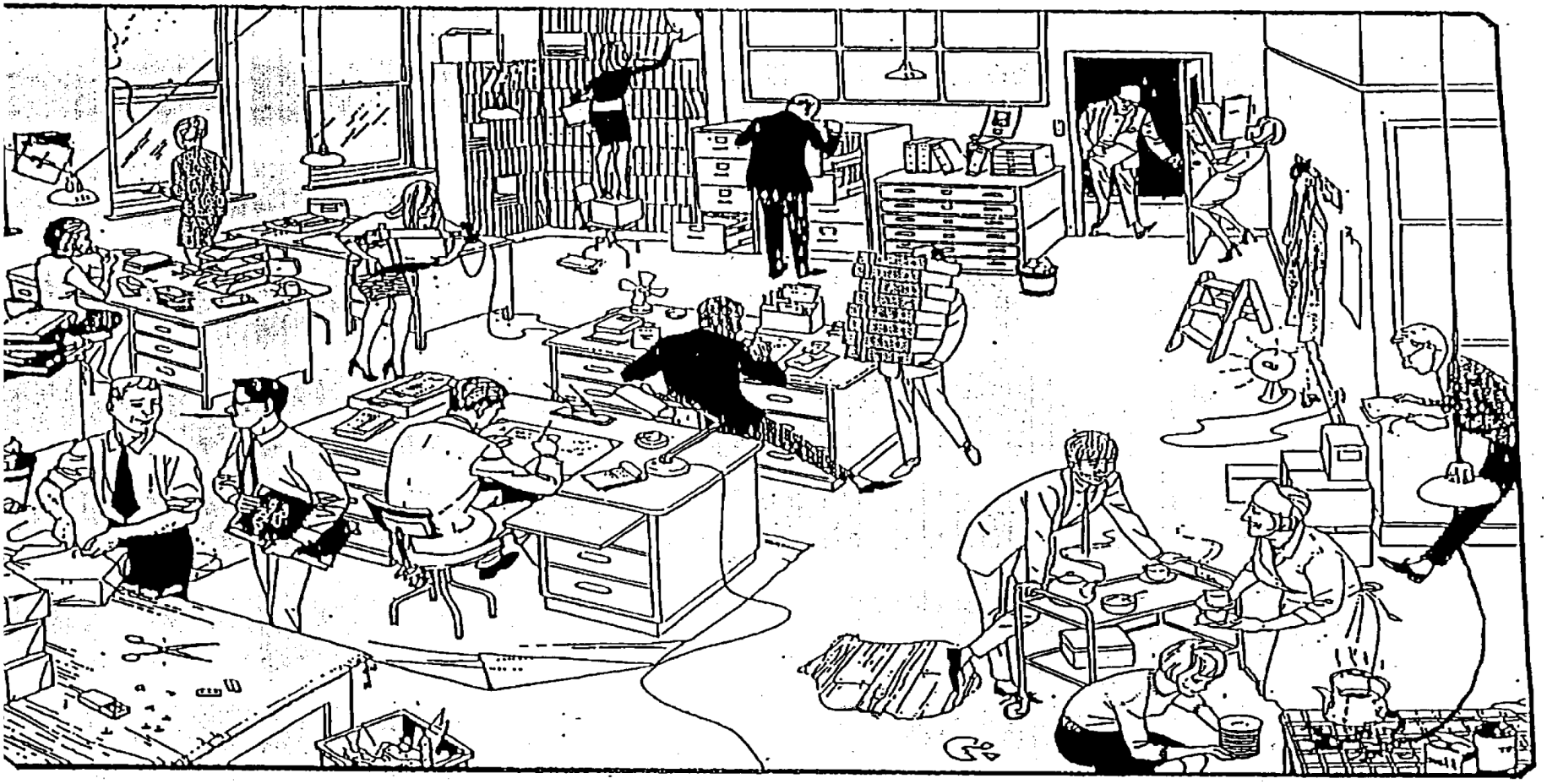
Treće poglavlje se fokusira na objašnjenje svrhe i sadržaja tehnika identifikacije opasnosti i procjene rizika. Iako odgovornost za provođenje ovih tehnika leži na preduzeću, inspektori ih trebaju poznavati, jer moraju provjeravati da li ih preduzeća primjenjuju na ispravan način, te često savjetovati preduzetnike o načinu primjene.

Ovaj modul ne može obuhvatiti sve tematske oblasti u širokom polju bezbjednosti i zdravlja na radu. On se fokusira na ključne pojmove i principe, sažimajući ih u jedan oblik koji će biti koristan inspektorima rada. Iz tog razloga, ovaj modul nudi samo pregled važnosti sprečavanja nesreća i oboljenja na radu, načina njihovog sprečavanja i promovisanja bezbjednosti i zdravlja na radu. Dodatne informacije se mogu pronaći u Referencama na kraju ovog modula, poput gore navedene MOR-ove Enciklopedije i njenog spiska tehničkih pojmova, kao i u drugim nacionalnim i međunarodnim internet stranicama.

VJEŽBE

Vježba 1

NAZIV	**Vježba o procjeni rizika**
CILJ	Razvoj vještina učesnika u procjeni rizika
ZADATAK	Grupa učesnika treba da se podijeli u nekoliko grupa. Svaka grupa treba da odabere izvjestioca koji će podnijeti izvještaj o stavovima vaše grupe. Na osnovu priloženog scenarija i korištenjem tabele o procjeni rizika kolektivno, ✓ Utvrdite što je moguće više opasnosti i i zapišite ih u obrazac. ✓ Utvrdite ko bi mogao da bude povrijeđen i kako ✓ Procijenite rizike i poredajte ih po prioritetu ✓ Utvrdite koje su preventivne mjere potrebne
VRIJEME	Grupe imaju 60 minuta za svoje rasprave. Nakon toga, svaki izvjestilac će imati 5 minuta da podnese izvještaj o zaključcima svoje grupe.
RESURSI	✓ Koristite sliku i obrazac u prilogu za ovu vježbu. ✓ Koristite smjernice iz Priloga 1. ovog modula i primjer tabele.



Da li vidiš neke opasnosti?
Koji su rizici?
Šta biste učinili s tim u vezi?

Tabela za procjenu rizika						
Koje su opasnosti?	Kome mogu naškoditi i kako?	Procjena rizika i utvrđivanje prioriteta	Preventivne radnje	Radnja od strane koga	Radnja do kada	Revizija

Vježba 2

NAZIV	**Uvjeravanje nemotivisanih poslodavaca**
CILJ	Razvijanje sposobnosti učesnika da uvjere poslodavce u potrebu da se povećaju napori u oblasti BZR-a.
ZADATAK	Grupa učesnika treba da se podijeli u nekoliko grupa. Svaka grupa treba da odabere izvjestioca koji će podnijeti izvještaj o stavovima vaše grupe. ✓ Na osnovu priloženog obrasca o "mišljenjima" nekih poslodavaca kojim opravdavaju svoju nedovoljnu uključenost u BZR, radna grupa treba da donese neke argumente ili strategije kako bi promijenili ovo mišljenje. ✓ Svaki izvjestilac će informisati o zaključcima svoje grupe. ✓ Umjesto toga, nastavnik može da organizuje simulaciju slučaja u kojem identifikuje drugog učesnika ili samog sebe kao nekog ko bi mogao da igra ulogu nemotivisanog poslodavca, a izvjestilac da igra ulogu inspektora koji ga pokušava motivisati upotrebom argumenata koje je grupa razradila.
VRIJEME	Grupe imaju 45 minuta za svoje rasprave. Nakon toga, svaki izvjestilac će imati 5 minuta za izvještavanje (ili za vježbu simulacije slučaja.)
RESURSI	✓ Koristite obrazac u prilogu za ovu vježbu. ✓ Koristite smjernice iz Priloga 1. ovog modula i primjer tabele.

Vježba 2

Ubjeđivanje nemotivisanih poslodavaca

Mišljenja	Argumenti
1. Mi iz malih preduzeća nemamo novca da nabavimo zaštitne uređaje koji su propisani zakonom.	
2. Već sam rekao radnicima da koriste kacigu ali oni to ne rade, i iskreno ja ih ne mogu kontrolisati cijeli dan.	
3. Da, možda smo imali mnogo oboljelih radnika posljednjih mjeseci… ali za to nije odgovorno preduzeće. Trebali biste da vidite koliko radnici iz ovog preduzeća puše i konzumiraju alkohol!	
4. S onim maskama za disanje radnici ne mogu da rade dobro, ne mogu da dišu i koriste puno pauza. To je veoma neproduktivna mjera.	
5. Moja poslovna djelatnost je popravak automobila. Ja ne znam ništa o bezbjednosti i zdravlju na radu.	
6. Šta ću ja dobiti ako uradim sve ovo?	

Vježba 3

NAZIV	**Uzročnost i prevencija nesreća**
CILJ	✓ Da se konsoliduju ključne tačke modula o BZR-u koje se odnose na uzroke dešavanja nesreća itd. i kako se one mogu spriječiti.
ZADATAK	1. Grupa učesnika treba da se podijeli u nekoliko grupa. Svaka grupa treba da odabere izvjestioca koji će podnijeti izvještaj o stavovima vaše grupe. 2. Facilitator će svakoj grupi dodijeliti jednu od dvije studije slučaja. 3. Učesnici bi trebali da pročitaju sažeti izvještaj ta dva slučaja, razgovaraju i zajednički odgovore na sljedeća pitanja: ✓ Uzrok nesreće: Koji su bili glavni organizacioni, fizički i ljudski faktori koji su doprinijeli uzroku nesreće ? ✓ Koje bi preventivne mjere mogle da budu primjerene kako bi se spriječilo ponavljanje ovih ili sličnih nezgoda?
VRIJEME	✓ Grupe imaju 40 minuta za svoje rasprave. Nakon toga, svaki izvjestilac će imati 5 minuta da podnese izvještaj o zaključcima svoje grupe.
RESURSI	✓ Koristite priložene studije o nesrećama. ✓ Koristite model uzroka nesreće predstavljen u Prilogu 2.

KRATKI PREGLED NESREĆE[25]	
Vrsta nesreće:	Smrtonosna – strujni udar
Vremenski uslovi:	Sunčano, čisto
Vrsta operacije:	Montaža čelične konstrukcije
Veličina radne posade:	3
Kompetentni monitor za bezbjednost na radilištu:	Da – Žrtva
Da li se radilište redovno pregledalo:	Da
Da li je organizovana obuka o BZR-u?	Ne
Naziv radnog mjesta zaposlenika:	Predradnik za podizanje čeličnih konstrukcija
Starost i pol:	43, Muški
Iskustvo u ovoj vrsti posla:	4 mjeseca
Vrijeme na projektu:	4 časa

KRATAK OPIS NESREĆE

Zaposlenici su radili za kompaniju koja montira čelične konstrukcije, te su bili u procesu premještanja krošnjaste čelične strukture pomoću dizalice s dugom motkom. Motka je bila dovoljno duga da dodirne žicu nadzemnog dalekovoda, koji ima snagu od 7200 Volta. Nisu postavljene fizičke prepreke kako bi se spriječio ovaj događaj i tako je lice koje je rukovalo dizalicom, koji je također bio i predradnik na radilištu, stradao od strujnog udara.

[25] Slučaj inspirisan stvarnim slučajem kojeg je istražila Uprava za bezbjednost i zdravlje na radu SAD-a (OSHA). Za više informacija, pogledajte "Fatal facts. Accident reports, Occupational Safety and Health Administration of the United States".
http://osha.gov/OshDoc/toc_FatalFacts.html

KRATKI PREGLED NESREĆE[26]	
Vrsta nesreće:	Smrtonosna, pucanje srčane komore
Vremenski uslovi:	Oblačno i suho
Vrsta operacije:	Kopanje rova i iskopavanje
Veličina radne posade:	4
Kompetentni monitor za bezbjednost na radilištu:	Da
Da li se radilište redovno pregledalo:	Da
Važeći Program bezbjednosti i zdravlja na radu	Da
Da li je organizovana obuka o BZR-u?	Ne
Naziv radnog mjesta zaposlenika:	Cjevopolagač
Starost i pol:	32, Muški
Iskustvo u ovoj vrsti posla:	9 mjeseci
Vrijeme na projektu:	2 sedmice

KRATAK OPIS NESREĆE

Zaposlenici su polagali kanalizacionu cijev u jarak dubok 15 metara. Stranice jarka su na dnu bile široke 4 metra a na vrhu 15 metara, međutim nisu bile omeđene, niti zaštićene kako bi se spriječilo obrušavanje. Tlo u donjem dijelu jarka je uglavnom bilo pješčano i šljunkovito, a gornji dio je bio od gline i ilovače. Jarak nije bio zaštićen od vibracija koje je stvarao saobraćaj teških vozila na obližnjem putu. Da bi izašli iz jarka, zaposlenici su morali da se penju preko iskopina. Pošto su pokušali da napuste jarak, došlo je do obrušavanja koje je jednog zaposlenika zatrpalo do gležnjeva. Kada je drugi zaposlenik pokušao da pomogne svom kolegi, došlo je do obrušavanja koje ga je zatrpalo do struka. Prvi zaposlenik je umro od pucanja desne srčane komore na mjestu zatrpavanja. Kod drugog zaposlenika je povrijeđen kuk.

[25] Slučaj inspirisan stvarnim slučajem o kojem je izvijestila OSHA: http://www.osha.gov/OshDoc/toc_FatalFacts.html

BIBLIOGRAFIJA I DODATNA LITERATURA

EU. 1989. The EU "Framework Directive" 89/391/EEC of 12 June 1989.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989L0391:EN:HTML

European Agency for Safety and Health at Work. 2008. *European Campaign on Risk Assessment*.
http://osha.europa.eu/en/campaigns/hw2008

HSE. 1997. *Successful health and safety management*, United Kingdom.
http://www.hse.gov.uk/pubns/priced/hsg65.pdf

HSE. 1999. *Five Steps to Risk Assessment*, United Kingdom.
http://www.hse.gov.uk/pubns/indg163.pdf

ILO. 1998. *The Encyclopaedia of Occupational Health and Safety*, Fourth Edition, Geneva.
http://www.ilo.org/safework_bookshelf/english~~V

ILO. 1999. *Report for discussion at the Tripartite Meeting on Voluntary Initiatives Affecting Training and Education on Safety, Health and Environment in the Chemical Industries.*
http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/tmci99/tmcirep.htm~~V#1.1.

ILO. 2001. *Guidelines on OSH Management Systems*, Geneva.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_107727.pdf

ILO. 2001. *Fundamental principles of occupational health and safety*, Geneva.
http://www.opas.org.br/gentequefazsaude/bvsde/bvsacd/cd49/fundamen.pdf

ILO. 2002. *Introductory Report "Decent work – safe work*", XVIth World Congress on Safety and Health at Work.

ILO. 2006. *Occupational safety and health: Synergies between security and productivity*, ILO Governing Body paper.

ILO. 2008. *Introductory Report "Beyond deaths and injuries: the ILO's role in promoting safe and healthy jobs"*, XVIIIth World Congress on Safety and Health at Work.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_094524.pdf

ILO. 2009. *Report III B, "General Survey concerning the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155), Recommendation (No. 164) and the Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981"*, submitted to the International Labour Conference.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_103485.pdf

WHO. *The World Health Organization Constitution*.
http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf

ILO Conventions and recommendations on OSH
http://www.ilo.org/safework/normative/conventions/lang--en/index.htm

PRILOZI

PRILOG 1:
PRISTUP PROCJENI RIZIKA OD PET KORAKA[27]

5 koraka za procjenu rizika su:

- Korak 1. Identifikacija opasnosti i onih koji su u opasnosti.
- Korak 2. Evaluacija rizika i utvrđivanje prioriteta.
- Korak 3. Donošenje odluke o preventivnom djelovanju.
- Korak 4. Djelovanje.
- Korak 5.Praćenje i pregled.

Korak 1. Identifikacija opasnosti i onih koji su u opasnosti. Evo nekoliko savjeta koji će vam pomoći u prepoznavanju opasnosti:

- Prošetajte po radnom mjestu i gledajte ono što bi moglo uzrokovati štetu.
- Posavjetujte se s radnicima i / ili njihovim predstavnicima o problemima s kojima su se susretali.
- Razmotrite dugoročne opasnosti po zdravlje, kao što su visoki nivoi buke ili izlaganje štetnim materijama, kao i složenijim ili manje očiglednim rizicima, kao što su psihosocijalni faktori rizika ili oni vezani za organizaciju rada.
- Izvršite uvid u evidencije kompanije o nesrećama i oboljenjima.
- Potražite informacije iz drugih izvora kao što su.
    - Priručnici s uputstvima za korištenje i podacima proizvođača i dobavljača.
    - Internet stranice o bezbjednosti i zdravlju na radu.
    - Nacionalna tijela, trgovačka udruženja i sindikati.
    - Zakonski propisi i tehnički standardi.

Za svaku opasnost je važno da se zna ko bi mogao biti povrijeđen, jer će to pomoći u pronalaženju najboljeg načina upravljanja rizikom. To ne znači da se trebaju svi nabrojati po imenu, nego utvrditi grupe lica, kao što su 'lica koja rade u skladištu' ili 'prolaznici'. Čistači, izvođači i predstavnici javnosti takođe mogu da budu izloženi riziku.

Posebnu pažnju treba posvetiti rodnim pitanjima, te grupama radnika koji mogu biti pod povećanim rizikom ili imati posebne zahtjeve (radnici s invaliditetom, radnici migranti, mlađi i stariji radnici, itd.).

[27] Risk assesment: The key to healthy workplaces. Evropska agencija za bezbjednost i zdravlje na radu, 2008.
http://osha.europa.eu/en/publications/factsheets/81

Korak 2. Evaluacija rizika i utvrđivanje prioriteta. Naredni korak je procjenjivanje rizika koji proizilazi iz svake opasnosti. To se može uraditi tako što će se uzeti u obzir:

- Kolika je vjerovatnoća da će opasnost nanijeti štetu;
- Koliko ozbiljna bi mogla da bude ta šteta;
- Koliko često su radnici (i koliko njih) izloženi.

Jednostavan proces zasnovan na prosuđivanju, koji ne zahtijeva specijalističke vještine ili komplikovane tehnike, bi mogao da bude dovoljan za mnoge opasnosti ili aktivnosti na radnom mjestu. One uključuju aktivnosti koje sadrže opasnosti niskog značaja ili radna mjesta gdje su rizici dobro poznati i lako ih je prepoznati, i gdje su sredstva nadzora lako dostupna. To je vjerovatno slučaj u većini preduzeća (uglavnom malih i srednjih preduzeća – MSP). Rizici bi se tada trebali poredati prema prioritetu i rješavati tim redoslijedom

Korak 3. Donošenje odluke o preventivnom djelovanju. Naredni korak je donošenje odluke kako da se uklone ili kontrolišu rizici. U ovoj fazi, treba se uzeti u obzir:

- Oslobađanje od rizika, ako je to moguće.
- Ako ne, kako se rizici mogu kontrolisati, tako da ne ugrožavaju bezbjednost i zdravlje onih koji su izloženi.

Prilikom sprečavanja i kontrole rizika, moraju se uzeti u obzir sljedeći opšti principi prevencije.

- Izbjegavanje rizika.
- Zamjena opasnog s neopasnim ili manje opasnim.
- Borba protiv rizika na izvoru.
- Primjena kolektivnih mjera zaštite umjesto pojedinačnih zaštitnih mjera (npr. kontrola izloženosti dimu iz lokalne ispušne ventilacije, umjesto ličnih respiratora).
- Prilagođavanje tehničkom napretku i promjenama u informacijama.
- Ulaganje napora na poboljšanju nivoa zaštite.

Korak 4. Djelovanje. Naredni korak je da se uspostave preventivne i zaštitne mjere. Važno je uključiti radnike i njihove predstavnike u taj proces. Uspješno provođenje uključuje izradu plana koji određuje:

- Mjere koje treba provesti.
- Ko šta radi i kada.
- Kada će biti završeno.

Od suštinske važnosti je da se svakoj radnji usmjerenoj na ukidanje ili prevenciju rizika treba dati prioritet.

Korak 5. Praćenje i pregled. Obavljanje redovnih provjera se takođe ne smije zanemariti, kako bi se osiguralo djelovanje ili provođenje preventivnih i zaštitnih mjera i identifikovanje novih problema.

Procjena rizika se mora vršiti redovno, zavisno od prirode rizika, stepena moguće promjene u radnoj aktivnosti ili kao rezultat nalaza nesreće ili istrage o 'zamalo neuspjehu ' (6). Procjena rizika nije aktivnost koja se preduzima jednom zauvijek.

Evidentiranje procjene

Procjena rizika se mora evidentirati.[28] Takav zapis se može koristiti kao osnov za:

- Prosljeđivanje informacije licima na koja se odnosi.
- Praćenje radi procjenjivanja da li su uvedene potrebne mjere.
- Stvaranje dokaza za nadzorna tijela.
- Svaku izmjenu, ako se promijene okolnosti.

Preporučuje se da zapisnik sadrži najmanje sljedeće podatke:

- Ime i funkciju lica koje(a) obavlja(ju) ispitivanje.
- Utvrđene opasnosti i rizike.
- Grupe radnika koji se suočavaju s određenim rizicima.
- Potrebne mjere zaštite.
- Pojedinosti u vezi s uvođenjem mjera kao što su ime odgovornog lica i datum.
- Pojedinosti u vezi s naknadnim praćenjem i preispitivanjem aranžmana uključujući i datume i lica koja su obuhvaćena.
- Pojedinosti o radnicima i njihovim predstavnicima u procesu procjene rizika.

Koje su opasnosti?	Ko bi mogao da bude povrijeđen i kako?	Šta ste do sada uradili?	Koje su naredne mjere potrebne?	Ko je nadležan za mjeru	Rok za mjeru	Urađeno
Pad s visine	Može nastati teška ili čak smrtonosna povreda ako radnik padne.	• Dogovoriti uslove u vezi sa skelom već u fazi ugovaranja, uključujući odgovarajuće rangiranje tereta i obezbjeđenje prostora za utovar. • Zidarski nadzornik da provjeri s rukovodiocem gradilišta da su obezbijeđene i pregledane ispravne skele. • Radnicima se savjetuje da se ne koriste ili pogrešno koriste skele-nadzornik da kontroliše da ne dođe do problema. • Ljestve su u dobrom stanju, osigurane su na odgovarajući način (pričvršćene) i položene na čvrstu podlogu. • Tribine s rukohvatima da se koriste za rad na unutrašnjim zidovima. • Radnici su obučeni da postave tribine.	• Dogovoreni uslovi u vezi sa skelom, uključujući odgovarajuće rangiranje tereta i obezbjeđenje prostora za utovaranje. • Nadzornik treba da redovno razgovara s rukovodiocem gradilišta da se izvrše promjene na skeli i obezbijedi izvođenje pregleda svake sedmice.	TB LG	20.3.06 Od: 01.5.06	20.3.06
Skela se srušila	Svi radnici na skeli mogu dobiti nagnječenja ili gore ako skele padnu na njih.	• Dogovoriti uslove u vezi sa skelom već u fazi ugovaranja, uključujući odgovarajuće rangiranje tereta i obezbjeđenje prostora za utovar. • Zidarski nadzornik da provjeri s nadzornikom da su obezbijeđene i pregledane ispravne skele.	• Nadzornik treba da kontroliše kako bi se pobrinuo da skela ne bude preopterećena materijalima.	LG	Od: 01.5.06	
Objekti u padu pogađaju glavu ili tijelo, uključujući i stopala	Teške povrede glave i druge povrede radnika, drugih lica na radilištu i članova javnosti	• Čuvari cigle na položajima na podizačima skele. • Otpad uklonjen sa skele i odložen u čeličnu korpu. • Zaštitne kacige i zaštitna obuća (s čeličnim štitnicima za prste i srednjim đonom) dostavljeni i nose se sve vrijeme.				
Ručno rukovanje	Svi radnici bi mogli da zadobiju povrede leđa.	Cigle, malter, itd. da se prenesu i podignu.	Najteži blokovi imaju 15 kg, nisu potrebni nikakvi posebni aranžmani.			

PRIMJER

MCO-MOR Nastavni plan na temu

“Izgradnja modernih i djelotvornih sistema inspekcije rada”

MODUL

9

Rad s ranjivim grupama radnika

O čemu se radi u ovom modulu?

Ovaj modul se bavi ulogom inspekcija rada u ispitivanju potreba ranjivih grupa radnika, za koje je zaposlenje često neizvjesno, a uslovi rada često loši. Ovaj modul se fokusira na dječiji rad, prisilni rad, radnike migrante i radnike koji boluju od HIV-a i AIDS-a, te načine na koje inspektori rada mogu pomoći da se poboljšaju uslovi rada za takve grupe.

Ciljevi

Na kraju ovog modula, učesnici će moći da:

- ✓ Opišu karakteristike gore navedenih kategorija ranjivih radnika, uključujući i diskriminaciju s kojom bi se isti mogli suočiti.
- ✓ Objasne izazove za inspekcije rada u identifikovanju i zaštiti takvih radnika.
- ✓ Objasne kako bi oni sami odgovorili na takve izazove u praksi i u svojim zemljama.

SADRŽAJ

Uvod 7

1. Inspekcija rada i rad djece 9

1.1. Pitanje 10

1.2. Razmjere problema 11

1.3. "*Najgori oblici*" rada djece 13

1.4. Vrste radnog odnosa 13

1.5. Ključni međunarodni standardi rada 15

Konvencija o minimalnom uzrastu, 1973, (br. 138) i njena prateća Preporuka (br. 146) 15

Konvencija o najgorim oblicima dječijeg rada, 1999, (br. 182) i njena prateća Preporuka (br. 190) 17

1.6. Od ratifikacije do sprovođenja propisa 18

1.7. Dodatne strategije 19

Koordinisan pristup 19

Uloga inspektora rada 19

Praćenje dječijeg rada 20

Učešće djece 21

Obuka inspektora rada 22

Vježba 1: Sprečavanje dječijeg rada 23

2. Prisilni rad i trgovina ljudima 25

2.1. Koncept prisilnog rada 26

2.2. Trgovina ljudima 27

2.3. Dimenzija problema 28

2.4. Uloga inspekcije rada; sistemski pristup 30

Obezbjeđivanje jasnog mandata 30

Koordinacija politike 31

Polazne tačke i operativne funkcije 31

2.5. Izazovi sprovođenju zakona 32

2.6. Identifikovanje žrtava i istraga 32

Indikatori 32

Istražne tehnike 33

2.7. Sudski postupak i kazne 33

2.8. Kako postupati sa žrtvama 34

2.9. Saradnja i partnerstvo 35

2.10. Obuka inspektora rada 36

Vježba 2: Razlikovanje prisilnog rada od eksploatacije i trgovine ljudima od krijumčarenja ... 37
Vježba 3: Indikatori i istraživanje slučajeva ... 39
Vježba 4: Sprečavanje prisilnog rada ... 41
3. Radnici migranti ... **43**
3.1. Pitanja ... 43
3.2. Strategije inspekcije ... 44
3.3. Međunarodna saradnja ... 45
4. Inspekcija rada i HIV i AIDS na radnom mjestu ... **46**
4.1. Ključni međunarodni standardi rada ... 47
Kodeks prakse MOR-a o HIV i AIDS-u ... 47
Preporuka o HIV i AIDS-u 2010 ... 49
Ostali međunarodni standardi rada ... 50
4.2. Principi zaštite ... 51
Zakon o radu i politika ... 51
Bezbjednost i zdravlje na radu ... 51
Diskriminacija ... 51
Dobrovoljno savjetovanje i testiranje ... 52
4.3. Uloga inspektora rada ... 52
Promovisanje stabilnih politika radnog mjesta ... 52
Promovisanje poštivanja zakona ... 53
Podsticanje praćenja i evaluacije ... 53
4.4. Informisanje i obuka inspektora rada ... 53
Vježba 5: Stavovi o HIV-u i AIDS-u ... 55
Sažetak ... **57**
Reference ... **59**

UVOD

Iako ne postoji generalno prihvaćena definicija “ranjivi radnik”, termin se često koristi da označi one čije je zaposlenje često nesigurno, slabo plaćeno, a ponekad i opasno, i koji su često izloženi nekom obliku diskriminacije. Oni nisu ograničeni na jedan određen sektor zapošljavanja ili grupu, iako često rade u neformalnoj ekonomiji. Ranjivi radnici takođe nisu ograničeni na jednu državu ili regiju, nego se mogu naći kako u zemljama u razvoju, tako u industrijskim zemljama širom svijeta.

Takvi radnici ipak imaju brojne zajedničke karakteristike, a to su:

- Njihova ranjivost je često vezana za njihov pol ili starost. Ranjive grupe, dakle, obuhvataju žene, radnike mlađe od 18 godina ili zaposlene maloljetnike. Stariji radnici mogu takođe da budu osjetljivi na određene rizike na radnom mjestu zbog lošijeg opšteg zdravstvenog stanja i skloniji su povredama, nego mlađi odrasli radnici.
- Oni su često ekonomski, društveno i / ili politički marginalizovani, poput onih na prisilnom radu i radnika migranata.
- Oni mogu da rade u fizičkoj, geografskoj, društvenoj i kulturnoj izolaciji, kao i domaći radnici, neki poljoprivredni radnici ili oni koji pripadaju nacionalnim manjinama.
- Mnogi radnici, poput onih koji su fizički onesposobljeni ili koji imaju HIV ili AIDS, mogu da budu predmetom diskriminacije, psihosocijalnih pritisaka, zlostavljanja ili uznemiravanja.
- Ranjivi radnici često moraju da rade na prljavim, ponižavajućim i opasnim poslovima (tzv. “tri-D” radna mjesta – dirty, degrading, dangerous) – što naročito vrijedi za neke radnike migrante. Neki rade u privrednim sektorima koji su sami po sebi opasniji, kao što su građevinarstvo, rudarstvo, poljoprivreda i ribarstvo, te su podložniji većem riziku od nesreća na radu i oboljenja.
- Oni su često slabo organizovani i predstavljeni od strane sindikata ili drugih organizacija, ako su uopšte predstavljeni.
- Mjesta gdje se mogu naći ugroženi radnici često nisu obuhvaćena radnim zakonodavstvom, a posebno u slučaju neformalne ekonomije. Zbog toga, a i iz drugih razloga, mandat službi inspekcije rada se ne odnosi na takva radna mjesta, a ranjivi radnici rijetko, ako uopšte, dolaze u kontakt s inspektorom rada. Stoga je rizik otkrivanja i ispravljanja bilo koje povrede minimalan, a rizik od nastavka eksploatacije povećan.

Nacionalne organizacije poslodavaca i radnika bi mogle da utiču na poboljšanje uslova rada za takve radnike. Međutim, njihovo predstavljanje uglavnom dolazi, ako ne i isključivo, iz formalnih sektora zapošljavanja i te organizacije su sklone da prednost prije daju pitanjima koja su predmetom zabrinutosti tih sektora, nego slabije organizovanim sektorima zapošljavanja, gdje postoji veća vjerovatnoća da će se pronaći osjetljivi radnici. I inspektori rada su skloni da prioritet daju formalnom sektoru zapošljavanja, s obzirom da je lakše i isplativije raditi s poslodavcima i tamo organizovanim grupama radnika, nego u slabije organizovanim ili teško dostupnim radnim mjestima.

Tako je neposredni uticaj inspektora rada među osjetljivim radnicima u neformalnoj ekonomiji često vrlo ograničen, te se moraju koristiti drugi, posredniji načini uticaja, ukoliko postoji stvarna potreba za poboljšanjem uslova rada. Postoji više načina na koje se to može postići u kratkom roku, od kojih se neki razmatraju u ovom modulu, a drugi u drugim modulima (tj. modulu 4 o strategijama za poštivanje propisa i modulu 6 o uslovima rada).

Dugoročno gledano, od suštinske je važnosti da nacionalno radno zakonodavstvo bude što sveobuhvatnije u svom dometu, tako što bi obuhvatilo sva radna mjesta i sve radnike, bez obzira na njihov status. Da bi došlo do toga, mora postojati jaka politička volja za promjene, koju u potpunosti podržavaju svi socijalni partneri. Primjer nacionalnog zakonodavstva koji pokazuje težnju da zaštiti određenu grupu osjetljivih radnika je dat u sljedećem okviru.

Nacionalno zakonodavstvo u zaštiti radnika s invaliditetom, Rumunija

Mnoge zemlje su donijele zakone koji štite određene grupe ranjivih radnika. Na primjer, rumunsko zakonodavstvo zahtijeva od svih javnih i privatnih preduzeća koja zapošljavaju više od 50 lica da moraju obezbijediti da se najmanje četiri odsto njihove radne snage registruje kao lica s invaliditetom. Ukoliko ne postignu ovaj cilj, ona moraju ili da uplate 50 odsto najnižih bruto osnovnih plata za radnike s invaliditetom u državne fondove ili da kupe usluge od lica s invaliditetom ili proizvode koje oni proizvode u posebno zaštićenim jedinicama.

Inspektori rada su odgovorni za nadgledanje i promovisanje poštivanja ovog zakonodavstva.

Zajedno s opsežnim zakonodavstvom, nadležnost i sredstva za inspekcije rada se takođe trebaju proširiti, tako da inspektori u praksi izvrše pregled onih radnih mjesta gdje se mogu naći osjetljivi radnici, kako bi dali savjet i preduzeli izvršne radnje gdje je to potrebno. Tek tada se osjetljivim radnicima mogu obezbijediti dostojanstveni uslovi rada koji im po zakonu pripadaju.

1. INSPEKCIJA RADA I RAD DJECE

Inspekcija rada je jedna od mnogih interesnih grupa koje su angažovane u borbi protiv dječijeg rada, uključujući i nacionalne i međunarodne organizacije, obrazovne ustanove, nevladine organizacije i druge organizacije. Inspekcije imaju niz određenih prednosti, kao što su njihovo poznavanje uslova rada i opasnosti s kojima se radnici mogu suočiti, te njihova jedinstvena ovlaštenja za pristup objektima i sprovođenje zakona. One su stoga idealno pozicionirane da otkriju gdje djeca rade i preduzmu mjere za otklanjanje nezakonitog zapošljavanja.

S istorijskog aspekta, sprovođenje zakona o dječijem radu je bilo među prvim zadacima inspektora rada, tako da ovo pitanje ne predstavlja novinu. Nažalost, ovaj problem i danas preovladava u svijetu rada, a borba protiv dječijeg rada bi trebala da ostane važan dio programa inspekcije. One treba da izrade politike koje bi se bavile dječijim radom, pružaju odgovarajuću obuku inspektorima i traže način na koji bi se ova aktivnost mogla integrisati u svakodnevni rad inspektora. Stoga bi aktivnosti inspekcija rada trebale da daju pozitivan doprinos širem kolektivnom nastojanju da se iskorijeni dječiji rad, kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou.

Na prvoj Međunarodnoj konferenciji MOR-a 1919. godine, novi međunarodni standardi koje su usvojile članice MOR-a su se odnosili kako na inspekciju rada, tako i na zaštitu dječijeg rada. To su bile Konvencija o minimalnom uzrastu (industrija), 1919., (br. 5), koja zabranjuje rad koji obavljaju djeca mlađa od 14 godina u industrijskim preduzećima, te Preporuka o inpekciji rada (zdravstvene službe), 1919., (br. 5), koja države članice poziva da uspostave nacionalne sisteme inspekcije rada. Ovaj bliski međuodnos je zatim našao dalji izraz u narednom radu MOR-a u vezi s donošenjem novih standarda rada.

Od 1970. g. na ovamo, sve je više raslo uvjerenje na globalnom nivou da:

- Dječiji rad održava ciklus nepismenosti, nezaposlenosti i siromaštva, ugrožavajući tako šanse djece da postanu ekonomski produktivne odrasle osobe i ugrožava održivi privredni rast.
- Je djetinjstvo period života koji bi trebao da se provede u obrazovanju i razvoju, a ne u radu.
- Dječiji rad nije neizbježan, a da je napredak prema njegovom smanjenju, pa čak i njegovom ukidanju moguć, kada postoji politička volja za borbu protiv njega.

To je imalo za rezultat usvajanje Konvencije o minimalnom uzrastu, 1973. (br. 138). Ova važna Konvencija je propisala da države članice osmišljavaju i primjenjuju nacionalne politike, kako bi se obezbijedilo djelotvorno ukidanje svih oblika dječijeg rada i utvrđivanje minimalnog uzrasta za zapošljavanje. To se, međutim, pokazalo kao težak zadatak, koji je naišao na veliki otpor postojećih komercijalnih interesa, tržišnih pritisaka, moralne ravnodušnosti i tradicionalnih kulturnih stavova.

Kako bi državama pomogla u savladavanju tih prepreka, MOR je 1992. g. pokrenula Međunarodni program o ukidanju dječijeg rada (IPEC).[1] Uticaj ovog širokog programa i sve veća svijest o dječijim pravima kulminirala je 1990-ih jednoglasnim usvajanjem Konvencije o najgorim oblicima dječijeg rada, 1999. (br. 182) od strane MOR-a.[2] Ova Konvencija je naširoko ratifikovana[3] i podstaknula je ratifikaciju Konvencije broj 138, ali i države članice na postepeno usklađivanje svojih nacionalnih zakonodavstava s odredbama ove Konvencije.

I Konvencija broj 138 i Konvencija broj 182 sadrže odredbe o izvršenju zakona od strane inspekcijskih sistema. I Konvencija o inspekciji rada, 1947. (br. 81), koja obuhvata industriju, trgovinu, rudarstvo i prevoz, kao i Konvencija o inspekciji rada (poljoprivreda), 1969., (br. 129), koja obuhvata poljoprivredne djelatnosti, na sličan način propisuju da funkcije inspektora treba da uključe sprovođenje zakonskih odredbi koje se odnose na zapošljavanje djece i mladih.

1.1. Pitanje

Dječiji rad je klasifikovan kao rad koji obavljaju djeca, a koji je takvog karaktera ili intenziteta da škodi njihovom školovanju ili njihovom zdravlju i razvoju. Radeći u najranijem uzrastu, djeci se time uskraćuje puna korist od djetinjstva i izlažu se neprihvatljivim rizicima po njihov duševni, društveni i fizički razvoj. Ona često rade dugo radno vrijeme u uslovima rada koji su osmišljeni za odrasle radnike, ponekad u opasnim industrijskim sektorima ili procesima, pretjerano se umaraju i uskraćana su za potpuno obrazovanje. Takav rad djece ima za posljedicu nepopravljive štete po razvoj djeteta, a time se također krši međunarodno pravo i ljudska prava.

Na tržištu rada postoji potražnja za dječijim radom, jer su djeca u pravilu dobra, poslušna, koštaju manje od odraslih, a u slučaju promjena u potražnji za radnom snagom lako ih se riješiti. Industrija nije prinuđena da dugoročno investira u njih u smislu osiguranja ili socijalne sigurnosti, a jeftin dječiji rad može da predstavlja značajnu korist za kompanije koje žele da ostanu konkurentne na domaćem i međunarodnom tržištu.

Djeca su nezaštićena, nemoćna i tiha kada se radi o njihovim radničkim pravima. Djeca su često poželjna u sektorima industrije koji podrazumijevaju intenzivan rad, funkcionišu s elementarnom tehnologijom i zahtijevaju mukotrpan / ponavljajući rad veliki broj časova. Iako se u velikoj mjeri ne odobrava, postoji mit da su u nekim sektorima industrije, poput tkanja tepiha ili branja cvijeća, djeca potrebna zbog spretnosti svojih malih prstiju.

[1] http://www.ilo.org/ipec/lang--en/index.htm

[2] Tekst obje konvencije je dostupan na http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm

[3] Od juna 2010.,Konvenciju br. 182 su ratifikovale 172 države članice

1.2. Razmjere problema

Prema izvještaju Međunarodne organizacije rada iz 2006. g.[4] posljednjih nekoliko godina je postignut značajan napredak u iskorjenjivanju dječijeg rada na globalnom nivou. Dok je prema globalnim procjenama sredinom 1990-ih radilo oko 250 miliona djece uzrasta od pet do četrnaest godina, prema Izvještaju iz 2006. g. taj broj je do 2004. g. opao na procijenjenih 218 miliona. Od tog broja, oko 126 miliona je radilo na opasnim poslovima.

Međutim, i pored ovih poboljšanja, dječiji rad još uvijek predstavlja ozbiljan globalni problem i stoga nema mjesta samozadovoljstvu. To je potvrdila nedavna studija provedena 2010. g., koja je pokazala da je dječiji rad u narednim godinama tek malo opao, s procijenjenih 215 miliona djece radnika u 2008. godini.[5] Studija je takođe pokazala da je posljedjih godina smanjeno zapošljavanje maloljetnih djevojčica, za razliku od zapošljavanja maloljetnih dječaka koje je u porastu, a zapošljavanje djece uzrasta od 15 do 17 godina je poraslo za 20 odsto.

Stoga se moraju održavati globalni i nacionalni programi za iskorjenjivanje dječijeg rada – koji bi takođe uključivali inspekcije rada – ukoliko bi se nastavio silazni trend.

Dječiji rad se javlja u širokom spektru sektora privrede, a posebno u:

- primarnim sektorima, kao što su poljoprivreda, ribarstvo, rudarstvo, vađenje i lomljenje kamena;
- građevinarstvu i pratećim industrijskim sektorima, poput proizvodnje cigli;
- proizvodnim sektorima, kao što su industrija tekstila i konfekcije, sportske robe, tepiha i kože, obrada drveta, boje, proizvodnja metala, keramike, stakla, hirurških instrumenata, pirotehnike, rukotvorina – da nabrojimo nekoliko;
- uslugama – hoteli, kafići, restorani, objekti za prodaju brze hrane, turizam i usluge u domaćinstvu;

Gore navedeni Izvještaj iz 2006. g. takođe tvrdi da procijenjenih 69 odsto djece radi u poljoprivredi, 22 odsto u uslugama i 9 odsto u industriji.[6] Djeca često počinju da rade u ranom uzrastu od pet ili šest godina, kako u urbanim, tako i u ruralnim područjima. Rad te veoma male djece često je okarakterisan kao “pomaganje”, ali počinje otprilike u uzrastu kada dijete treba da krene u osnovnu školu.

Procjenjuje se da 126 miliona djece obavlja opasan rad, mnogi od njih se nalaze u najopasnijim sektorima poput poljoprivrede, građevinarstva, rudarstva i ribolova. Ta djeca rade na poslovima gdje rizikuju da budu teško po-

[4] 'The end of child labour: within reach', Izvještaj 1B, Međunarodna konferencija rada, juni 2006. http://www.ilo.org/ipec/programme/lang--en/WCMS_113276/index.htm

[5] Accelerating action against child labour, MOR, 2010, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--- comm/documents/publication/wcms_126752.pdf

[6] Izvještaj iz 2006. g., ibid. stranica 8

vrijeđeni ili smrtno stradaju kao rezultat svog rada. Iako je skoro neizbježan nedostak statističkih podataka o takvim nesrećama, MOR procjenjuje da bi čak 22.000 djece moglo da smrtno strada na poslu svake godine.[7]

Rad djeteta može da prouzrokuje ozbiljne dugoročne zdravstvene probleme, iako oni ne mogu da napreduju i prouzrokuju oštećenja prije nego što dijete odraste. Trajni zdravstveni problemi mogu da obuhvate koštano-mišićna oštećenja usljed nošenja teških tereta, plućna oboljenja usljed izlaganja prašini ili karcinom, i poremećaj reproduktivne funkcije zbog izloženosti pesticidima i industrijskim hemikalijama. Takođe, dugo radno vrijeme, loši sanitarni uslovi, stres, seksualno zlostavljanje i nasilje na radnom mjestu mogu da imaju značajan uticaj na zdravlje.

Pol igra važnu ulogu u određivanju različitih vrsta posla koji obavljaju djeca. Na primjer, djevojčice dominiraju u radu u domaćinstvu i često čine značajan dio radne snage u hotelima i restoranima. Rad u domaćinstvu je glavni izvor zaposlenja za djevojčice, ali je sakriven od očiju javnosti, zbog čega se ona mogu izolovati od druge djece i izložiti nasilju i seksualnom zlostavljanju. Djevojčice koje rade u domaćinstvu su dodatno u lošijem položaju, jer često moraju da rade veliki broj sati, ujutro, naveče i vikendom. Djevojčice često imaju slabiji pristup obrazovanju, nego dječaci.

Sve u svemu, dječiji rad može da spriječi pristup djece obrazovanju i / ili vještinama osposobljavanja i ograničava njihove prilike za ekonomsku mobilnost i napredovanje u kasnijem životu. Čak i kada djeca koja rade pohađaju školu, ona mogu da budu previše umorna da bi imala pravilnu koncentraciju usljed čega zaostaju u svojim obrazovnim postignućima. Mali broj njih ima priliku da se igra.

Zakoni o dječijem radu su često manje strogi ili određeni, nego za druge vrste rada, i neke kategorije djece su često izvan njihovog dometa, kao što je to slučaj kod radnika u domaćinstvu. Štaviše, čak i tamo gdje ne postoji zadovoljavajuće zakonodavstvo, nedostatak finansijskih sredstava s kojima se suočavaju mnoge inspekcije rada znači da se zakoni nedovoljno ili rijetko primjenjuju.

Međutim, mnoge zemlje ova pitanja shvataju ozbiljno i pokušavaju da eliminišu dječiji rad kroz nacionalne programe koji uključuju niz aktera. Konkretno, u svrhu rješavanja ovih problema vlade su formirale nacionalne odsjeke za dječiji rad za koordinaciju aktivnosti različitih organizacija. Mnogi takvi programi su bili uspješni u podizanju opšte svijesti javnosti, kao i stvarnom smanjenju broja djece na radu.

U međuvremenu, mnogi nacionalni i multi-nacionalni poslodavci su pokrenuli inicijative za smanjenje dječijeg rada unutar svojih nabavnih lanaca. Neki su u tome djelimično uspjeli putem podizanja svijesti, programa praćenja i komercijalnih pritisaka, ali uprkos svim ovim naporima, dječiji rad se i dalje javlja u mnogim manjim preduzećima i zadrugama.

[7] Facts on Child Labour. MOR, Ženeva, 2006.
http://www.ilo.org/global/What_we_do/Publications/lang--en/docName--WCMS_126685/index.htm

1.3. Najgori oblici rada djece

Konvencija o najgorim oblicima dječijeg rada, 1999. (br. 182), poziva na akciju kako bi se prioritetno uklonili najgori oblici dječijeg rada, koji se definiše kao:

- sve vrste ropstva ili ropstvu sličnih praksi, kao što je prodaja djece i trgovina djecom, prisilni rad ili regrutovanje djece za njihovo korištenje u oružanim sukobima,
- korištenje, podvođenje ili nuđenje djeteta za prostituciju, proizvodnju pornografije ili izvođenje pornografskih predstava,
- korištenje, podvođenje ili nuđenje djeteta za nezakonite radnje, naročito za proizvodnju i trgovinu drogom, i
- opasni posao, koji predstavlja rad koji je po svojoj prirodi ili okolnostima u kojima se obavlja vjerovatno škodljiv za zdravlje, bezbjednost i moral djece,
- primarnu odgovornost za bavljenje prvim trima kategorijama obično ima policija, dok se posljednja kategorija posebno odnosi na inspektore rada, a možda uključujući i prisilni rad u saradnji s policijom.

Izazov za inspektora rada u bavljenju posljednjom navedenom kategorijom je znatan. Kao što je već navedeno, veliki broj djece radi u opasnim sektorima, kao što su građevinarstvo, rudarstvo, kamenolom, i ribolov, dok drugi rade u “skrivenim” dijelovima proizvodnog sektora. Što su djeca mlađa, to su podložnija opasnostima na radnom mjestu i ekonomskoj eksploataciji. Stoga je MOR izradila smjernice o ulozi inspektora rada u borbi protiv dječijeg rada, od kojih su neke date u Referencama na kraju ovog modula.

1.4. Vrste radnog odnosa

Klasifikacija i razumijevanje preciznog radnog statusa djeteta je takođe važno, kako bi se razmrsile pravne fikcije koje se ističu kako bi se poreklo postojanje radnog odnosa u vezi s dječijim radom. Stoga je važno da su inspektori rada u stanju da prepoznaju precizan radni status djece koja rade, a s kojom se susreću tokom svojih inspekcijskih pregleda, tako da oni mogu preduzimati radnje primjerene situaciji.

Razvrstavanje djece prema sektoru ili trgovini malo govori o odnosu između djece i lica (klijenata, poslodavaca i članova porodice) koja ih zapošljavaju u jednom ili drugom obliku. Tako u izuzetno raznovrsnom poljoprivrednom sektoru, koji uključuje sve, od multinacionalnih poljoprivrednih djelatnosti do porodičnih imanja, djeca mogu da rade kao stalni radnici, sezonski radnici, berači, robovi ili porodični radnici.

U formalnom sektoru, koji obuhvata privatna, polu-javna ili državna preduzeća različitih veličina, djeca mogu biti zaposlena kao stalni radnici, sezonski ili dnevni radnici, šegrti, s ugovorom ili bez njega, kao i djeca koja borave u prostorijama s roditeljem i od kojih se može tražiti da pomognu.

U neformalnom sektoru, koji obuhvata širok spektar tradicionalnih, nestrukturisanih, porodičnih, zanatskih i uopšte neregistrovanih preduzeća, djeca mogu da se nađu kao plaćeni radnici "šegrti", neplaćeni radnici bez ugovora, sluge po kućama, radnici u domaćinstvima ili podizvođači. Na kraju, tu su i sektori koji su na marginama društva, a koji se sastoje od ilegalnih ili poluilegalnih aktivnosti, gdje djeca mogu da dobiju dio profita, da budu plaćena u naturi, ili da imaju neformalni "ugovor" s dobavljačem ili rukovodiocem.

Ove klasifikacije mogu pomoći u procjeni ograničenja koja su djeci nametnuta a koja proizilaze iz njihovog radnog odnosa, te odrediti prioritete za djelovanje uzimajući u obzir pritisak koji djeca trpe kao rezultat njihove zakonske ili ekonomske zavisnosti.

Drugi pristup se sastoji od podjele dječijeg rada na osnovu vidljivosti:

Situacije dječijeg rada		
	VIDLJIVE	**NEVIDLJIVE**
KONCENTRISANE	Dječiji rad koji je koncentrisan i vidljiv, obuhvata djecu koja rade na jednom mjestu, koje je lako uočiti i kojem se može pristupiti izvana. *Na primjer, radnici na plantaži, krojači, skupljači fudbalskih lopti, pomagači u supemarketu.*	Djeca u takvim situacijama rade zajedno ili jedno pored drugog, ali se ne mogu vidjeti ili su nedostupna strancima. *Na primjer, stolari, rudari, izrađivači cigareta, tkalci tekstila i tepiha, itd.*
RASPRŠENE	Ta djeca rade sama i ona izgledaju, ili mogu izgledati, kao da rade samostalno. *Na primjer: kuriri, čistači cipela, prodavači cvijeća, radnici u hotelima, restoranima kafićima, itd.*	Radi se najčešće o nepoznatoj djeci do koje je najteže doći. Ona rade u udaljenim područjima, izolovana su i nemoćna. *Na primjer: sluge u domaćinstvima, domaćoj radinosti, skupljanje hrane, ribolov i poljoprivreda, industrija droge ili pornografija, seksualno iskorištavana djeca, djeca regrutovana u oružane grupe.*

1.5. Ključni međunarodni standardi rada

Konvencija o minimalnom uzrastu, 1973. (br. 138) i prateća Preporuka (br. 146)

Konvencija broj 138 i dalje ostaje osnovni međunarodni standard o dječijem radu koji zahtijeva od država članica koje su je ratifikovale:

> *"Da se obavezuju da će sprovoditi nacionalnu politiku osmišljenu tako da se osbezbijedi djelotvorno ukidanje dječijeg rada i postepeno podizanjje minimalnog uzrasta za prijem u zaposlenje ili rad do nivoa koji je u skladu s punim fizičkim i mentalnim razvojem mladih osoba."*

Preporuka broj 146 sadrži smjernice o širokom rasponu potrebnih mjera koje treba preduzimati kako bi se to postiglo.

Konvencija se primjenjuje na sve sektore privrednih djelatnosti, da li djeca rade za platu ili ne. To je fleksibilan instrument koji omogućava postepeno poboljšanje, a što je najvažnije, za zemlje u razvoju (tj. čiji su obrazovni i privredni sistemi još uvijek nedovoljno razvijeni) da počnu s postavljanjem niže starosne granice za zapošljavanje. Izuzeci su dozvoljeni u određenim sektorima (npr. poljoprivredi u nekomercijalne svrhe u zemljama u razvoju), za ograničene kategorije rada, za obrazovanje i obuku, te za umjetničke predstave.

Određivanje najniže starosne granice za stupanje na posao je osnovna obaveza države članice koja je ratifikovala Konvenciju, a Konvencija za to utvrđuje tri kategorije:

Najniža starosna granica ne smije biti niža od uzrasta za okončanje obaveznog školovanja, a ni u kojem slučaju ne niža od 15 godina. Zemlje čije su privredne i obrazovne mogućnosti nedovoljno razvijene u početku mogu da odrede najnižu starosnu granicu od 14 godina za prijem u zaposlenje.

Viša starosna granica od 18 godina je postavljena za opasne poslove "koji će po svojoj prirodi ili okolnostima u kojima se obavljaju vjerovatno dovesti u pitanje zdravlje, bezbjednost ili moral mladih osoba." Zemljama je prepušteno da utvrde koji su to poslovi, nakon savjetovanja s organizacijama poslodavaca i radnika. Preporuka daje smjernice o kriterijumima koje bi trebalo primjenjivati u određivanju posla koji se smatra opasnim.

Niža starosna granica za lakše poslove, tj. poslove koji vjerovatno neće naškoditi dječijem zdravlju ili razvoju ili onemogućiti dijete u pohađanju nastave, se može postaviti na 13 godina. Za zemlju koja na početku odredi minimalan uzrast od 14 godina, najniža starosna granica za lakše poslove može biti 12 godina.

Preporuka br. 146 je veoma značajna za potrebe ovog modula, jer ona daje smjernice o izvršnim mjerama i ističe neka specifična pitanja za inspekcijske službe u vezi s dječijim radom. Ona naročito preporučuje:

- jačanje inspekcije rada i srodnih službi, na primjer, pružanjem posebne obuke inspektorima na otkrivanju zlostavljanja u zapošljenju ili radu djece i omladine, te na ispravljanju takvih zloupotreba;
- jačanje vladinih službi radi poboljšanja obuke koja se nudi u preduzećima;
- stavljanje naglaska na ulogu koju inspektori mogu imati u pružanju informacija i savjeta o djelotvornim sredstvima za postupanje u skladu s relevantnim odredbama zakona i za sprovođenje zakona;
- koordinaciju inspekcije rada i obuke inspekcije kako bi se obezbijedila ekonomska efikasnost;
- da službe uprave rada blisko sarađuju sa službama nadležnim za obrazovanje, osposobljavanje, zaštitu i usmjeravanje djece i omladine.

Ona takođe poziva inspekcije rada da obrate posebnu pažnju na:

- Sprovođenje odredbi o opasnim vrstama zaposlenja ili rada.
- Sprečavanje rada u vrijeme odvijanja nastave kod obaveznog obrazovanja i osposobljavanja.
- Preduzimanje mjera kako bi se olakšala provjera uzrasta, kao što su:

(1) Održavanje djelotvornog sistema evidentiranja rođenja, uključujući izdavanje rodnih listova.

(2) Zahtjev poslodavcima da vode i stave na raspolaganje nadležnim organima evidencije ili drugu dokumentaciju koja sadrži imena i starost ili datume rođenja zaposlene djece i omladine koja se profesionalno usmjerava i obučava u svojim preduzećima.

(3) Izdavanje licenci ili drugih dokumenata djeci i omladini koji rade na ulici, bez tezgi, na javnim mjestima, mobilnim zanimanjima ili u drugim okolnostima zbog kojih je neizvodljiva provjera evidencija poslodavaca, a koja mogu pokazati radnu sposobnost djeteta.

Konvencija o najgorim oblicima dječijeg rada, 1999. (br. 182) i njena prateća Preporuka (broj 190)

Konvencija broj 182 poziva na neposrednu zabranu najgorih oblika dječijeg rada – kao što je gore navedeno – donošenjem zakona, propisa i standarda. Ona takođe zahtijeva od država koje su je ratifikovale da preduzmu hitne i efikasne mjere radi uklanjanja tih najtežih oblika kroz programe rada. To se odnosi na svu djecu mlađu od 18 godina, s tim da traži posvećivanje posebne pažnje djevojčicama.

Od posebnog značaja za inspekcije je da Konvencija poziva države koje su je ratifikovale na uspostavljanje mehanizama za praćenje sprovođenja novih zakona usvojenih u vezi s najgorim oblicima dječijeg rada, te omogućavaju djelotvorno sprovođenje, uključujući krivične ili druge sankcije.

Preporuka broj 190 poziva na mjere putem kojih bi se takvo sprovođenje propisa učinilo djelotvornim, kao što su pružanje odgovarajuće obuke za dotične državne službenike, posebno inspektore rada i policijske službenike. Među ostalim odredbama, ona preporučuje osmišljavanje i provođenje nacionalnih akcionih programa koji su usmjereni na:

- identifikaciju i otkazivanje najgorih oblika dječijeg rada;
- preventivno djelovanje i uklanjanje iz rada, rehabilitaciju i integrisanje dotične djece u društvo mjerama kojima se zadovoljavaju njihove obrazovne, fizičke i psihološke potrebe;
- posvećivanje posebne pažnje mlađoj djeci, djevojčicama, skrivenom radu u kojem su djevojčice izložene posebnom riziku, djeci koja su posebno ranjiva ili imaju posebne potrebe;
- prepoznavanje i rad u zajednicama gdje su djeca u opasnosti;
- podizanje svijesti i mobilizacija društva.

Takođe se preporučuje da države članice odrede vrstu poslova koji se smatraju opasnim, te da usvoje konkretne mjere za uklanjanje opasnih i drugih najgorih oblika dječijeg rada, uključujući:

- prikupljanje podataka;
- uspostavljanje mehanizama praćenja kako bi se osiguralo djelotvorno sprovođenje propisa;
- svrstavanje nekih od najgorih oblika dječijeg rada u krivična djela;
- djelotvorne mjere izvršenja.

1.6. Od ratifikacije do sprovođenja propisa

Prepreke ka djelotvornom poštivanju međunarodnih standarda o dječijem radu su brojne i pojavljuju se na međunarodnom i nacionalnom nivou, kao i u sklopu lokalne zajednice i porodice. Veoma često se dešava da se praktična primjena i sprovođenje tih novih politika odvija veoma sporo, iz različitih razloga, čak i nakon ratifikacije relevantnih konvencija MOR-a i usvajanja nacionalnog zakonodavstva.

Često se zakonodavstvo koje je potrebno za provođenje jedne od dvije konvencije o dječijem radu usvajalo tek nakon dugotrajne borbe građanskih grupa koje su prijavljivale eksploataciju djece. Radno zakonodavstvo koje promoviše javno mnijenje i koje donose kreatori politika zajedno s inspekcijom, je omogućilo smanjenje broja djece na radu i ukidanje najskandaloznijih situacija. U drugim zemljama međutim, a posebno u onim koje su stekle nezavisnost u drugoj polovini dvadesetog vijeka, zakoni o dječijem radu su nadograđeni na krhku privredu i ugrađeni u društvo koje nije integrisalo osnovne koncepte međunarodnih konvencija i sporazuma, osmišljenih s ciljem da se djeca zaštite. U tom kontekstu, postoji opasnost da se djelovanje i argumenti inspektora rada ne shvate kao dio inicijative na nacionalnom nivou i oni će morati da pravdaju svoje postupke pojedinačno uprkos lokalnoj praksi i predrasudama.

Radno zakonodavstvo i politike ne predstavljaju jedini potrebni pravni okvir. Upis rođenja u matične knjige, koji je potreban za dokazivanje starosti, možda nije potreban prema zakonskim propisima, ili ako jeste, možda se ne vrši na veoma efikasan način. Takođe, mogu postojati neodgovarajući zakoni o obaveznom obrazovanju, kako bi se pružila alternativa uklanjanju djece s rada. Na kraju, poslodavci u mnogim dijelovima svijeta mogu da izaberu da ne poznaju ili što je još češće da zaista ne poznaju zakon ili raspon i ozbiljnost rizika po zdravlje, bezbjednost i moral djece koja rade za njih.

Tu su i kulturne prepreke koje treba savladati. Možda i sami roditelji rade od svog ranog djetinjstva, nisu pohađali školu, te smatraju da je to dio tradicije, u kojoj su djeca iz siromašnijih porodica oduvijek radila za svoj i njihov opstanak. Stoga, zajednice mogu da smatraju dječiji rad normalnom fazom u procesu odrastanja.

Zaista, moguće je da djeca radnici sebe ne doživljavaju kao žrtve, već kao način za preuzimanje odgovornosti i sticanje poštovanja u svojim zajednicama, od strane članova porodica, kao i samopoštovanja. To može da bude slučaj posebno kada se radi o HIV / AIDS siročadi, koja se od ranog uzrasta mogu naći na čelu svojih domaćinstava. U takvim situacijama, očito je da bi snage koje ih pokreću da izaberu rad umjesto školovanja mogle da budu nesavladive.

Tako inspektori otkrivaju da sama djeca radnici nekada pružaju snažan otpor svakom nastojanju da se uklone s rada. Bez obzira koliko mali prihod, njihov rad im obezbjeđuje prihod, a ponekad imaju i priliku da pohađaju manju obuku, koja je često poželjnija od lošeg školovanja koje proizvodi nezaposlenost.

1.7. Dodatne strategije

Koordinisan pristup

Samo putem koordinisanog pristupa između svih zainteresovanih aktera može se djelotvorno rješavati i na kraju iskorijeniti dječiji rad. Bez sumnje su inspektori rada i njihovi socijalni partneri ključni igrači, ali se i druge zainteresovane strane moraju uključiti, posebno neka državna ministarstva, nevladine organizacije i druge zainteresovane javne i privatne organizacije. Važno je da treba postojati jaka politička volja za promjenama, te dobra komunikacija i saradnja između ministarstava za rad, obrazovanje, socijalno staranje i eventualno nekih drugih. Na lokalnom nivou, to bi obuhvatilo inspektore rada, poslodavce, radnike, nastavnike, društvene organizacije i roditelje.

Posebno je važan razvoj politika. Različite uključene strane, kao i inspekcije rada i udruženja poslodavaca i radnika, treba da donesu politike koje promovišu postepeno iskorjenjivanje dječijeg rada i zamijene ga s radom odraslih, putem programa koji uključuju edukaciju, podizanje svijesti, inspekciju i izvršavanje, te drugih aktivnosti. Nekoliko zemalja je već osnovalo nacionalne odsjeke za dječiji rad koji se bave koordinacijom pristupa različitih interesnih grupa, uključujući i ministarstava i organizacija poslodavaca i radnika, tako što osiguravaju aktivno učešće svih aktera. Jedan primjer Nacionalnog odsjeka za dječiji rad je naveden u okviru u daljem tekstu.

Nacionalni odsjek za dječiji rad, El Salvador

U El Salvadoru je osnovan poseban odsjek za dječiji rad kako bi se pratila i edukovala preduzeća o pitanjima dječijeg rada. On koordiniše rad niza partnera i informiše inspektore rada o prekršajima, uključujući i onim u poljoprivrednim preduzećima. Od inspektora se tada očekuje da preduzmu odgovarajuću radnju, te izreknu kazne tamo gdje je to potrebno. Odsjek za dječiji rad takođe vrši obuku i doprinosi programima obuke za inspektore rada.

Uloga inspektora rada

Glavna uloga inspektora rada je da promovišu poštivanje relevantnog zakonodavstva, što u ovom slučaju podrazumijeva postupanje u skladu sa zakonom o zapošljavanju djece. To zahtijeva da se vrši inspekcijski pregled radnih mjesta i procjena situacije s ciljem sprečavanja dječijeg rada i preduzimanja odgovarajućih mjera, kako bi se obezbijedilo postupanje u skladu sa zakonom. To znači pregledanje evidencija poslodavaca, kao i uslova pod kojima djeca (do 18 godina), zapravo rade.

Kad intervjuišu djecu radnike, inspektori treba da su svjesni rizika od zastrašivanja i važnosti sticanja dječijeg povjerenja i saradnje, a ne obrnuto. U tom kontekstu, važno je imati na umu da nije zaposleno dijete ono koje krši zakon, već njegov poslodavac. Takav pristup ima još veću važnost kada in-

spektori imaju namjeru da izreknu formalne kazne poslodavcima zbog povrede važećih zakonskih propisa. Naročito je potrebno da inspektori utvrde starost djeteta s određenim stepenom bezbjednosti, što može biti otežano ukoliko rođenje nije evidentirano. Građenjem povjerenja i saradnje povećava se mogućnost da zaposlena djeca pomognu inspektorima u potrazi za njihovim ciljevima i pruže im potrebne informacije, na primjer u vezi s njihovim uzrastom i stvarnim uslovima rada.

Više informacija o tehnikama za inspektore u vezi s intervjuisanjem djece dato je u publikaciji MOR-a *Borba protiv dječijeg rada: Priručnik za inspektore rada* koja je objašnjena u daljem tekstu.

Dok djecu mlađu od zakonski dozvoljenog uzrasta za rad treba u potpunosti ukloniti s radnog mjesta, oni koji su u radnoj dobi, ali mlađi od 18 godina – kao što su šegrti – takođe zahtijevaju posebnu pažnju. Takve radnike bi trebali u pravilu da nadgledaju stariji i iskusniji radnici i da dobiju odgovarajuću obuku, kako bi se izbjeglo izlaganje nepotrebnim rizicima po njihovu bezbjednost i zdravlje. U mnogim zemljama je radnicima mlađim od 18 godina zakonom zabranjeno korištenje određene vrste mašina ili obavljanje određenih procesa, izuzev ako su imali odgovarajuću obuku i nadzor.

Inspektori rada mogu takođe da pomognu u podizanju svijesti o potrebi borbe protiv dječijeg rada u svojim lokanim zajednicama, naročito opasnog dječijeg rada i dugoročnog dejstva takvog rada na njihovo zdravlje, obrazovanje i perspektive za zapošljavanje. Zajedno s drugim partnerima, oni mogu da pomognu u naglašavanju važnosti školovanja i obrazovanja, te da osiguraju da sve strane smatraju školovanje najboljim izborom za djecu i njihove zajednice.

Praćenje dječijeg rada

Pristup praćenju rada djece je usvojen u nekoliko projekata tehničke saradnje i zasniva se na tradicionalnoj ulozi i funkciji inspekcije rada, ali se proširuje u sistem koji može da odgovori na situacije u oblasti rada koje su prije, iz praktičnih razloga, bile van dometa. Sistem obuhvata i dodjeljuje ulogu praćenja novim stranama na osnovu njihovih različitih kapaciteta da pristupe i procijene dječiji rad. Službenici na nivou zajednica i roditeljskih udruženja mogu posmatrati djecu u malim radionicama i preduzećima u neformalnom sektoru svih vrsta, jednostavno zahvaljujući činjenici da se nalaze na mjestu gdje se to događa. Dakle, ključna ideja praćenja dječijeg rada je da intenzivira i proširi posmatranje dječijeg rada stvaranjem savezništva s dodatnim partnerima koji imaju zajedničke ciljeve.

[8] ILO: *Combating child labour: A handbook for labour inspectors*, Ženeva, 2002.: www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_296_engl.pdf

Inspekcija rada i praćenje dječijeg rada u industriji namještaja u Turskoj

Od 2004. do 2006. g., turski inspektori rada su učestvovali u projektu za smanjenje dječijeg rada u sektoru proizvodnje namještaja. Projekt je osmišljen i sproveden od strane turske inspekcije rada i Međunarodnog programa za eliminaciju dječijeg rada MOR-a (IPEC).

U tom periodu, inspektori rada su pomogli u identifikovanju i praćenju djece koji rade u ovom sektoru, kako bi se osiguralo povlačenje maloljetnih radnika i poboljšanje bezbjednosti i zdravlja za sve one koji su ostali da rade. Maljoljetna zaposlena djeca su smještena u osnovne škole, dok su oni stariji upućeni u centre za stručno osposobljavanje i neformalne programe obrazovanja, kao što su kursevi opismenjavanja. Inspektori su usvojili potpun pristup u promovisanju poštivanja propisa, radeći zajedno s drugim partnerskim organizacijama, kao što su organi za obrazovanje, škole i službe za orijentaciju i praćenje. Porodicama djece je takođe ponuđena pomoć putem savjetovanja, stručne obuke i obuke u sticanju vještina, te aktivnosti usmjerene na stvaranje prihoda.

U periodu od dvije godine, više od 4.000 djece i mladih radnika je povučeno iz sektora namještaja ili na drugi način zaštićeno od izlaganja ozbiljnim rizicima u sklopu sektora. Osim toga, razvijen je vjerodostojan sistem izvještavanja o dječijem radu koji je uključivao sveobuhvatnu bazu podataka o veličini i prirodi dječijeg rada i prisustva u školi.[9]

Učešće djece

Sama djeca predstavljaju jednu od interesnih grupa koje treba konsultovati i uključiti u izradu i sprovođenje programa koji utiču na njihovu bezbjednost i zaštitu zdravlja i blagostanja.

Međunarodna zajednica trenutno naglašava potrebu za većim i smislenijim učešćem djece u okviru niza globalnih inicijativa, uključujući Obrazovanje za sve, Ukidanje dječijeg rada, HIV i AIDS, nastavak inicijative "Svijet prikladan za djecu", Međunarodno partnerstvo za saradnju u vezi s dječijim radom u poljoprivredi i Partnerstvo za saradnju u vezi s dječijim radom u poljoprivredi, i tako dalje. Važno je da su sredstva i metodologije razrađeni i unaprijeđeni, kako bi se obezbijedilo da ova značajna grupa zainteresovanih strana definiše svoje načine kojima doprinose globalnim nastojanjima u pružanju pomoći, te da se isti podrže u njihovom razvoju i realizaciji.

MOR u potpunosti podržava potrebu za smislenim učešćem djece i IPEC je razvio sopstvenu metodologiju kojom to olakšava putem SCREAM programa[10], koji se koristi u likovnoj, književnoj ili primijenjenoj umjetnosti i medijima, kako bi se šira zajednica uključila u promovisanje socijalne pravde i univerzalno priznatih dječijih prava.

[9] http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang--en/WCMS_077636/index.htm

[10] Ovaj resursni materijal za SCREAM (Supporting Children's Rights through Education, the Arts and the Media) dostupan je na: www.ilo.org/scream

Obuka inspektora rada

Kako bi se efektivno radilo na ukidanju dječijeg rada, inspekcije rada treba da obezbijede odgovarajuću obuku o ovom pitanju za svoje inspektora rada. Osim osnovne obuke o politikama, funkcijama i procedurama inspekcije rada, inspektori rada treba da budu opremljeni specifičnim znanjima i vještinama u vezi s dječijim radom. MOR je s tim u vezi proizvela nekoliko pomagala za obuku, a neki od njih se spominju u Referencama.

Priručnik MOR-a za inspektore rada o borbi protiv dječijeg rada[11]

Ovaj priručnik daje korisne smjernice za inspektore o opasnom dječijem radu, kako da se procijene zlostavljanje i rizik i kako da se radi na odlukama usmjerenim na akciju. Sadrži osnovne informacije o uzrocima dječijeg rada, kao i savjet inspektorima kako bi u tom kontekstu trebali da obavljaju inspekcijski pregled. Na kraju, on daje savjete o procesu obuke i elementima koje treba uključiti u program obuke.

Priručnik se sastoji od četiri glavna dijela.

- ✓ Prvi ocrtava veličinu i prirodu dječijeg rada i razmatra relevantne konvencije MOR-a o dječijem radu i inspekciji rada.
- ✓ Drugi dio daje pregled izazova za inspektore rada u djelotvornom bavljenju dječijim radom i mogućim novim pristupima.
- ✓ Treći dio detaljnije opisuje kako se ti pristupi mogu primijeniti u praksi, uključujući i korisne savjete o tome kako bi inspektori trebali da ispituju djecu i rade zajedno s njima, kao partnerima, kako bi dobili relevantne informacije.
- ✓ Četvrti dio opisuje moguće elemente programa obuke za inspektore i njihove partnere o ovim pitanjima.

[11] Combating child labour: A handbook for labour inspectors, Geneva, 2002: www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_296_engl.pdf

Vježba 1

NAZIV	**Sprečavanje dječijeg rada**
ZADATAK	✓ U vašim malim grupama razgovarajte o tome: 1. Kako inspekcije rada i inspektori rada mogu pomoći u sprečavanju djece, koja su mlađa od najnižeg uzrasta za zapošljavanje, da počnu raditi i obezbijediti da ona pohađaju školu? 2. Koje bi druge službe/organe/organizacije trebale inspektorima rada za saradnju? 4. Kako uključiti zajednicu i lokalno područje u prevenciju? 5. Kako inspektori rada mogu podići svijest o prevenciji dječijeg rada, uključujući i angažovanje medija? ✓ Pokušajte da date neke konkretne primjere na osnovu iskustava članova grupe. ✓ Navedite glavne nalaze na tabeli ili u PowerPoint-u i odredite izvjestioca da ih predstavi u plenumu. ✓ Nakon toga slijedi diskusija.
VRIJEME	✓ 45’-60’ za grupni rad. ✓ 10’-15’ za prezentaciju svake grupe. ✓ 15’-20’ za završnu raspravu.

2. PRISILNI RAD I TRGOVINA LJUDIMA

Širom svijeta su izvršena ogromna ulaganja u obuku policije, službi nadležnih za kontrolu granica i drugih agencija koje se bave sprovođenjem zakona o načinima za rješavanje trgovine ljudima. S obzirom da se radi o teškim krivičnim djelima, države i druge zainteresovane strane polaze od pretpostavke da se prisilni rad i trgovina ljudima najbolje rješavaju krivičnim zakonom i postupcima, a ne radnim zakonodavstvom i kroz sistem uprave.

Ipak, postoje mnogi razlozi zbog kojih – kao što se već događa u nekim zemljama – ministarstva rada i inspekcije rada treba da se pozabave ovim pitanjima u saradnji s drugim tijelima.

U obzir treba uzeti sljedeće činjenice:

- Savremeni oblici prisilnog rada prodiru u glavne privredne sektore putem složenih nabavnih lanaca i neregularnog kretanja ljudi preko granica u potrazi za poslom.
- Prisilni rad i trgovina ljudima su teška kršenja ljudskih i radničkih prava i antiteza dostojanstvenog rada. Oslobađanje od prisilnog rada je jedan od četiri osnovna prava na radu, koja inspektori rada treba da promovišu i štite.
- Prisilni rad i trgovina ljudima donose značajan profit i često su povezani s drugim nezakonitim aktivnostima kao što su utaja poreza i prevare u vezi sa socijalnim davanjima.
- Redovnim inspekcijskim pregledima uslova zaštite zdravlja i bezbjednosti na radu i / ili ilegalnog zapošljavanja mogu da se otkriju indikatori eventualnog prisilnog rada. Inspektori rada bi tu mogli da odigraju ključnu ulogu.
- Inspektori rada generano imaju zakonska ovlaštenja za pristup radnim mjestima podložnim inspekciji u bilo kojem trenutku, bez potrebe za pretresnim nalogom. Oni takođe imaju širok raspon zakonskih ovlaštenja, kako bi im se omogućilo da sprovode relevantno zakonodavstvo, što ih takođe čini vrijednim partnerom drugim tijelima za sprovođenje zakona.
- Inspektori rada imaju potencijalnu ulogu u prevenciji prisilnog rada i zaštiti žrtava. Kao takvi, oni su važan partner vladinim agencijama, organizacijama poslodavaca i radničkim organizacijama, te nevladinim organizacijama koje se bave pitanjima prisilnog rada i trgovine ljudima.

Neke zemlje su usvojile inovativne pristupe za inspektore rada u rješavanju pitanja prisilnog rada i veoma su uspješne. Jedan od njih se razmatra u donjem okviru.

Mobilna inspekcijska jedinica, Brazil

Jedna od mjera za borbu protiv prisilnog rada u Brazilu je stvaranje posebne mobilne inspekcijske jedinice (Pravilnik br MTB 550 od 14. 6.1995.); leteći tim inspektora rada i saveznih policajaca. Oba sačinjavaju volonteri od kojih nijedan ne radi u saveznoj državi u kojoj ima prebivalište zbog lične bezbjednosti i nezavisnosti od lokalnih pritisaka. Njihov posao je da istraže optužbe za prisilni rad na "fazendas" (seoskim imanjima ili farmama). Ponekad i sudije za rad čine dio tima, tako da tužba može da se podnese brzo i na licu mjesta.

Redovne procjene rada ove jedinice su ukazale na dva glavna kriterijuma za djelotvornost: centralizovana organizacija i apsolutna tajnost u planiranju. Istražne radnje mobilnih inspekcijskih timova se ponavljaju na lokalnom i državnom nivou.

2.1. Koncept prisilnog rada

Definicija prisilnog rada je sadržana u Konvencija MOR-s o prisilnom radu, 1930. (br. 29). Prema članu 2., prisilni rad se definiše kao:

> *"Svaki rad ili usluga koji se zahtijeva od bilo kojeg lica pod prijetnjom bilo koje kazne i za koji se to lice nije dobrovoljno ponudilo."*

Za neke elemente ove definicije potrebna je dalja razrada:

"Svaki rad ili usluga" obuhvata sve vrste posla, zaposlenja ili zanimanja. Priroda ili zakonitost radnog odnosa je, dakle, nevažna. Na primjer, dok je prostitucija legalna u nekim zemljama, ona još uvijek može da se nađe u orbiti Konvencije broj 29. Rad u domaćinstvu često nije regulisan zakonom o radu, međutim, prisilni rad kao što je definisano u Konvenciji br. 29, se može odvijati u privatnim domaćinstvima.

"Bilo koje lice" se odnosi na odrasle kao i na djecu. Takođe je svejedno da li je lice državljanin zemlje u kojoj je identifikovan slučaj prisilnog rada ili ne.

"Prijetnja kaznom" se ne odnosi samo na krivične kazne, nego i na različite oblike prisile, kao što su prijetnje, nasilje i zadržavanje ličnih dokumenata, zatvor ili neisplaćivanje plata. Od ključne je važnosti sloboda radnika da prekinu radni odnos bez gubljenja prava ili povlastica. Primjeri su prijetnja gubitka plate koja se duguje radniku ili prava na zaštitu od nasilja.

"Dobrovoljno" se odnosi na saglasnost radnika za ulazak u određeni radni odnos. Dok je radnik možda zaključio ugovor o radu bez bilo kojeg oblika prisile ili prevare, on ili ona uvijek moraju da budu slobodni da opozovu ugovor koji je zaključen uz saglasnost. Drugim riječima, slobodan i informisan pristanak mora da bude osnov za regrutovanje i mora da postoji za sve vrijeme trajanja radnog odnosa. Ako poslodavac ili regrutovano lice koristiti prevaru ili prisilu, pristanak postaje nevažan.

Drugim riječima, slobodan i informisan pristanak mora da bude osnova zaposlenja i da postoji tokom cijelog radnog odnosa. Ako je poslodavac ili onaj ko vrši regrutovanje koristio prevaru ili prisilu, pristanak postaje irelevantan.

2.2. Trgovina ljudima

Prisilni rad često nastaje kao rezultat trgovine ljudima. To uključuje kretanje lica, obično preko granice, u svrhu izrabljivanja.

Trgovina ljudima je definisana Protokolom za sprečavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, posebno ženama i djecom,[12] čime se dopunjuje Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (Protokol iz Palerma) donesen 2000. godine. Protokol iz Palerma pravi razliku između trgovine i krijumčarenja kroz element izrabljivanja, prevare i prisile. Prema Protokolu (čl. 3):

> *"Trgovina ljudima podrazumijeva vrbovanje, prevoz, transfer, skrivanje ili prihvat lica, putem prijetnje ili upotrebom sile ili drugih oblika prisile, otmice, prevare, obmane, zloupotrebe ovlaštenja ili položaja tuđe nemoći, ili davanja ili primanja novčanih iznosa ili sredstava da bi se pridobila osoba koja ima kontrolu nad drugom osobom u svrhu iskorištavanja. Iskorištavanje uključuje, u najmanju ruku, iskorištavanje prostituisanja drugih ili druge oblike seksualnog iskorištavanja, prisilni rad ili usluge, ropstvo ili ropstvu slične prakse, ili uzimanje organa."*

Definicija je prilično složena, ali se može se podijeliti na sljedeće elemente:

- Aktivnosti: vrbovanje, prevoz, transfer, skrivanje ili prihvat osoba.
- Sredstva: sila, obmana, otmica, prisila, prevara, prijetnje, zloupotreba ovlaštenja ili položaja bespomoćnosti.
- Namjena: iskorištavanje, uključujući prisilni rad ili uzimanje organa.

Važno je shvatiti da svaki prisilni rad nije rezultat trgovine ljudima. Štaviše, gotovo svi slučajevi trgovine ljudima su imali za posljedicu prisilni rad (izuzetak je trgovina radi uklanjanja organa). S MOR-ove tačke gledišta, važno je razlikovati prisilni rad, gdje se oblici prisile i prevare koriste radi zadržavanja radnika i "uslove rada koji su ispod standarda." Nedostatak održivih ekonomskih alternativa koji ljude tjera da ostanu u eksploatatorskom radnom odnosu samo po sebi ne predstavlja prisilni rad, iako to može da predstavlja položaj ranjivosti kao što je definisano prema Protokolu iz Palerma. Trebaju se uzeti u obzir spoljne prepreke koje mogu ida utiču na slobodni pristanak.

Osim toga, Protokol iz Palerma pravi razliku između trgovine djecom (mlađe od 18 godina) i odraslih.

[12] Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children: www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_%20traff_eng.pdf

2.3. Dimenzija problema

Prisilni rad postoji u razvijenim kao i zemljama u razvoju. To je globalni problem koji utiče na sve zemlje u većoj ili manjoj mjeri i protiv kojeg se može djelovati kroz globalni napor. Godine 2005., Međunarodna organizacija rada je prvi put napravila svoju globalnu procjenu[13] žrtava prisilnog rada (muškaraca, žena i djece), uključujući i onu prisilnog rada, kao rezultata trgovine ljudima. Tabela u daljem tekstu pokazuje da je prisilni rad najizraženiji u Aziji i Pacifiku, zbog tradicionalnih oblika dužničkog ropstva. To takođe pokazuje da je prisilni rad u razvijenim i tranzicijskim privredama u velikom dijelu ishod trgovine ljudima u svrhu seksualne ili radne eksploatacije.

Regije	Prisilni rad Ukupno	Trgovina Ukupno
Industrijske privrede	360,000	270,000
Privrede u tranziciji	210,000	200,000
Azija i Pacifik	9,490,000	1,360,000
Južna Amerika i Karibi	1,320,000	250,000
Podsaharska Afrika	660,000	130,000
Bliski Istok i Sjeverna Afrika	260,000	230,000
Svijet	12,300,000	2,440,000

Prosječan godišnji profit koji se ostvaruje od trgovine ljudima procjenjuje se na 32 milijarde američkih dolara. Najveći profit po glavi stanovnika se može ostvariti u seksualnoj industriji, a prema procjenama MOR-a 43 odsto svih žrtava trgovine iskorištava se u seksualnim aktivnostima u komercijalne svrhe, a 32 odsto u ostalim oblicima ekonomske eksploatacije, te 25 odsto u kombinaciji i rada i seksualne eksploatacije.

[13] ILO: *Forced Labour - Key Statistics*, Ženeva, 2005: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_decl_fs_20_en.pdf

Oko polovine ukupnog profita se ostvaruje u industrijskim zemljama. Sektori u kojima je prisilni rad identifikovan kao značajan problem u mnogim zemljama su sljedeći:

- Industrija seksa i zabave.
- Građevinarstvo, uključujući ciglane.
- Poljoprivreda i šumarstvo.
- Rudarstvo i sječa drveta.
- Prehrambena industrija i pakovanje.
- Usluge u domaćinstvu i drugi poslovi njege i čišćenja.
- Rad u tvornicama, uglavnom tekstila i odjeće.
- Restorani i ugostiteljstvo.
- Prevoz.
- Različiti oblici aktivnosti u neformalnoj ekonomiji, poput organizovanog prosjačenja ili torbarenje.

Inspektori rada teško dopiru do većine tih sektora zbog velikog obrta osoblja koje je često povezano sa sezonskom prirodom posla, složenih podugovornih aranžmana i promjene radnih mjesta, kao što je slučaj u građevinarstvu. Ostale djelatnosti, poput usluga u domaćinstvu ili prostitucije, su sakrivene od očiju javnosti, jer se obično odvijaju u privatnim prostorima koji su izvan dometa inspektora rada.

Određene kategorije radnika su osjetljivije od drugih. Inspektori rada, u skladu sa svojim mandatom i djelokrugom rada sistema inspekcije, treba da obrate posebnu pažnju na sljedeće grupe radnika:

- Radnici koji su dio grupe koja je pretrpila dokazanu diskriminaciju na radnom mjestu, na primjer, domaći radnici.
- Radnice koje su često diskriminisane i pokazuju tendenciju da rade u privrednim sektorima koji su osjetjivi na izrabljivanje, uključujući prisilni rad, kao što je sektor tekstila i konfekcije ili rad u domaćinstvu.
- Postoji uvjerenje da djeca, kao takva, ne spadaju u kategoriju radnika. Zaposlenu djecu koja spadaju u ranjivu grupu čine mlade osobe, koje su starije od zakonom utvrđenog uzrasta za zapošljavanje i koja se nalaze u prihvatljivim oblicima rada. Kao što je prikazano u prethodnom modulu, inspektori rada bi trebali da razumiju posebne uslove zaposlene djece, kao i najgore oblike dječijeg rada, koji su usko povezani s prisilnim radom i trgovinom ljudima.
- Radnici migranti, naročito oni koji imaju neregulisan status.

2.4. Uloga inspekcije rada; sistemski pristup

Ponekad je teško povući graničnu liniju između nasilnih oblika prisilnog rada (u užem zakonskom smislu) i krajnje loših uslova rada. Postoji mnogo načina na koje poslodavci mogu lišiti radnike njihovih osnovnih prava, kao što su isplate manjeg iznosa od zakonom utvrđene najniže plate, kako u zemljama u razvoju, tako i u industrijskim zemljama. Savremeni oblici prisilnog rada, koji su često povezani s globalizacijom i novim migracionim trendovima, sve više zaživljavaju. Oni su sve očiglednije povezani s nezakonitim profitom cijelog niza aktera, od kojih su mnogi uvezani u organizovani kriminal. Zbog toga se inspektori rada suočavaju s posebnim teškoćama u preduzimanju izvršnih radnji.

Iz tog razloga, uspješno djelovanje protiv prisilnog rada, kao i trgovine ljudima, zahtijeva integrisan pristup, koji kombinuje strogo sprovođenje zakona s prevencijom i mjerama za pomoć žrtvama. Politike usmjerene protiv prisilnog rada bi stoga trebale da prepoznaju važnost usvajanja različitih komplementarnih pristupa, kao što su podizanje svijesti, obuka i obrazovanje, kao i nadzor, savjeti i informacije i sprovođenje propisa (pokretanje sudskih postupaka i druge kazne).

One bi trebale da se zasnivaju na kvalitetnim analizama problema i jasnoj viziji njegovog iskorjenjivanja, uključujući i mjerljive indikatore uspjeha i dodjelu sredstava od strane države.

Evropska konvencija protiv trgovine ljudima

U Evropi, borbu protiv trgovine ljudima zajednički vode Evropska unija, Savjet Evrope i Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju u Evropi (OEBS). OEBS je 2003. g. usvojila Akcioni plan protiv trgovine ljudima. Savjet Evropske unije je 2005. g. usvojio plan o najboljim praksama, standardima i postupcima za suzbijanje i sprečavanje trgovine ljudima (EU Akcioni plan). U februaru 2008. g., stupila je na snagu Konvencija Savjeta Evrope o suzbijanju trgovine ljudima nakon što je istu ratifikovalo deset država članica.

Obezbjeđivanje jasnog mandata

Najvažnija funkcija inspektora rada je da se obezbijedi poštivanje nacionalnog zakona o radu. Kada je u pitanju prisilni rad i trgovina ljudima, inspektorima rada često nedostaje jasan mandat: prvo, jer su prisilni rad i trgovina u mnogim zemljama krivična djela koja prvenstveno istražuje policija. Drugo, djelokrug sistema inspekcije rada ne može da obuhvati sektore u kojima postoji tendencija praksi prisilnog rada, kao što su poljoprivreda, rad u domaćinstvu i seks industrija. Davanje mandata inspektorima da se bore protiv prisilnog rada traži snažnu političku volju za jačanjem sistema inspekcije rada kao cjeline.

Koordinacija politike

Davanje ovlaštenja jednom određenom ministarstvu može da bude komplikovano s obzirom na složenost krivičnog djela. Prisilni rad je obično u nadležnosti Ministarstva rada, a trgovina je često u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih ili spoljnih poslova, i stoga je koordinacija politika od presudne važnosti. Obzirom da se inspektori rada nalaze u sklopu Ministarstva rada, njima će biti potrebni posebni propisi tog ministarstva, kako bi mogli preduzimati mjere. Inspektori rada, međutim, takođe mogu da lobiraju u vladi kako bi preduzela mjere, kao što je rješavanje praznina u zakonodavstvu, a mogu se konsultovati u vezi s novim pitanjima vezanim za politike, kao što su prisilni rad i trgovina.

Polazne tačke i operativne funkcije

Inspekcija rada se nosi s nizom specifičnih tema, koje mogu da pruže korisne polazne tačke za prevenciju i suzbijanje prisilnog rada:

- Industrijski odnosi.
- Opšti uslovi rada, kao što su radno vrijeme i plate.
- Bezbjednost na radu i zdravlje.
- Nezakonito zapošljavanje.
- Određeni aspekti socijalnog osiguranja.

Postoje uglavnom tri glavne vrste mjera koje inspektori mogu da preduzmu na nivou preduzeća:

- Savjeti i informacije.

Veliki dio vremena koje inspektori provedu u inspekcijskim pregledima se troši na davanje savjeta za zaštitu radnika u vezi s informisanjem i poslodavaca i radnika o njihovim dužnostima i pravima na radu. Oni takođe podstiču socijalni dijalog na nivou preduzeća i na nacionalnom nivou s organizacijama poslodavaca i radnika.

- Sprovođenje propisa.

Kao što daju savjete, inspektori bi trebali da u potpunosti koriste svoja izvršna ovlaštenja, preduzimaju mjere i izriču sankcije, gdje je to opravdano. To je posebno važno u oblasti prisilnog rada, iako se zakonski postupci i / ili sankcije mogu preduzimati u saradnji s drugim tijelima, naročito policijom. Međutim, inspektorska moć ubjeđivanja i uticaj potkrijepljeni prijetnjom sankcijama su često dovoljno zastrašujući.

- Obuka.

Inspektori učestvuju u programima obuke u vezi s relevantnim radnim zakonodavstvom i standardima dobre prakse, koji se održavaju za predstavnike sindikata, poslodavaca, nevladinih organizacija, državnih / lokalnih tijela i drugih zainteresovanih strana.

Na nacionalnom nivou, inspektori takođe mogu dati važan doprinos u nacionalnim kampanjama, uključujući i onim u vezi s prisilnim radom, u partnerstvu s drugim akterima. Njihovo znanje o uslovima rada u praksi je vrlo korisno u fazi planiranja i oni mogu pomoći u izradi odgovarajućih ciljeva i indikatora za takve akcije, a u kasnijoj fazi dati važne podatke do kojih su došli prilikom svojih inspekcijskih pregleda. Tokom samih inspekcijskih pregleda, inspektori će biti u mogućnosti da se fokusiraju na nacionalne prioritete i u skladu s tim ciljaju svoje izvršne radnje, tako da se dosljedno djeluje na nacionalnom nivou.

2.5. Izazovi u sprovođenju zakona

Kao što je već rečeno, postoje razne prepreke za djelotvorno izvršavanje zakona. Neke se odnose na prirodu prisilnog rada, a druge na političke i institucionalne faktore, uključujući i ograničen djelokrug inspekcije rada u nekim područjima i zemljama. Prisilni rad i trgovina ljudima se teško identifikuju zbog njihove skrivene prirode od očiju javnosti. Policijski službenici, kao i organizacije za pomoć žrtvama, teško dolaze do potencijalnih žrtvava koje rade u izolovanoj sredini, kao što su privatni domovi, geografski izolovana područja i mobilna radna mjesta, poput gradilišta.

Nadalje, prisilni rad se često odvija u situaciji u kojoj potencijalne žrtve imaju ograničene alternative i možda nemaju drugog izbora nego da sarađuju s izrabljivačima, a ne s inspektorima rada. Mnogi su svjesni da nezakonitim radom krše nacionalne zakone i nisu voljni da se otkriju državnim organima. Drugi mogu pripadati diskriminisanoj grupi koja nastoji da izbjegne kontakte s državnim tijelima u cjelini. Zaista, službe za sprovođenje zakona mogu dovesti više izvršilaca pred lice pravde kada dobiju podršku potencijalnih žrtava, koje su osposobljene da se odupru eksploataciji i zatraže angažman vlasti.

2.6. Identifikovanje žrtava i istrage

Indikatori

Ključni element operativnih smjernica o prisilnom radu i trgovini za inspektora rada bi trebali da budu indikatori koji im pomažu da odluče da li bi određena situacija mogla podvesti pod prisilni rad ili ne. Takvi indikatori ne moraju uvijek biti element prisilnog rada, međutim, oni bi se trebali tumačiti kao signali za dalju istragu. Ukupna ocjena se mora zasnivati na pitanju da li je radnik dao slobodan i informisan pristanak kada je prihvatio posao i da li slobodno napušta radni odnos.

Indikatori bi trebali da (a) usmjeravaju inspektore rada – i druge aktere – u prepoznavanju mogućih situacija prisilnog rada, (b) budu specifični za zemlju uzimajući u obzir situacije prisilnog rada, koje će se najvjerojatnije pojaviti u pojedinim sektorima i regijama, (c) se zasnivaju na nacionalnom pravu i propisima, (d) pomognu u razlikovanju loših uslova rada od prisilnog rada.

Postoji šest krovnih indikatora koje je predložila MOR:[14]

1. Fizičko nasilje, uključujući i seksualno nasilje.
2. Ograničenje slobode kretanja.
3. Prijetnje.
4. Dug i drugi oblici ropstva.
5. Zadržavanje plata ili neisplaćivanje plata.
6. Zadržavanje ličnih dokumenata.

Istražne tehnike

Inspektori rada imaju na raspolaganju širok spektar istražnih metoda koje drugi organi za izvršenje možda nemaju. Ono što je najvažnije, oni obično imaju ovlaštenje da ulaze slobodno u bilo koje doba dana ili noći u preduzeća koja podliježu inspekciji bez prethodne najave (Konvencija broj 81), a mogu tražiti od drugih, poput policajaca, da ih prate prilikom njihovih pregleda. Oni takođe imaju ovlaštenje da izdaju naloge s ciljem otklanjanja nedostataka, i da odluče da li je primjereno da pokrenu ili preporuče pokretanje sudskih postupaka, što bi u konačnici moglo takođe da uključi i krivični postupak.

Inspektori takođe moraju ispitati svaki prigovor u vezi s kršenjem zakona o radu, s tim da ne otkrivaju izvor prigovora, čime se žrtve podstiču na prijavljivanje. Konačno, kao i svako drugo tijelo za sprovođenje zakona, inspektori rada treba da koriste takt i moć ubjeđivanja za dobijanje informacija ili ostvarenje postupanja po propisima u skladu s propisima. Saradnja sa socijalnim partnerima, uključujući i onu s predstavnicima sindikata i osobljem, je glavni alat za utvrđivanje povreda i obezbjeđenje usklađenosti s propisima.

2.7. Sudski postupak i kazne

Vjerodostojnost inspektora rada u konačnici zavisi od postojanja mehanizma za sprovođenje propisa koji u dovoljnoj mjeri odvraćaju od kršenja propisa. Prisilni rad i trgovina ljudima su krivična djela koji se često dešavaju iza kulisa kršenja zakona o radu. Izvršenje se stoga odnosi na zakon o radu, kao i krivični zakon. Prema Konvenciji MOR-a o prisilnom radu broj 29, prisilni rad treba da se svrsta u krivična djela, a kazne treba da budu adekvatne i da se strogo izvršavaju. Kazna može da sadrži i kaznu zatvora. Prije izricanja krivične sankcije, inspektori rada imaju na raspolaganju širok raspon upravnih sankcija.

Izricanje novčane kazne je jedna od uobičajenih kazni koje se koriste. Neke zemlje su uspostavile metode za određivanje visine novčane kazne. Visine kazni se zasnivaju na kriterijumima kao što su ponavljanje prekršaja, poslovni obrt, te broj radnika koji su pogođeni prekršajem ili prirodom i posljedi-

[14] Pogledati više pojedinosti u Prilogu 1.

cama povrede. Ozbiljnije sankcije bi bile oduzimanje dozvole za rad ili zatvaranje preduzeća.

Crna lista u Brazilu

U Brazilu, Sekretarijat inspekcije rada objavljuje imena poslodavaca koje su sudovi osudili kao izvršioce u pogledu prisilnog rada. "Crna lista" je omogućila javnim institucijama da ograniče pristup kreditima, subvencijama i socijalnim naknadama. Takva crna lista mora se koristiti s oprezom kako bi se izbjegle zloupotrebe i korupcija. Vlada Brazila je također omogućila da savezne službe za sprovođenje zakona i pravosudni organi usko sarađuju i izriču kazne poslodavcima na licu mjesta kako bi se okončalo nezakonito postupanje.

Postoji niz mogućih upravnih, građanskih i krivičnih sankcija koje se mogu koristiti, uključujući:

- Nalog za uvođenje promjena.
- Plaćanje novčanih kazni.
- Privremeno zatvaranje preduzeća sve dok se ne uvedu promjene.
- Vraćanje radnika.
- Privremeno ili trajno oduzimanje licence (npr. privatne agencije za zapošljavanje).
- Povrat finansijske štete prouzrokovane žrtvi.
- Naknada moralne štete u paušalnom iznosu.
- Oduzimanje imovine.
- Oduzimanje prava na potpisivanje ugovora ili stvaranja novčanih obaveza.
- Kućni pritvor ili zatvor.

2.8. Kako postupati sa žrtvama

Kada je riječ o potencijalnim ili stvarnim žrtvama prisilnog rada, pitanje ljudskih prava bi uvijek trebalo da nadjača potrebe krivičnog zakona.

UN-ov Visoki komesar za ljudska prava je donio *Preporučene principe i smjernice o ljudskim pravima i trgovini ljudima* koji u tom pogledu daje korisna uputstva. Naročito:

- Žrtve bi trebale da u potpunosti budu informisane o mogućem izboru, posebno u vezi sa svjedočenjem na sudu. Potrebno je da znaju postupke i eventualne rizike.
- Žrtve treba izuzeti iz krivičnih istraga ako su krivično djelo izvršile dok su bile na prisilnom radu ("klauzula o nekažnjavanju").

- Privatnost žrtava treba poštivati, a informacije koje žrtve daju treba tretirati kao povjerljive.
- Bezbjednost žrtava i članova njihovih porodica treba da je zagarantovana. Treba pažljivo procijeniti potencijalne rizike prije nego što se žrtva trgovine ljudima uputi kući.
- Žrtvama treba pružiti pomoć u skladu s njihovim potrebama, kao što su zdravstvena, psihološka i pravna pomoć.
- Žrtvama treba omogućiti da same naprave informisan izbor i donose odluke, te učestvuju koliko god je moguće u procesu odlučivanja koji se na njih odnosi.
- Žrtve treba da budu informisane o nadoknadi, nezavisno od krivičnog postupka.

Nacionalni mehanizam za upućivanje (NMU)

NMU je kooperativni okvir putem kojeg državni akteri ispunjavaju svoje obaveze da zaštite i promovišu ljudska prava žrtava prisilnog rada i trgovine ljudima, koordinacijom svojih napora u strateškom partnerstvu s organizacijama civilnog društva, radnika i poslodavaca. Struktura NMU je drugačija u svakoj zemlji, međutim, NMU bi trebao da bude osmišljen kako bi formalizovao saradnju između državnih agencija, sindikata i nevladinih grupa koje se bave žrtvama prisilnog rada. NMU obično uključuje nacionalnog koordinatora, okrugle stolove i radne grupe na nacionalnomj, kao i lokalnim nivoima.

NMU Model je razvijen u kontekstu trgovine ljudima, ali se može vrlo dobro koristiti u kontekstu prisilnog rada generalno. Takav NMU takođe treba da uzme u obzir da su neke žrtve prisilnog rada i trgovine možda zaražene HIV-om i AIDS-om ili drugim bolestima i da im je potreban poseban tretman. U svakom slučaju, preporučuje se da inspektori rada uspostave bazu podataka s certifikovanim pružaocima usluga u saradnji s policijom i drugim tijelima, kako bi uputili žrtve na dalju pomoć.

2.9. Saradnja i partnerstvo

Prisilni rad i trgovina ljudima su složeni zločini koji zahtijevaju holistički odgovor i koordinisano djelovanje na makro, mezo i mikro nivou. Širok spektar partnera treba da sarađuje. Na državnom nivou, glavni partneri bi trebali da budu policija, pravosuđe, imigracione vlasti, granična policija, carinski i poreski organi, institucije socijalne zaštite i socijalnog osiguranja.

Oba socijalna partnera - udruženja radnika i poslodavaca - igraju ključnu ulogu u prevenciji, informisanju, podizanju nivoa svijesti, zaštiti žrtava, savjetovanju i obuci.

Druge organizacije mogu da budu ključni partneri u borbi protiv prisilnog rada i trgovine ljudima. Mnoge nevladine organizacije i druge organizacije civilnog društva igraju važnu ulogu i u kampanji podizanja svijesti i direktnoj pomoći žrtvama.

Međunarodne organizacije su zagovarale djelotvornije mjere protiv trgovine ljudima i prisilnog rada u proteklih nekoliko godina i pokrenule mnoge programe širom svijeta radi poboljšanja stanja.

2.10. Obuka inspektora rada

Mnoga od gore navedenih pitanja se obrađuju u publikaciji MOR-a pod nazivom *"Prisilni rad i trgovina ljudima: Priručnik za inspektore rada"* (MOR, Ženeva, 2008.)[15] Ova publikacija takođe uključuje i primjere obrazovnih modula za inspektore, na kojima se mogu zasnivati nacionalni programi obuke.

[15] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_097835.pdf

Vježba 2

NAZIV	**Razlikovanje prisilnog rada od eksploatacije i trgovine ljudima od krijumčarenja**
ZADATAK	✓ Pročitajte slučaj 1-4 svako za sebe i odlučite koji potencijalni prekršaji (prisilni rad, trgovina, krijumčarenje ili povrede drugih zakona) su relevantni za svaki slučaj. Svoj stav zasnujte na definicijama međunarodnih instrumenata. Kada završite, razgovarajte o svojim stavovima u parovima. ✓ Nakon toga slijedi rasprava.
VRIJEME	✓ 20’ za grupni rad. ✓ 5’ za prezentaciju u parovima. ✓ 10’ za povratnu informaciju u plenumu.

Slučaj 1

Linh je mlada vijetnamka koja je obučena za krojačicu. Ona je tražila posao u fabrici u svom rodnom gradu i prijavljivala se agencijama za regrutovanje. Agencija je pod-izvođač velike fabrike odjeće koja proizvodi tekstil za međunarodne kupce. Linh je intervjuisana i ubrzo joj je ponuđen posao. Agencija je od nje tražila da joj plati naknadu za zapošljavanje u iznosu od 200.000 dong-a i da položi još 1 milion dong-a koji će dobiti nazad po prestanku svog ugovora. Linh nije imala toliko novca, tako da je agencija od nje tražila da joj preda svoje lične dokumente koje bi ona čuvala dok Linh ne odradi naknadu za zapošljavanje. Linh je uradila ono što je od nje zatraženo i uskoro je počela da radi u fabrici. Međutim, ispostavilo se da su uslovi rada mnogo drugačiji od onoga što je propisano u njenom ugovoru. Ona je morala da radi dugo radno vrijeme. Nadzornik nije dopuštao ženama korištenje kupatila kada bi tražile i nametao je veliki pritisak radnicima. Nakon mjesec dana, Linh se požalila agenciji i htjela da napusti posao. Agencija je odbila da joj preda njene lične dokumente s obzirom da nije odradila svoju naknadu za zapošljavanje. Linh se vratila u fabriku i nakon drugog mjeseca, ponovo je izrazila želju da napusti posao. Sada joj je agencija vratila lične dokumente s obzirom da je ona platila naknadu, ali je htjela da zadrži polovinu depozita koji je ona uplatila na početku. Linh je to odbila i podnijela je tužbu lokalnoj inspekciji rada.

Slučaj 2

Den je nekvalifikovani seljak koji je napustio svoje selo u udaljenom dijelu Kine u potrazi za poslom u najbližem gradu. On je saznao da su građevinska preduzeća uvijek u potrazi za privremenim radnicima i dobio ime mjesta gdje se radnici dnevno regrutuju. Den je ubrzo angažovan na sedam dana i počeo je raditi na gradilištu. Dobio je vrlo težak posao i sve vrijeme su ga maltretirali. On je takođe morao raditi danju i noću i bio je jako umoran na kraju sedmice. On nikada nije dobio ugovor o radu i nije bio siguran da li je bilo legalno raditi na ovakav način, ali se nije usudio pitati. Na kraju sedmice je dobio samo 100 RMB-a, mnogo manje od svojih saradnika. On je htio da se žali, ali mu je poslodavac rekao da neće primiti više od toga, jer je on bio samo nekvalifikovani seljak.

Slučaj 3

Manuel je radio u uslovima sličnim ropstvu na jugu države Para u Brazilu, na fazendi na kojoj se uzgajala stoka, duboko u Amazonskoj šumi. On je radio sedam dana sedmično, pio je istu vodu kao i stoka, bez plate i prikladnog smještaja, samo s komadom krpe na kojoj je spavao na podu. Prostorije su čuvali naoružani muškarci, koji nikome nisu dozvoljavali da je napusti. Kada je trebao da dobije svoj novac, rečeno mu je da je sve “pojeo”. Zaista je morao platiti za hranu, stanovanje, pa čak i za alate je koristio na poslu. Jedina prodavnica u tom području je pripadala poslodavcu, a cijene su bile nevjerovatno visoke. Kad je zatražio svoje zaostale plate, rečeno mu je da mora ostati i raditi više, ukoliko želi da zaradi novac. Nakon četiri godine takvog života, oslobodila ga je Mobilna jedinica inspekcije rada.

Slučaj 4

Portugalska Generalna inspekcija rada (IGT) se bavila vrlo ozbiljnom situacijom u vezi s radnikom iz Sao Tome i Principe koji je radio na farmi i živio u neljudskim uslovima. Njemu je stalno prijetila vlasnica naoružana pištoljem, ali je uspio poslati poruku vlastima. Na kraju su službenici Nacionalne republikanske garde (GNR) i Služba za strance i granicu (SEF) uspjeli da ga spase. IGT istražuje sličan slučaj drugog radnika na istom malom imanju. Žena oružjem prijeti radnicima kako bi ih natjerala da rade i ostanu na malom imanju, ali oni nisu plaćeni i ponekad su prisiljeni da žive sa životinjama.

Vježba 3

NAZIV	**Indikatori i istraživanje slučajeva prisilnog rada**
ZADATAK	✓ Pogledajte ponovo slučajeve koje ste analizirali u prethodnoj vježbi. ✓ U malim grupama pripremite popis indikatora za svaki slučaj. Na osnovu procjene, predložite istražne postupke kako bi se žrtve zaštitile od odmazde i optuživanja prestupnika. Pojasnite koje bi ste korake preduzeli vi sami i za koje radnje biste tražili uključivanje drugih organizacija, poput policije ili nevladinih organizacija. ✓ Izaberite izvjestioca koji će predstaviti nalaze grupe u plenumu. ✓ Nakon toga će uslijediti diskusija.
VRIJEME	✓ 60’ za grupni rad. ✓ 30’ za prezentaciju i diskusiju.

Vježba 4

NAZIV	**Sprečavanje prisilnog rada**
ZADATAK	✓ U maloj grupi zamislite da je od vaše institucije zatraženo da izradi kampanju podizanja svijesti protiv prisilnog rada i trgovine. Koja pitanja biste željeli da istaknete putem te kampanje, ko su partneri i koja bi bila ukupna strategija za takvu kampanju? (mediji, poruka, ciljano stanovništvo, itd).
VRIJEME	✓ 60’ za grupni rad ✓ 30’ za prezentaciju i diskusiju

3. RADNICI MIGRANTI

3.1. Pitanja

Mnogi međunarodni standardi rada se bave nezavidnom situacijom radnika migranata, bez obzira da li su domaćeg ili stranog porijekla. Ako su stranog porijekla, može se raditi o prijavljenim ili neprijavljenim imigrantima, gdje ovi potonji mogu da budu podložni izrabljivanju i povredama propisa o radu. U nekim zemljama, stranci su isključeni iz domašaja takvih zakona, dok su u drugim strani radnici obuhvaćeni zakonom, ali su u praksi diskriminisani i od strane poslodavaca i od vlasti.

Kao rezultat njihovog statusa, radnici migranti često moraju da obavljaju poslove koji su prljavi, ponižavajući i opasni – tzv tri-D radna mjesta “. Međutim, strani migrantski rad je karakterističniji za privredne sektore koji su plodno tlo za prakse zloupotrebe u zapošljavanju i radu. One se određuju prema vrsti odnosa između radnika i “poslodavca “, a ne nužno prema vrsti aktivnosti koja se obavlja, bez obzira koliko su teški i opasni uslovi rada.

U tom kontekstu, trgovina ljudima je, u posljednjih nekoliko godina, postala jedan od najtežih aspekata radne migracije (vidi prethodno poglavlje). Značajan broj radnika migranata danas se transportuje iz njihovih zemalja ili zajednica iz kojih potiču. Trgovina ljudima dobija nove oblike i dimenzije koji su povezani s najnovijim razvojem tehnologije, transporta i prekograničnog organizovanog kriminala. Migranti često i sami oklijevaju da prijavljuju takve slučajeve ne samo zbog straha od osvete od strane svojih izrabljivača, već i od postupaka koje protiv njih protiv mogu pokrenuti različita tijela za sprovođenje zakona (imigracioni službenici, policija i inspektori rada). Nesiguran pravni status miliona muškaraca i žena migranata čini ih posebno osjetljivim na prisilu i izrabljivanje, a takođe i zbog stalno prisutne prijetnje da će ih prijaviti različitim državnim organima.

Ovdje treba naglasiti preventivnu ulogu inspektora i od njih se ne bi trebalo zahtijevati da zapravo djeluju kao agencija organa nadležnih za migraciju. Ako se od njih traži na primjer, da otkrivaju ilegalne migrante u ime organa nadležnih za migraciju, time bi se dovela u pitanje njihova nepristrasnost i nezavisnost. Povjerenje bi opalo i radnici migranti vjerovatno ne bi sarađivali s inspektorima ili zbog toga podnosili bilo kakve prigovore u vezi sa svojim uslovima rada. S tim u vezi može se ukazati potreba da inspekcije senzibilišu i druga tijela.

3.2. Strategije inspekcije

Dakle, vlade treba da rješavaju strukturne probleme, uključujući i nedostatke politika rada i tržišta rada koji su doveli do nezakonitog migrantskog rada, te ponude rješenja za djelotvorno sprečavanje i iskorjenjivanje uslova rada koji ne zadovoljavaju standarde. Jedan od primjera kako se to postiglo je dat u daljem tekstu.

Poboljšanje uslova rada za strane radnike – Jordan

Vlasti Jordana su posumnjale da su neki poslodavci uvozili strane radnike, navodno u svrhe zapošljavanja, ali koji bi takođe mogli da se angažuju u nezakonitim poslovima. Takvi radnici bi mogli da budu izloženi određenoj prisili, na primjer kod poslodavaca koji naplaćuju različite iznose za izdavanje ili obnavljanje viza, ili zadržavanju putnih isprava. Ako bi takvi radnici prešli u druge oblike zapošljavanja u istoj zemlji, oni čak možda i ne bi bili u mogućnosti da dobiju valjane dozvole za rad

Stoga je 2008. g. jordanska inspekcija rada uspostavila tzv. «obrnuti inspekcijski" sistem, gdje su se inspektori fokusirali na poslodavce koji su nadležni za uvoz stranih radnika, umjesto da ciljaju na same radnike. S ovim novim pristupom, inspektori su dobili spisak stranih radnika koji su kod Ministarstva rada registrovani kao radnici u navedenim preduzećima i uporedili te spiskove sa stvarnim stanjem zatečenim u tim preduzećima. Tamo gdje bi se pojavile velike razlike između spiska Ministarstva i utvrđenog stanja, inspektori bi izvršili dalje istrage. Ukoliko bi se utvrdilo nezakonito djelovanje poslodavaca, izricale bi se odgovarajuće sankcije, uključujući i stavljanje na crnu listu i krivično gonjenje.

Ministarstvo rada je takođe pooštrilo svoje imigracione procedure i poslodavci sada trebaju dati određene finansijske i zakonske garancije, prije izdavanja saglasnosti. Takođe je izvršen pregled radnih mjesta, kako bi se obezbijedilo da poslodavci:

- ✓ zaista imaju potrebu za stranim radnicima,
- ✓ imaju mogućnost da ispune svoje ugovorne obaveze,
- ✓ obezbijede dostojanstvene uslove rada,
- ✓ imaju dobru istoriju poštivanja zakona.

Takve mjere su uveliko pomogle poboljšanju uslova rada za strane radnike u Jordanu.

Inspekcijske strategije će u velikoj mjeri zavisiti od šireg mandata inspektora i moguće je da se oni pozabave pitanjima radnika migranta zajedno s ostalim pitanjima. Na primjer, tokom pregleda farmi, oni se mogu fokusirati na to da li su zaposleni sezonski radnici, koji takođe mogu biti migranti, te da nastave s ispitivanjem. Prilikom pregleda preduzeća koja zapošljavaju migrantsku radnu snagu, inspektori treba da budu svjesni poteškoća s kojima bi se takvi radnici mogli susretati, te potencijalnih jezičkih i drugih barijera u komunikaciji. Inspekcije treba da razmotre mogućnost pružanja informacija o radničkim pravima na različitim jezicima, ukoliko se troškovi prevođenja mogu opravdati. U većini situacija, inspektori će takođe pregledati smještaj za radnike migrante kao i njihove uslove rada.

Različite strategije će odgovarati različitim zemljama, ali se važnost partnerstva ne može previše naglasiti. Mnogi inspekcije su tako radile zajedno s drugim organima i akterima, kao što su agencije za regrutovanje, kako bi se radnicima migrantima osigurala zaštita koju im pruža zakon. U nekim zemljama su postavljeni posebni inspekcijski timovi, a jedan primjer je dat u sljedećem okviru.

Poseban inspekcijski tim za radnike migrante, Mauricijus

Uz pomoć Međunarodne organizacije rada, Ministarstvo rada i industrije Mauricijusa je formiralo "Poseban tim za iseljenike" kako bi vršio nadzor nad svim aspektima zapošljavanja stranih radnika. Posebni timovi inspektora rada, prevodilaca i službenika za pravna pitanja sada održavaju neposredan kontakt s radnicima i poslodavcima. Tim kritički pregleda sve ugovore kako bi se radnicima obezbijedili dostojanstveni radni i životni uslovi i koordinisao rad različitih nadležnih ministarstava.

Nekoliko sukoba je riješeno intervencijama ove jedinice kroz dijalog koji je uključio radnike migrante, poslodavce i predstavnike matičnih zemalja. Na primjer, nesporazumi u vezi s uslovima stanovanja i rada su doveli do spontanog štrajka kineskih radnika u nekoliko tekstilnih fabrika u martu 2002. godine. Zahvaljujući posredovanju Tima iza kojeg je stajao ministar rada Mauricijusa spor je riješen, štrajk je okončan i smanjile su se diplomatske tenzije...

3.3. Međunarodna saradnja

Prekogranična saradnja između inspekcija rada takođe postaje sve korisnija u ovoj oblasti. Dakle, zaključeni su bilateralni sporazumi između inspekcija matičnih zemalja migranata i onih u zemljama prijema, radi bolje razmjene informacija i pružanja pomoći. Na primjer, inspekcije rada u Norveškoj i Poljskoj su zaključile takve sporazume, a cilj im je da spriječe diskriminaciju migranata i da im se pruže dostojanstveni radni i (tamo gdje poslodavac obezbjeđuje) adekvatni životni uslovi.

Takvu saradnju u velikoj mjeri olakšava postojanje međunarodnih ili regionalnih grupacija inspektora rada, unutar kojih inspektori djelotvorno mogu da komuniciraju putem mreže. Takve grupacije obuhvataju Međunarodnu asocijaciju inspekcija rada (IALI) i njene regionalne grupacije, Viši odbor inspektora rada EU i druge regionalne grupacije poput Južnoameričke konfederacije inspektora rada (Confederación Iberoamericana de Inspectores de Trabajo) (CIIT) u Južnoj Americi i Udruženja Inspektora rada Magreba u Sjevernoj Africi.

4. INSPEKCIJA RADA I HIV I AIDS

Epidemija HIV-a i AIDS-a je sada globalna kriza, i predstavlja jedan od najvećih izazova za razvoj i društveni napredak. U najviše pogođenim zemljama, epidemija nagriza rezultate razvoja koji su ostvarivani decenijama, potkopava privrede, prijeti bezbjednosti i destabilizuje društva. U Sub-saharskoj Africi, već se osjećaju razorni efekti epidemije, a kriza je dovela do vanrednog stanja. Osim patnje koju izaziva kod pojedinaca i njihovih porodica, epidemija duboko utiče na društveno i ekonomsko tkivo društva. HIV i AIDS je glavna prijetnja svijetu rada: jer utiče na najproduktivniji segment radne snage i smanjenje zarada, te nameće ogromne troškove preduzećima u svim sektorima kroz pad produktivnosti, povećanje troškova rada i gubitak sposobnosti i iskustva. Osim toga, HIV i AIDS utiče na osnovna prava na radu, naročito u pogledu diskriminacije i stigmatizacije radnika i lica koja žive s HIV-om i koja su pogođena AIDS-om. Epidemija i njeno dejstvo najteže pogađaju ranjive grupe, uključujući žene i djecu, čime se povećavaju postojeće polne nejednakosti i pogoršava problem dječijeg rada.

Većina onih koji su se zarazili HIV-om su odrasle osobe između 15 i 49 godina života – radnici na svom proizvodnom vrhuncu. Očekivano trajanje života se smanjuje kao posljedica epidemije, a mnoge zemlje doživljavaju “populacijski dimnjak”, gdje mlade i stare podržava tanki stub odraslih osoba u svojim radno najproduktivnijim godinama. Na globalnom nivou se vrše razne procjene broja lica oboljelih od HIV i AIDS-a, koje se kreću u desetinama miliona.

Konkretnije, glavne posljedice HIV-a i AIDS-a u svijetu rada su:

- Značajno smanjene zalihe radne snage, posebno kvalifikovanih i iskusnih radnika.
- Povećani izostanci s posla i smanjena produktivnost, s povećanim troškovima rada, kao što su oni za prekvalifikaciju i zdravstveno osiguranje.
- Diskriminacija u zapošljavanju i stigma na radnom mjestu.
- Niži moral na radnom mjestu kroz gubitak kolega i straha od infekcije.
- Veći pritisak na sisteme socijalne zaštite i zdravstvenih usluga.
- Povećano opterećenje za žene zbog kombinovanja njege i produktivnog rada.
- Gubitak porodičnog prihoda i produktivnosti domaćinstva pogoršava siromaštvo.
- Siročad i druga oboljela djeca su istjerani iz škole i s posla.
- Povećan pritisak na žene i mlade da prežive pružanjem seksualnih usluga.
- Smanjena ulaganja i razvoj preduzeća slabi nacionalne privrede i razvoj.

Ljudski i ekonomski teret HIV-a i AIDS-s na radnom mjestu je teško izraziti u kvantitativnom smislu. Kao što je ranije navedeno, pad profita preduzeća smanjuje poresku osnovicu, obeshrabruje strane investicije, i negativno utiče na potrošača i poslovno povjerenje. Epidemija dovodi do gubitka vještina, iskustva i institucionalne memorije. Razvoj ljudskih resursa je ugrožen prekidom u neformalnom prenosu vještina između različitih naraštaja, kao i brojem djece koja nisu u mogućnosti da dovrše svoje školovanje.

U vezi s HIV-om i AIDS-om, i MOR i međunarodna zajednica, kao cjelina, koriste pristup zasnovan na pravima, što znači primjenu principa ljudskih prava na problem HIV-a i AIDS-a. Prava su stvar principa, ali ona imaju i veoma praktične efekte. Dakle, ako radnici strahuju da informacije o njihovom zdravstvenom stanju neće ostati povjerljive ili da mogu biti diskriminisani ili čak otpušteni zbog svog HIV statusa, oni će se nerado podvrgnuti dobrovoljnom testiranju ili iskoristiti mogućnosti za liječenje. Postoji veća vjerovatnoća da oni prenesu infekciju na druge. Sve uspješne preventivne inicijative su dio šireg pristupa, koji uključuje uspostavljanje atmosfere otvorenosti i povjerenja zasnovane na nultoj toleranciji za diskriminaciju.

4.1. Ključni međunarodni standardi rada

Kodeks prakse MOR-a o HIV -u i AIDS-u

MOR-ov Kodeks prakse o HIV -u i AIDS-u i svijetu rada je dogovoren na tripartitnom sastanku međunarodnih stručnjaka i formalno je usvojen 2001. godine.[16] Kodeks uspostavlja deset principa za razvoj politike i praktične smjernice za programe zaštite i prevencije.

[16] ILO Code of Practice 'HIV/AIDS and the world of work' - http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/normativeinstrument/kd00015.pdf

Deset principa MOR-ovog Kodeksa prakse o HIV –u i AIDS-u i svijetu rada

1. Pitanje radnog mjesta.

HIV i AIDS je pitanje radnog mjesta, jer pogađa radnu snagu i zato što radno mjesto može da igra važnu ulogu u ograničavanju širenja i posljedica epidemije.

2. Nediskriminacija

Ne smije se vršiti diskriminacija ili stigmatizacija radnika na osnovu realnog ili pretpostavljenog HIV statusa.

3. Ravnopravnost polova

Ravnopravniji odnosi među polovima i osnaživanje žena su od ključne važnosti za sprečavanje širenja HIV infekcije i pomažu ljudima da upravljaju njenim uticajem.

4. Zdrava radna okolina

Radno mjesto treba da svede profesionalni rizik na najmanju moguću mjeru i da se prilagodi zdravlju i sposobnosti radnika.

5. Socijalni dijalog

Za uspješnu politiku i program o HIV –u i AIDS-u potrebna je saradnja i povjerenje između poslodavaca i radnika, te vlada.

6. Ne smije se vršiti ispitivanje u svrhu zapošljavanja

Testiranje na HIV na radnom mjestu se treba vršiti u skladu s Kodeksom, treba da bude dobrovoljno i povjerljivo, i da se nikada ne koristiti za ispitivanje lica koje podnosi zahtjev za posao ili zaposlenika.

7. Povjerljivost

Pristup ličnim podacima, uključujući i onima o HIV statusu radnika, treba da se veže za poštivanje pravila o povjerljivosti propisanim u postojećim instrumentima MOR-a. Od lica koja podnose zahtjev za zaposlenje i radnika se ne smije tražiti da otkriju svoje lične podatke u vezi s HIV-om.

8. Nastavak radnog odnosa

Radnicima koju boluju od bolesti povezane s HIV-om bi trebalo omogućiti da rade dokle god su zdravstveno sposobni u odgovarajućim uslovima.

9. Prevencija

Socijalni partneri su u jedinstvenom položaju za promovisanje napora koji se ulažu u prevenciju putem informisanja, edukacije i podrške u promjeni ponašanja.

10. Njega i podrška

Radnici imaju pravo na pristupačne zdravstvene usluge i naknadu iz zakonskih i profesionalnih programa.

Preporuka o HIV -u i AIDS-u 2010. (br. 200)

Nakon nekoliko godina rasprave, MOR je usvojila Preporuku o HIV-u i AIDS-u i svijetu rada, u junu 2010. godine.[17]

Preporuka o HIV -u i AIDS-u 2010. je predstavljala značajan korak u odgovoru na pandemiju. Kao prvi instrument o ljudskim pravima fokusiran na HIV i AIDS i svijet rada, Preporuka je alat za međunarodnu zajednicu kako bi unaprijedila svoj rad na HIV-u i AIDS-u u tematskim oblastima, na svim nivoima i u svim sektorima djelatnosti.

Preporuka koristi pristup pandemiji koji je zasnovan na pravima, naglašavajući da se "odgovor na HIV i AIDS- treba prepoznati kao doprinos ostvarivanju ljudskih prava i osnovnih sloboda i ravnopravnosti polova za sve". Ona pruža najširi mogući obim primjene, tako što obuhvata lica u bilo kojem zaposlenju ili zanimanju koja rade u svim oblicima ili aranžmanima, uključujući i lica koja traže zaposlenje, lica na osposobljavanju, otpuštene i suspendovane radnike. Osim toga, Preporuka pokriva sve sektore privrednih djelatnosti, uključujući i javni i privatni sektor, te formalnu i neformalnu ekonomiju. Takođe, ona se izričito odnosi na oružane snage i uniformisane službe – kategoriju radnika koja je često isključena iz primjene nacionalnog zakonodavstva.

Fokus Preporuke je na prevenciji HIV-a i zaštiti ljudskih prava na radnom mjestu, uspostavljanjem zaštite protiv diskriminacije i stigmatizacije na osnovu realnog ili pretpostavljenog HIV statusa. Takođe, ona utvrđuje zaštitu od neosnovanog otkaza na osnovu HIV statusa, kao i protiv obaveznog testiranja na HIV i obaveznog otkrivanja HIV statusa u svrhe zapošljavanja.

Preporuka prepoznaje važnost rješavanja rodne dimenzije pandemije, pozivanjem na mjere koje treba preduzimati kako bi se osigurala ravnopravnost polova na radnom mjestu, kao i promovisanje aktivnog učešća žena i muškaraca u odgovoru na HIV i AIDS, te učešće i osnaživanje svih radnika, bez obzira na seksualnu orijentaciju. Ona naglašava potrebu da se cilja ključno stanovništvo, i sadrži posebne odredbe o ženama i djevojkama, radnicima migrantima, te djeci i omladini. Ona takođe poziva na besplatan ili pristupačan pristup zdravstvenim uslugama, uključujući i pristup liječenju bolesti povezanih s HIV-om, posebno tuberkuloze.

Naglašavajući značajnu ulogu radnog mjesta u olakšavanju pristupa prevenciji, liječenju, njezi i uslugama podrške, Preporuka poziva na izradu nacionalnih politika i programa o HIV-u na radnom mjestu. Ove politike i programi se trebaju razvijati kroz proces inkluzivnog dijaloga između vlada, organizacija poslodavaca i radnika, organizacija koje zastupaju lica koja žive s HIV-om i uzimanjem u obzir stajališta relevantnih sektora, kao i zdravstvenog sektora. Na regionalnom i međunarodnom nivou, države članice se pozivaju da sarađuju i koordinišu svoje napore u odgovoru na pandemiju.

[17] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_141906.pdf

Preporuka o HIV-u i AIDS-u 2010. i inspekcija rada

Inspektori imaju važnu ulogu u podsticanju poslodavaca i radnika da rade zajedno u izradi politika i programa o HIV-u AIDS-u na radnom mjestu, kako je objašnjeno niže u tekstu (Član 4.3).

Preporuka podržava takvu akciju i navodi da:

- ✓ Nacionalna politika i programi za HIV i AIDS i svijet rada treba.....uključuju organe uprave rada u planiranju i primjeni politika i programa, i da im se u tom smislu treba obezbijediti obuka (stav 37 (b)).
- ✓ Uloga službi uprave rada, kao i uloga inspekcije rada i pravosudnih organa nadležnih za pitanja rada, u odgovoru na HIV i AIDS se treba preispitati i, ako je potrebno, ojačati (stav 44).

Ostali međunarodni standardi rada

Osim navedenog, nekoliko ključnih međunarodnih konvencija je bilo i još uvijek je relevantno za problematiku HIV-a i AIDS-a na radnom mjestu, koja obuhvata zaštitu od diskriminacije, kao i prevenciju i zaštitu na radnom mjestu. Najvažnije su:

- Konvencija o diskriminaciji (zaposlenje i zanimanje),1958 (br. 111). To je jedna od osam osnovnih konvencija MOR-a.
- Konvencija o bezbjednosti i zdravlju na radu, 1981 (br. 155)
- Konvencija o medicini rada, 1985 (br. 161)
- Konvencija o prestanku radnog odnosa, 1982 (Br. 158)
- Konvencija o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju (lica s invaliditetom), 1983 (br. 159)
- Konvencija o inspekciji rada, 1947 (br. 81) i Konvencija o inspekciji rada (poljoprivreda), 1969 (br. 129)
- Konvencija o promotivnom okviru za bezbjednost i zdravlje na radu, 2006 (broj 187) i prateća Preporuka (broj 197).

Iako ovi standardi obuhvataju mnogo šire teme od HIV -a i AIDS-a na radnom mjestu, oni su ipak relevantni i imaju dodatnu prednost, jer je većina već ratifikovana u državama članicama, te se primjenjuju putem nacionalnog zakonodavstva i standarda dobre prakse.

4.2. Principi zaštite

Zakon o radu i politika

Pitanja u vezi s HIV-om i AIDS-om na radnom mjestu se u velikom broju zemalja rješavaju putem zakonodavstva, kao što su filipinski Zakon o prevenciji i kontroli AIDS-a iz 1998. g. i Propisi o radnom odnosu (HIV / AIDS) Zimbabve-a iz 1998. godine. Druge zemlje su razvile 'meke zakone', kao što su nacionalni kodeksi ponašanja i smjernice o HIV-u i AIDS-u. Oni nisu pravno obavezujući, nego daju smjernice za planiranje i izradu politika na svim nivoima. Primjer je dat u daljem tekstu.

Nacionalni kodeks o HIV-u i AIDS-u u zapošljavanju Namibije, 1998.

Ovaj Kodeks daje smjernice i uputstva za sve poslodavce i zaposlenike o primjeni relevantnih odredaba Zakona o radu u odnosu na HIV i AIDS u zapošljavanju. On štiti prava radnika i podstiče prevenciju HIV-a na radnom mjestu i sprovođenje obrazovnih programa. Njegovo tripartitno Savjetodavno vijeće rada i Ministarstvo rada su zaduženi za sprovođenje, praćenje i pregled Kodeksa.

Bezbjednost i zdravlje na radu

HIV i AIDS treba razmotriti u okviru mjera za poboljšanje bezbjednosti i zdravlja na radnom mjestu. Zdravo i bezbjedno radno okruženje podrazumijeva, između ostalog, prevenciju i liječenje profesionalnih rizika povezanih s izlaganjem infekciji od HIV-a. To se takođe odnosi na uspostavljanje okruženja koje omogućava optimalno fizičko i mentalno zdravlje u vezi s radom, te prilagođavanje rada prema sposobnostima osoblja u pogledu stanja njihovog fizičkog i mentalnog zdravlja – to može da obuhvata mjere za prihvatljiv smeštaj osoblja koje boluje od bolesti povezanih s AIDS-om.

Neki radnici mogu biti izloženi riziku da se zaraze HIV-om i AIDS-om kao neposrednom posljedicom njihovog rada. Na primjer, bolničko osoblje, kao što su medicinske sestre, laboratorijski tehničari i drugo osoblje, koji su izloženi krvi pacijenata, mogu da budu izloženi riziku kroz povrede nastale ubodom igle i drugih sredstava. Takvi rizici se moraju ispravno procijeniti, te preduzeti odgovarajuće mjere opreza.

Diskriminacija

Lica koja su pogođena HIV-om mogu biti diskriminisana na radnom mjestu na više različitih načina. Na primjer, njih mogu:

- Ispitivati u vezi s HIV-om i odbiti da ih zaposle.
- Otpustiti s posla zbog stvarnog ili pretpostavljenog HIV statusa.
- Uskratiti im obuku ili mogućnosti za napredovanje.

- Podvrgnuti ih obaveznom testiranju.
- Prognati i izolovati od strane kolega.
- Uskratiti pristup zdravstvenoj pomoći i naknadi za vrijeme bolovanja.
- Uskratiti prihvatljiv smještaj kako bi se nosili s oboljenjima povezanim s AIDS-om.

Kako je predviđeno navedenim međunarodnim i domaćim instrumentima, ne smije se vršiti diskriminacija i stigmatizacija radnika na osnovu stvarnog ili pretpostavljenog HIV statusa.

Dobrovoljno savjetovanje i testiranje

Dobrovoljno savjetovanje i testiranje (DST) je ne samo dijagnostički alat za pacijente sa simptomima, nego i važna komponenta sveobuhvatne strategije za savladavanje HIV i AIDS-a. Njime se vežu i učvršćuju i prevencija i njega. Tada je važno da se obezbijedi pristup integrisanim zdravstvenim uslugama za prevenciju, liječenje i njegu radnika pogođenih HIV i AIDS-om. Takođe se mora poštivati tajnost podataka u vezi s HIV-om.

Poslodavcima treba zabraniti testiranje u svrhu isključenja iz zaposlenja ili napredovanja, pristupa obuci, itd.

Prihvatanje testiranja na HIV zavisi od poboljšane zaštite od stigme i diskriminacije. Ključni principi testiranja na HIV su poznati kao tri “C” (consent, counselling, confidentiality):

- informisani pristanak, zajedno sa
- savjetovanjem, sa
- osiguranom povjerljivošću.

4.3. Uloga inspektora rada

Promovisanje stabilnih politika radnog mjesta

Inspektori imaju važnu ulogu u podsticanju poslodavaca i radnika da rade zajedno u izradi politike i programa o HIV-u i AIDS-u na radnom mjestu, pružanju savjeta i preduzimanju izvršnih radnji, gdje je to opravdano. To podrazumijeva dobru obuku i informisanost o predmetu, koji se dalje razmatraju u Podnaslovu 4.4.

Dakle, inspektorima treba omogućiti da pomažu poslodavcima i radnicima u podizanju svijesti o HIV-u i AIDS-u na svim radnim mjestima, te uvedu i provode odgovarajuće mjere, kao što su mjere o nediskriminaciji i određene preventivne mjere. Takođe se treba uzeti u obzir dostupnost testiranja i antiretroviralnih lijekova. Proces se može uporediti s donošenjem politike o zdravlju i bezbjednosti, što se traži mnogim nacionalnim zakonima o bezbjednosti i zdravlju. Dobra politika o bezbjednosti i zdravlju postavlja okvir

preduzeću za postupanje u skladu sa zakonom, čime se znatno olakšava zadatak inspektora.

MOR-ov Kodeks prakse o HIV-u i AIDS-u i svijetu rada uključuje popis za planiranje i provođenje politike o HIV-u i AIDS-u na radnom mjestu.

Promovisanje poštivanja zakona

Glavni zadatak inspektora je da promoviše usklađenost s nacionalnim zakonodavstvom i podstiče dobre prakse. Takvo zakonodavstvo može da obuhvati niz pitanja kojima se bave gore navedeni međunarodni standardi, uključujući i mjere protiv diskriminacije i bezbjednost i zdravlje na radu, a MOR-ov Kodeks prakse daje smjernice preduzećima. Inspektori treba da su upoznati s takvim dokumentima i svim relevantnim nacionalnim smjernicama.

Oni bi takođe trebali da raspolažu ovlaštenjima za sprovođenje zakona i izricanja sankcija gdje je to opravdano.

Podsticanje praćenja i evaluacije

Inspektori takođe mogu podsticati poslodavce i radnike da vrše praćenje radnih praksi i obezbijediti izvršenje mjera kako bi se one promijenile kada je to potrebno.

Elementi koje treba uzeti u obzir su:

- Djelotvornost politika i procedura radnog mjesta;
- Djelotvornost informacija i programa obuke;
- Nivo poštivanja univerzalnih mjera opreza;
- Zadovoljavajuće evidentiranje nezgoda;
- Djelotvornost preduzete radnje i praćenja.

4.4. Informisanje i obuka inspektora rada

Nekoliko zemalja je već pokrenulo kurseve obuke za svoje inspektore kako bi se bavili HIV-om i AIDS-om na radnom mjestu. MOR je objavila svoje smjernice, pod nazivom 'Priručnik za inspektore rada i fabričke inspektore o HIV-u i AIDS-u,'[18] koji sadrži neke primjere odgovarajućih programa obuke i nastavnih aktivnosti, kao i mnogo korisnih informacija o toj temi.

[18] www.ilo.org/public/english/protection/trav/aids/publ/gl-labourinspectorshandbook-feb05.pdf

Priručnik za inspektore rada i fabričke inspektore o HIV i AIDS-u, MOR, 2005

To je neprocjenjiv resurs za inspekcije, jer daje sveobuhvatne informacije o HIV-u i AIDS-u i ulozi inspektora u promovisanju mjera za rješavanje takvih pitanja u svijetu rada.

Priručnik ima posebna poglavlja o:

- ✓ Zašto su HIV i AIDS pitanja za inspektore rada
- ✓ Ljudska prava, međunarodni standardi rada i HIV i AIDS
- ✓ HIV i AIDS: Kako inspektori rada mogu podržati nacionalni odgovor
- ✓ HIV i AIDS i bezbjednost i zdravlje na radnom mjestu
- ✓ Programi obuke

Posljednje poglavlje obuhvata dva primjera programa za obuku, jedan za radionicu od pet dana, jedan za radionicu od 3 dana. Mnoge aktivnosti učenja su takođe dostupne, zajedno s vježbama, od kojih je jedna navedena u daljem tekstu.

Radionice zasnovane na ovom vodiču su se uspješno koristile za obuku inspektora rada u mnogim zemljama.

Vježba 5

NAZIV	**Stavovi o HIV-u i AIDS-u**
ZADATAK	✓ Pročitajte pojedinačno sljedeće rečenice, i navedite da li se slažete ili ne. ✓ Iznesite svoja mišljenja u paru i navedite svoje razloge. ✓ Nakon toga slijedi rasprava u plenumu
VRIJEME	✓ 15' za samostalni rad. ✓ 10' za iznošenje mišljenja u paru i navođenje svojih razloga. ✓ 20' za raspravu u plenumu.

	Slažem se	Ne slažem se
1. "HIV i AIDS se prenosi neznanjem, predrasudama i samozadovoljstvom."		
2. "Sada su dostupni anti-retroviralni lijekovi, HIV i AIDS nije prioritet."		
3. "HIV i AIDS je više od zdravstvenog problema. On utiče na sve nas."		
4. "Nekoliko radnika u našem preduzeću je nažalost umrlo od AIDS-a. Međutim, mi smo ih uvijek zamjenjivali. Ovdje je velika nezaposlenost, tako da se svaki radnik može zamijeniti."		
5. "Ako se radnik zarazi HIV-om, to je privatna stvar. Ali mi treba da obezbijedimo radno okruženje koje će podržati svakog radnika koji se odluči obavijestiti menadžment i saradnike."		
6. "Da, HIV i AIDS su problemi u našoj zemlji. Ako to utiče na naše preduzeće, mi ćemo se s tim nositi kroz otpuštanje radnika i isplatom nadoknade."		
7. "HIV i AIDS se širi seksom i drogama. Naša kompanija ne želi da bude povezana s takvim stvarima. Radno mjesto nije pravo mjesto na kojem bi se raspravljalo o pitanjima poput bezbjednog seksa."		
8. "Ako je ključni radnik previše bolestan da bi radio, proizvodnja se remeti, a moral pada."		

SAŽETAK

Ranjivi radnici su izloženi riziku od izrabljivanja zbog svog društvenog, ekonomskog i drugog statusa ili iz drugih razloga. Stoga je njihovo zaposlenje neizvjesnije, a oni često rade u lošijim, ponekad opasnim uslovima rada bez zaštite koju pruža nacionalno zakonodavstvo. Inspektori rada imaju ključnu ulogu u rješavanju ozbiljnih nedostataka u uslovima rada s kojima se suočavaju takve grupe.

Dječiji rad je još uvijek veliki izazov u današnjem svijetu rada i iako su nedavni trendovi ohrabrujući, nema mjesta samozadovoljstvu. MOR je izjavila da postoje četiri tipologije najgorih oblika dječijeg rada, uključujući i opasnog dječijeg rada. Potonji se posebno odnosi na inspektore rada, koji imaju važnu ulogu u saradnji s drugim organizacijama u njihovim zajedničkim naporima u borbi protiv dječijeg rada.

Prisilni rad je također ozbiljan problem u mnogim zemljama. Uspješno djelovanje zahtijeva integrisan pristup koji stapa mjere strogog sprovođenja zakona, prevencije i pomaganja žrtvama. Inspektori rada moraju da sarađuju s drugim organizacijama, a posebno s policijom, prilikom otkrivanja prisilnog rada i sprovođenja propisa, pri čemu je kordinacija politika od ključne važnosti.

Radnici migranti, bilo domaći ili strani, a u potonjem slučaju legalni ili ilegalni imigranti, su često posebno ranjivi na zloupotrebu, izrabljivanje i kršenje zakona o radu. Inspektori rada ponovo imaju važnu ulogu u rješavanju takvih pitanja, u saradnji s migracionim organima i drugih organima. Nekoliko zemalja je usvojilo inovativne pristupe u saradnji s drugim partnerskim organizacijama za rješavanje potreba radnika migranata i poboljšanja njihove radne (i životne) sredine.

Posljedice HIV-a i AIDS-a osjećaju pojedinci, porodice, javni i privatni sektor, te društvo u cjelini. Relevantni međunarodni standardi obuhvataju Konvencije MOR-a o diskriminaciji, bezbjednosti i zdravlju na radu, prestanku radnog odnosa i socijalnoj sigurnosti, a MOR-ov Kodeks prakse o HIV-u i AIDS-u i svijetu rada se naširoko koristi. Inspektori rada i tu imaju važnu ulogu, kako bi se podigla svijest o potrebi za stabilnim politikama radnog mjesta za prevenciju, njegu i podršku, promovisala usklađenost s relevantnim nacionalnim zakonodavstvom, te podsticali poslodavci na praćenje i evaluaciju takvih politika i praksi.

REFERENCE

KLJUČNE REFERENCE

Dječiji rad

Konvencija o minimalnom uzrastu, 1973. (Br. 138)
http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C138

Konvencija o najgorim oblicima dječijeg rada, 1999. (Br. 182)
http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C182

Combating child labour: A handbook for labour inspectors, IPEC, Safe-Work & International Association of Labour Inspection (IALI), ILO, Geneva, 2002.
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_296_engl.pdf

Children at Work: Health and Safety Risks, ILO, Geneva 2002.

The end of child labour: Within reach. ILO, 2006.
http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-i-b.pdf

Accelerating action against child labour, ILO, Geneva, 2010.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_126752.pdf

Prisilni rad

Konvencija o prisilnom radu, 1930.
http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C029

Konvencija o ukidanju prisilnog rada, 1957.
http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C105

Human Trafficking and Forced Labour Exploitation: Guidance for Legislation and Law Enforcement, ILO Geneva, 2005.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/-declaration/documents/publication/wcms_081999.pdf

Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children. United Nation 2000.
http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_%20traff_eng.pdf

Human Trafficking and Forced Labour Exploitation: Guidance for Legislation and Law Enforcement, ILO Geneva, 2005.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_081999.pdf

Action against Trafficking in Human Beings, ILO Geneva, 2008.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_090356.pdf

Forced labour and human trafficking: a handbook for labour inspectors, ILO Geneva, 2008.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_097835.pdf

Radnici migranti

ILO Multilateral Framework on Labour Migration, Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration, ILO, 2006.
http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fwk_en.pdf

HIV i AIDS

An ILO code of practice on HIV/AIDS and the world of work, ILO Geneva, 2001.
http://www.ilo.org/public/english/protection/trav/aids/code/languages/hiv_a4_e.pdf

A handbook on HIV/AIDS for labour and factory inspectors, ILO, Geneva 2005.
http://www.ilo.org/public/english/protection/trav/aids/publ/gl-labourinspectorshandbook-feb05.pdf

The HIV and AIDS Recommendation 2010 (No. 200)
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_141906.pdf

MCO-MOR Nastavni plan na temu

“Izgradnja modernih i djelotvornih sistema inspekcije rada”

MODUL

10

Inspekcijski pregled

O čemu se radi u ovom modulu?

Ovaj modul daje smjernice o glavnim pitanjima o kojima bi inspektori trebali da donose odluke tokom inspekcijskog nadzora. Ovaj modul je posebno namijenjen za obuku novoimenovanih inspektora o opštim smjernicama, kao i o planiranju, vršenju i praćenju inspekcijskih pregleda. Kompetentnost inspektora u ovim pitanjima treba da poboljša kvalitet i efikasnost inspekcije rada i unaprijedi imidž profesionalnosti i nepristranosti inspekcije rada.

Ciljevi

Cilj ovog modula je da pruži pregled glavnih principa koje treba imati na umu prilikom planiranja, vršenja i praćenja inspekcijskog pregleda, i nekih smjernica o načinu njihove realizacije u praksi.

Na kraju ovog modula, učesnici će moći da:

- ✓ Opišu glavne principe koji su osnova vršenja inspekcijskog pregleda.
- ✓ Na metodološki i hronološki način identifikuju ključne faktore koji se moraju imati u vidu tokom pripreme, vršenja i praćenja inspekcijskih pregleda.
- ✓ Razlikuju ciljeve različitih vrsta inspekcijskih pregleda.
- ✓ Opišu primjere načina pripreme, vršenja i praćenja inspekcijskih pregleda.

SADRŽAJ

1. Neki osnovni principi 5

2. Priprema za inspekcijski pregled 7

2.1. Prikupljanje dodatnih informacija 7

2.2. Vrste inspekcijskih pregleda 8

2.3. Prateća dokumentacija 11

2.4. Najavljeni i nenajavljeni pregledi 12

2.5. Prevozna sredstva 13

2.6. Fizička bezbjednost inspektora 13

3. Vršenje inspekcijskog pregleda 14

3.1. Preliminarni kontakti i formalnosti 15

3.2. Inspekcijski pregled: sadržaj i oblik 17

3.3. Završni sastanak 24

4. Praćenje i izvještavanje 23

4.1. Komunikacija s preduzećem 26

4.2. Izvještaj o inspekcijskom pregledu 27

Sadržaj izvještaja 28

Sažetak 31

Vježbe 33

Vježba 1: Istraga i simulacija slučaja 35

Vježba 2: Alternativne strategije za inspekciju rada 37

Bibliografija i dodatna literatura 41

Prilozi 43

Prilog 1: Blic: Dizalice i viljuškari na radnim mjestima u industriji 45

Prilog 2: Primjer smjernica za inspekcijski nadzor 47

Prilog 3: Smjernice za istragu o nesrećama i oboljenjima 49

Prilog 4: WEA tok inspekcijskog pregleda PWE 52

1. NEKI OSNOVNI PRINCIPI

Prije nego što se inspekcijski pregled detaljno razmotri, treba se prisjetiti nekih širih, opštih principa koji daju pravni i etički okvir u kojem djeluju inspektori rada. Ovi principi se zasnivaju na međunarodnim standardima rada, posebno Konvenciji o inspekciji rada, 1947. (br. 81) i Konvenciji o inspekciji rada (poljoprivreda), 1969. (br. 129), kao i na drugim dobrim praksama koje su međunarodno priznate. Stoga je potrebno da se u okviru nacionalnog zakonodavstva uspostave i politike inspekcije, kako bi se obezbijedilo da inspekcijski pregledi budu što djelotvorniji.

Nezavisnost i nepristrasnost: Terenskim inspektorima i inspekciji u cjelini, treba omogućiti obavljanje njihovog posla nezavisno od nepovoljnih spoljnih uticaja, bilo političkih ili finansijskih (Konvencija broj 81, član 6). Na primjer, nacionalne organizacije poslodavaca i radnika ne smiju da utiču na odluke inspektora i njihovih rukovodilaca u vezi s preduzimanjem pravnih radnji protiv pojedinih nosioca obaveza. Od inspektora se takođe ne smije zahtijevati da vrše nadzor u preduzećima u kojima bi mogli imati neposredni lični interes, na primjer, ako su preduzeća u vlasništvu članova porodice. Neki inspektori tvrde da se moraju oslanjati na poslodavce kada je u pitanju prevoz na njihova radna mjesta, ali to nije dobar savjet, jer se takvom praksom ugrožava nezavisnost inspektora.

Integritet: Inspektori su odgovorni za svoje rezultate i treba da usvoje najviše standarde profesionalnog integriteta prilikom obavljanja inspekcijskih pregleda. Neke inspekcije su donijele kodekse ponašanja ili skup vrijednosti, uključujući iskrenost, ljubaznost, poštovanje, pravednost, itd., koje promovišu i primjenjuju kod svog cjelokupnog osoblja. Inspektori bi tako trebali da se distanciraju od svake loše ili neetičke prakse tokom inspekcijskih pregleda, kao što su primanje poklona iz fabričke proizvodnje ili uzimanje mita, umjesto sprovođenja zakona.

Povjerljivost: Veoma je važno da inspektori poštuju svaku informaciju koju dobiju u povjerenju. Konvencija broj 81 (čl. 15) jasno kaže da inspektori moraju da tretiraju sve dobijene informacije o trgovačkoj ili poslovnoj tajni ili radnom procesu kao strogo povjerljive. U istom članu se od inspektora takođe traži da ne otkrivaju izvor bilo kojeg podnesenog prigovora ili da su inspekcijski pregledi proizašli iz bilo kojeg podnesenog prigovora.

Raspolaganje s dovoljno zakonskih ovlaštenja: Iako je to prvenstveno stvar zakonodavaca i kreatora politika, ono je od suštinske važnosti za inspektore prilikom obavljanja pregleda. Takva ovlaštenja daju solidnu pravnu platformu na kojoj inspektori mogu da vrše preglede, dok bi se bez njih morali oslanjati na dobru volju zainteresovanih strana, što nije uvijek za očekivati. Dakle, inspektori bi trebali da imaju zakonska ovlaštenja za ulazak na radna mjesta, gdje mogu da obavljaju pregled u bilo koje doba dana ili noći, razgovaraju s radnicima, ispituju opremu ili uzimaju uzorke, kao i ovlaštenjima u vezi s pregledanjem evidencija i otklanjanjem nedostataka (Konvencija broj 81, član 12. i 13).

Ljubaznost i poštovanje: Inspektori rada moraju da budu svjesni i shvate svoj položaj vlasti i moći, ali u isto vrijeme treba da iskažu poseban oprez i da se ponašaju na najbolji način, izbjegavaju zloupotrebu ovlaštenja, zlonamjernost, predrasude ili ličnu pristrasnost. Oni bi trebali da stupaju u odnose i kontakte s ljubaznošću, te da poštuju druge, bez obzira na ulogu i status. Za vrijeme inspekcijskih pregleda, inspektori treba da ostave po strani ono što vole ili ne vole, te imaju na umu da se nadzor vrši nad preduzećem i njegovim radnim okruženjem, a ne pojedinačnim poslodavcem ili menadžerom. Ne odobrava se ponašanje kojim se pokazuje superiornost i moć inspektora ili kojim se zastrašuje poslodavac.

Jasnoća inspekcije i sprovođenja politike: Potrebne su jasne smjernice u obliku političkih izjava, uputstava i procedura u pisanom obliku o načinu na koji inspektori treba da vrše inspekcijski pregled, s kim treba da sarađuju i kada (kao u slučaju potrebe da se obrate protivpožarnom organu u određenim okolnostima), te kada bi trebali da razmotre preduzimanje formalnih mjera sprovođenja zakona. Potreba za jasnoćom je sve važnija u vrijeme otvorene vlade, kada inspekcije (kao i druge javne službe) treba da polažu račune o svojim aktivnostima i obrazlože svoje odluke. Otvorena politika sprovođenja zakona, koja je dogovorena sa socijalnim partnerima na nacionalnom nivou, omogućava inspektorima bezbjednost u pogledu podrške njihove organizacije na najvišem nivou za mjere koje su odlučili da preduzmu.

Diskrecija: Iako su pismena uputstva i procedure veoma važne, u preduzećima će postojati okolnosti s kojima se inspektori susreću, a koje se ne mogu uvijek predvidjeti. U takvim situacijama, inspektori će morati da postupe po vlastitom nahođenju i donesu uravnotežene odluke u vezi s mjerama koje treba preduzeti i rokovima u svrhu poboljšanja. Na primjer, inspektori obično imaju diskreciono pravo u vezi s rokovima koje daju poslodavcima da otklone lakše povrede zakona. Mnogo toga će zavisiti od troškova vezanih za otklanjanje problema i finansijske situacije preduzeća, a MSP-ima[1] s ograničenim finansijskim resursima se može dati više vremena za otklanjanje problema, nego većem preduzeću koje ima veću finansijsku podršku. Prilikom donošenja takve odluke, od presudne je važnosti obučenost i profesionalna osposobljenost inspektora, i oni bi trebali da znaju da će im njihovo rukovodstvo dati podršku za odluke koje donose ukoliko su postupali s dužnom pažnjom.

Socijalni dijalog: Zadnji, ali svakako i ne manje važan osnovni princip za djelotvornu inspekciju rada je angažovanje socijalnih partnera na svim nivoima. Na centralnom nivou, inspekcije i nacionalne organizacije poslodavaca i radnika treba da sarađuju u formulisanju politike i programa, dok se na nivou preduzeća inspektori moraju pobrinuti da razgovaraju i s predstavnicima poslodavca i s predstavnicima radnika. Konkretno, to znači da potraže predstavnika radnika i razgovaraju o uslovima rada u preduzeću i svim potrebnim poboljšanjima. To je teže ukoliko u preduzeću ne postoji formalno priznat sindikat, kao što je to često slučaj s malim i srednjim preduzećima. Međutim,

[1] Malo ili srednje preduzeće.

ovo je važan aspekt inspekcijskog pregleda i bez takvog kontakta njegov uticaj će biti znatno slabiji.

Vrlo je bitno da sve odobrene opšte principe odobre i inspekcije na najvišem nivou. Od inspektora se ne može očekivati da 'samostalno djeluju' i postupaju s dužnim integritetom, poštenjem i sl. tokom inspekcijskog pregleda, ukoliko ih organizacija u kojoj rade u tome u potpunosti ne podržava.

2. PRIPREMA ZA INSPEKCIJSKI PREGLED

Dobra priprema i planiranje inspekcijskog pregleda su ključni za profesionalni pristup inspekciji. Kao i nacionalni okvir za politike inspekcije koji odražava principe navedene u Poglavlju 1, tako se trebaju postaviti i nacionalni prioriteti za inspekciju, s obzirom da će uvijek biti mnogo više radnih mjesta koje treba pregledati, nego vremena koje je inspekciji na raspolaganju. Takvi prioriteti će odražavati pitanja od nacionalne važnosti, nakon što su dogovorena u saradnji sa socijalnim partnerima, a mogu poprimiti oblik nacionalne kampanje ili programa. Potencijalno se ona mogu fokusirati na neku od tema u okviru mandata inspekcije, ali se češće odnose na teme poput nezakonitog zapošljavanja, radnog vremena, dječijeg rada, HIV-a i AIDS-a, ili posebna pitanja u vezi s bezbjednošću i zdravljem.[2] Takvi programi će pomoći da se odrede prioritetne teme i radna mjesta gdje će se vršiti pregled, a biće i dio šireg okvira u sklopu kojeg inspektori rade.

2.1. Prikupljanje dodatnih informacija

Nakon što su utvrđeni prioriteti inspekcije na centralnom i regionalnom nivou i usaglašeni detaljni programi rada, inspektori mogu iskazati želju da izvrše uvid u evidencije preduzeća koja su izabrana kao subjekat nadzora.

Sadržaj takvih evidencija se uveliko razlikuje između inspekcija i veoma zavisi od njenog sveukupnog zakonskog mandata. Na primjer, evidencija koju vodi inspekcija koja se bavi samo s bezbjednošću i zdravljem na radu i uslovima rada će se znatno razlikovati od one koju vodi generalnija inspekcija rada, koja se takođe bavi radnim odnosima, ugovorima o radu, itd.

Podaci za pojedina preduzeća na taj način mogu da obuhvate takva pitanja kao što su:

- Sjedište preduzeća i ime osobe za kontakt.
- Identifikacija izvođača radova, podizvođača, itd.
- Ukupan broj radnika i radnica, mladih radnika, pripravnika, i stranih radnika (ako je dostupno), nivo vještina, itd.

[2] Na primjer, mnoge zemlje sada provode nacionalne bezbjedonosne i zdravstvene programe, kao što je predviđeno u Konvenciji o promotivnom okviru za bezbjednost i zdravlje na radu, 2006 (Br. 187).

- Priroda radnih procesa i njihovih finalnih proizvoda ili usluga.
- Sirovine i opreme koja se koristi, i svi opasni procesi koji su uključeni.
- Prethodne povrede zakona i preduzete radnje
- Opšti stav poslodavaca prema inspekciji (koperativan, neprijateljski, ravnodušan) i njihova opšta opredijeljenost ka ispunjavanju zakonskih uslova.
- Nesreće i oboljenja na radu posljednjih nekoliko godina, posebno smrtni slučajevi, i sve korektivne radnje.
- Žalbe radnika i mjere koje su preduzete za rješavanje žalbi.
- Postojanje sindikata u preduzeću, i da li postoji li kolektivni ugovor između sindikata i menadžmenta.
- Ostale informacije iz drugih jedinica na nivou uprave rada.

Inspekcije sve više koriste savremene informacione tehnologije, i, uz to, elektronske evidencije. Dakle,veliki dio ovih informacija se može (konačno) pohranjivati elektronskim putem i te informacije treba da su lako dostupne. Neki podaci se takođe mogu obraditi u evidencijama na papiru.

2.2. Vrste inspekcijskih pregleda

Dodatne informacije koje se prikupljaju za svaki inspekcijski pregled će zavisiti od vrste inspekcijskog pregleda. I opet će se podjela vrsta inspekcijskih pregleda razlikovati od zemlje do zemlje, ali bi se one mogle razmatrati kako slijedi:

1. Rutinski pregled (ili planirani, redovni standardni, proaktivni, preventivni pregled).
2. Kontrolni pregledi.
3. Reaktivni pregled (npr. da istraži nesreću ili žalbu).
4. Posebni pregledi.
5. “Blic” pregledi (ili kampanja, pregled u vidu racije, npr. kao dio lokalne kampanje).

1) Rutinski pregledi

Ovi pregledi su obično dio programa planiranih godišnjih pregleda, i nisu podstaknuti žalbom ili nesrećom. Njihova svrha je da se provjeri usklađenost sa zakonom i savjetovanje preduzeća u smislu usklađenosti sa zakonskim odredbama, te mogu, ali ne moraju, da obuhvate cijeli niz pitanja obuhvaćenih mandatom inspekcije. Na primjer, ako je vlada odredila posebne prioritete, inspektori se mogu fokusirati samo na njih (poput određenih bezbjedonosnih rizika), osim ako im predstavnici radnika ne ukažu na druga pi-

tanja od interesa ili ako sami inspektori ne primijete određene stvari koje zahtijevaju njihovu pažnju.

Većina rutinskih pregleda neće zahtijevati provjeru putem ponovnog pregleda inspektora. Međutim, neki hoće, posebno u slučaju kada je inspektor dao rok za ispravljanje ozbiljnijih problema ili nedostataka, i izdao pismeno upozorenje, nalog za poboljšanje ili zabranu, ili tome sličan nalog “stop radu”.

2) Kontrolni pregledi

Oni se vrše kako bi se utvrdilo u kojoj mjeri je preduzeće odgovorilo na nalaze ranijeg rutinskog pregleda. Kontrolne preglede treba rezervisati za teža pitanja.

3) Reaktivni pregledi

Oni se preduzimaju kako bi se istražila žalba, nesreća ili oboljenje. Ovi pregledi su očito nepredviđeni i neplanirani, te ne zahtijevaju neke pripreme.

Žalbe se mogu odnositi na mnoge vrste problema na radnom mjestu, ali se često odnose na plate, prekovremeni rad, bezbjednost i zdravlje, ili neko drugo osnovno pravo. Žalbe se moraju shvatiti ozbiljno, iako motivi mogu biti mješoviti. Neki mogu nastati iz nezadovoljstva i želje da se nanese neugodnost, dok drugi nastaju iz altruističkijih motiva. Bilo kako bilo, većina žalbi se istražuje kao pitanje politike, bilo kroz formalne preglede ili na neki drugi način, kako bi se zadovoljila opravdana zabrinutost podnosioca žalbe.

Nesreće na radu se događaju sve češće, usprkos mjerama koje se preduzimaju na njihovom sprečavanju. Istraživanje nesreća omogućava prevenciju sličnih nesreća. Inspektori moraju istraživati nesreće kako bi se utvrdili uzroci i odredile preventivne mjere. Takođe bi se time mogla skrenuti pažnja na prevenciju nesreća uopšte ili za određeni rizik, a u nekim slučajevima, na utvrđivanje činjenica o zakonskoj odgovornosti ili kompenzaciji radnika.

Nemoguće je da inspektori istraže sve prijavljene nesreće (ili oboljenja), tako da je potreban i neki oblik postupka odabira na osnovu određenih parametara. S odgovarajućim kriterijumima na dohvat ruke, glavni inspektori će odlučiti koje će se nesreće odabrati za istrage a koje će biti ostavljene po strani, možda za raspravu prilikom sljedećeg rutinskog pregleda. Svaka nacionalna inspekcija rada će imati svoje kriterijume odabira nesreća, koji se mogu mijenjati svake godine, zavisno od nacionalnih i lokalnih prioriteta, raspoloživih sredstava inspektora, itd. Neki od potencijalnih kriterijuma za odabir su prikazani u okviru niže.

Neki potencijalni kriterijumi za istraživanje nesreća (pojednostavljeni)

- ✓ Sve nesreće sa smrtonosnim ishodom treba istražiti.
- ✓ Sve nesreće s velikim povredama (kao što je zakonom definisano) treba istražiti, osim ako postoje jaki razlozi da se to ne učini.
- ✓ Ako se manje nesreće dogode više puta u istom preduzeću, one bi se trebale obraditi zajedno.
- ✓ Nesreće koje ispunjavaju određene nacionalne kriterijume, na primjer, ako one uključuju industrijski proces od posebnog interesa, takođe treba istražiti.
- ✓ Nesreće koje utiču na nekoliko radnika treba istražiti, čak i ako nijedan radnik nije zadobio teške posljedice, npr. curenje opasnih hemikalija.
- ✓ Nesreće koje su od šireg javnog interesa takođe treba istražiti, čak i ako niko nije povrijeđen, npr. rušenje skele.

4) Posebni pregledi

To su pregledi koji predstavljaju odgovor na nacionalni ili lokalni program u vezi s određenim pitanjem, kao što su suzbijanje prisilnog rada i dječijeg rada ili na zahtjev drugih organa (zdravstvene ustanove, policija, tužilaštvo, itd.). Oni se takođe mogu odnositi na opšta pitanja u vezi sa zapošljavanjem, koja su od nacionalne važnosti, poput nezakonitog zapošljavanja ili upotrebe azbesta.

Zajedničke istražne jedinice (Irska)

Nacionalni sporazum o socijalnom partnerstvu prema 2016. godini.[3] pored ostalih mjera, obezbjeđuje veću koordinaciju između organizacija koje su nadležne za poštivanje prava iz zaposlenja. Njime se predviđa da će se NERA (Nacionalno tijelo za prava iz zaposlenja) pridružiti Odjeljenju za društvene i porodične poslove i komesarima za javne prihode, kako bi zajedno radili u zajedničkim istražnim jedinicama (JIUs). Uloga JIUs je bavljenje oblastima u kojima dokazi upućuju na nepoštivanje propisa. Ona takođe obuhvata i razmjenu relevantnih podataka u vezi sa zapošljavanjem. Time se NERA-i olakšava nadzor, krivično gonjenje i sprovođenje zakona, i to tijelo se već pokazalo korisnim u brojnim posebnim slučajevima u koje je bilo uključeno 2007. godine.

[3] Vlada Republike Irske (2006.) National Social Partnership Agreement, Towards 2016. http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/Pdf%20files/Towards2016PartnershipAgreement.pdf.

5) "Blic" pregledi[4]

Ovi pregledi su oblik planiranog pregleda, ali koji se odvija u brzom redoslijedu u velikom broju preduzeća u određenoj geografskoj oblasti ili u privrednom sektoru (npr. poljoprivreda, ribarstvo) u sezonskim periodima. Njihov cilj je da se utiče na cjelokupnu zajednicu i mogu se vršiti u periodu od 1-2 dana ili možda i duže. Oni se mogu fokusirati samo na MSP ili mogu obuhvatiti preduzeća svih veličina i u svim sektorima, a pregledi su kratki, kako bi se omogućio što veći broj pregleda u kratkom vremenskom roku. Pregledi se često organizuju u saradnji s drugim tijelima, kao što su opštinske vlasti, a uključuju i lokalne medije, kako bi se povećao uticaj nadzora emitovanjem na radiju i televiziji.

2.3. Prateća dokumentacija

Inspektor treba da prikupi materijale i predmete koji su potrebni za djelotvorno obavljanje inspekcijskog nadzora, uključujući neke, ako ne i sve od navedenih, prema potrebi:

- Službena iskaznica ili nalog kojim se verifikuju akreditivi inspektora.
- Kopije relevantnih zakona, sa svim nedavnim izmjenama i dopunama.
- Kopija bilo kojeg kolektivnog ugovora (sektorskog ili preduzeća) između menadžmenta i resornih sindikata.
- Svaki propisani inspekcijski obrazac zajedno sa svim uputstvima.
- Kontrolne liste za provjeru kako bi se pomoglo u rješavanju pojedinih pitanja, kao što su osnovna BZR i liste za prikupljanje podataka.
- Uputstva inspekcijske službe ili svako cirkularno pismo ili nalog centralnih organa o načinu vršenja inspekcijskog nadzora ili tumačenju propisa.
- Ako je dostupan, svaki plan prostorija koje treba pregledati.[5]
- Bilo koja oprema koja je potrebna za vršenje pregleda ili prikupljanje informacija (oprema za mjerenje, kamera, snimač, itd.).
- Bilo koji dostupni promotivni materijali za podizanje svijesti i obrazovne svrhe.

Informacija je važno sredstvo. Bez pravilnog sistema upravljanja s potpunim kompletom zapisnika, inspektori će se gubiti dragocjeno vrijeme u prikupljanju informacija iz različitih izvora, a potom i u njihovoj obradi.

[4] Primjer blic pregleda se može naći u Prilogu 1.

[5] Tlocrt će pomoći inspektoru da dobije pristup područjima u kojima su smještene mašine, u identifikovanju skladišnih prostora (posebno za hemikalije), ispitivanju unutrašnjih saobraćajnih tokova i uopšteno toka sirovina i proizvoda. On je posebno koristan prilikom pregleda velikih objekata. On se može dobiti od menadžmenta preduzeća, ako je potrebno.

2.4. Najavljeni i nenajavljeni pregledi

Neophodno je odlučiti da li će pregledi biti najavljeni (po dogovoru) ili nenajavljeni (iznenadni). Obje vrste imaju prednosti i nedostatke, i stoga će svaka inspekcija odlučivati o svojoj opštoj politici i pristupu. S tim u vezi važno je da inspektori raspolažu određenim diskrecionim pravom. Kao što je naprijed navedeno, Konvencija broj 81 propisuje da bi inspektorima rada trebalo omogućiti da *"... slobodno ulaze i **bez prethodne najave** u bilo koje doba dana ili noći u preduzeća koja podliježu inspekciji."* Ova odluka se treba zasnivati na vrsti intervencije, najvjerovatnije kako bi se poboljšala zaštita na radnom mjestu.

Najavljeni pregledi: Glavne prednosti najavljenog pregleda su da se:

- preduzeću omogući vrijeme za prikupljanje relevantnih informacija i organizovanje sastanaka kako bi se inspektoru olakšao pregled.
- pruži veća bezbjednost da će viši menadžeri biti prisutni, koji bi inače bili nedostupni, jer u konačnici, oni su zaduženi za postupanje po propisima.

Glavni nedostaci najavljenog pregleda su da:

- se njime pruža prilika preduzeću da uredi spoljni izgled (npr. zamjena čuvara koji nedostaju, posuđivanje bezbjedonosne opreme od drugih preduzeća, itd.).
- viši menadžment bi mogao da bude odsutan namjerno.
- relevantni dokumenti bi mogli da se "izgube".
- radnici bi mogli steći dojam da menadžment ima inspektore rada "u džepu" i osjetiti se poraženim, jer inspektori ne vide uslove onakvim kakvi oni zaista jesu.

Nenajavljeni ili pregledi iznenađenja: Nenajavljeni ili pregled iznenađenja omogućava inspektoru da osmotri stvarne i istinske uslove rada u preduzeću, i potrebno je da se on obavi ukoliko inspektor ima razloga da vjeruje kako bi najavljeni pregled omogućio vrijeme za prikrivanje nepravilnosti. Takođe je uobičajeno je da se inspekcijski pregled koji je uzrokovan formalnom žalbom ne najavi, kako bi se spriječilo sakrivanje dokumentacije i dokaza, te da se podnosioci žalbe zaštite od uznemiravanja i diskriminacije pred inspekcijom. S tim u vezi ponekad se daju nacionalne smjernice, kao u primjeru koji slijedi.

Informacije o inspekcijskim pregledima radnog odnosa, Irska

Slijedi isječak s internet stranice Nacionalnog tijela za prava u zaposlenju (NERA[6]) Irske o inspekcijskim pregledima njenog osoblja.

Obavještenje

NERA-ini inspektori vrše i "najavljeni" i "nenajavljeni" pregled.

- ✓ U slučaju 'najavljenog pregleda', inspektor će kontaktirati poslodavca pismom ili telefonom kako bi ga upoznao s namjerom o vršenju pregleda u vezi s poštivanjem prava pri zapošljavanju u njihovom poslovanju i kako bi se napravili potrebni aranžmani za vršenje pregleda.
- ✓ U slučaju 'nenajavljenog pregleda', inspektor dolazi u preduzeće i traži odgovarajuće evidencije.

2.5. Prevozna sredstva

Raspoloživost prevoza predstavlja glavni problem u nekim zemljama. Prije vršenja pregleda, inspektori treba da se pobrinu za odgovarajuće prevozno sredstvo za svoje preglede, bilo da se radi o javnom ili privatnom prevozu.[7] Poželjno je da inspekcije imaju svoj prevoz, iako to nije uvijek slučaj. Ponekad inspektor traži da preduzeće obezbijedi prevoz od njegove/njene kancelarije do radnog mjesta, ali takav savjet nije dobar, jer se time ugrožava nezavisnost inspektora, kao što je ranije rečeno. Inspekcija bi trebala da ima dovoljno sredstava za plaćanje službenih vozila koje inspektori mogu zajedno koristiti, ili za nadoknadu inspektorima za korištenje svojih vozila (automobili i motori).

Hodanje, korištenje bicikla i javnog prevoza su generalno prikladni samo za inspektore u urbanim sredinama, ali oni pružaju korisnu alternativu za privatna vozila. U ruralnim područjima, privatna vozila su u praksi gotovo uvijek potrebna, a inspektori ne bi trebali da odgovaraju na pozive poljoprivrednika (ili drugih) za pristup njihovim imanjima.

2.6. Fizička bezbjednost inspektora

Izgleda da se inspektori, kao i drugi predstavnici organa za sprovođenje zakona, suočavaju sa sve većim fizičkim nasiljem tokom inspekcijskih pregleda (vidi okvir niže). Stoga je važno da se inspekcije ozbiljno pozabave ovim pitanjem i da imaju jasnu nacionalnu politiku o načinu na koji se inspektori mogu zaštititi u situacijama gdje možda postoji rizik od fizičkog napada.

[6] Nacionalno tijelo za prava u zaposlenju (Irska): http://www.employmentrights.ie/en/aboutnera/inspectionservices/howaninspectionisundertaken

[7] Kao što je navedeno u članu 11. Konvencije broj 81.

Inspektori i rastuće lično nasilje

Nedavna je Generalna anketa o Konvencijama o inspekciji rada[8] navela da problemi fizičke bezbjednosti mogu ozbiljno uticati na rad inspektora rada. Čini se da se širom svijeta povećava napad na inspektore rada, kao i na druge organe, kao na primjer ubistvo tri inspektora rada u Brazilu i dva u Francuskoj tokom inspekcijskih pregleda 2004. godine. U drugim zemljama, inspektori rijetko, ako uopšte, vrše pregled ruralnih preduzeća, jer se ne može garantovati njihova bezbjednost.

Mnoge inspekcije rada sada zauzimaju puno jači stav protiv verbalnog i fizičkog nasilja nad njihovim osobljem, upozoravajući da će se svi takvi incidenti uzeti vrlo ozbiljno i da će se protiv izvršioca pokrenuti zakonski postupak.

U praksi, ukoliko postoji saznanje da je neki poslodavac neprijateljski raspoložen prema inspektorima, bilo bi poželjno da pregled zajednički izvrše dva inspektora od kojih bi jedan bio stariji i iskusniji. Mobilni telefoni, ukoliko su dostupni, su u svakom slučaju od pomoći inspektorima koji samostalno rade. Takođe se savjetuje da se razmisli o pozivanju policijskog službenika da prati inspektora ukoliko postoje saznanja da bi neprijateljstva mogla biti ozbiljna (ova mogućnost je data nekim ali ne svim inspekcijama). Takođe bi bilo neophodno da se pažljivo razmotri da li da se pregled najavi ili izvrši iznenada.

3. VRŠENJE INSPEKCIJSKOG PREGLEDA

U vršenju inspekcijskog pregleda, inspektor treba da bude svjestan niza važnih pitanja, a to su:

- Prava svrha inspekcije je da promoviše poštivanje zakona i obezbijedi "dostojanstven rad", tj. pošteno, pravedno, bezbjedno i zdravo radno okruženje, a ne kažnjavanje ili pokretanje zakonskih postupaka.
- Pregled se mora vršiti sistematski i slijediti rutinsku proceduru što je više moguće.
- Poslodavac ili predstavnik poslodavca, a takođe i predstavnici radnika, bi trebali da budu uključeni tokom pregleda, a što je još važnije da prisustvuju na završnom sastanku.
- Vrši se pregled preduzeća i njegove radne sredine, a ne pojedinačnog poslodavca ili menadžera. Inspektor treba da stavi na stranu sva subjektivna razmišljanja i izvrši zadatak inspekcije što je objektivnije moguće.
- Inspektor, a ne poslodavac (ili menadžer), je zadužen za pregled. U vršenju pregleda inspektor ima podršku zakona i inspekcije u cjelini. To treba jasno staviti do znanja svakom nekooperativnom poslodavcu ili njegovom predstavniku.

[8] General Survey on Labour Inspection Conventions, MOR, juni 2006: http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf.

Uobilajeno je da inspekcijski pregled ima tri glavne faze:

- Preliminarni kontakti i formalnosti.
- Sam pregled.
- Završni sastanak s menadžmentom i predstavnicima radnika.

3.1. Preliminarni kontakti i formalnosti

Kod većih preduzeća, uvodne radnje počinju na ulazu u fabriku, poljoprivredno imanje, rudnik / kamenolom, kancelariju i sl. Čak i kod najavljenog inspekcijskog nadzora, službenici na obezbjeđenju i / ili recepcioneri u početku mogu otežati inspektorov zadatak. Nenajavljeni pregledi mogu da budu komplikovaniji, posebno kada preduzeća slijede politiku *"svi pregledi po dogovoru"* ili *"ne strancima na licu mjesta."*

Stoga je od ključne važnosti za inspektore da nose odgovarajuću službenu iskaznicu u svakom trenutku, i da dokažu svoje zakonsko ovlaštenje kako bi vršili inspekcijski nadzor i obezbijedili saradnju.

Menadžment: Nakon što inspektor dobije pristup preduzeću, normalno je da se o njegovom ili njenom prisustvu obavijesti viši menadžment. Može se ponovo zatražiti službena iskaznica, a ako je inspektor dobro poznat menadžmentu, ta formalnost se može izostaviti. Nakon preliminarnog sastanka, kako bi se ukratko predstavio program pregleda i svrha (rutinska, istraživanje nesreće, za neke posebne namjene i sl.), inspektor bi trebao da zatraži opšte informacije o preduzeću prije nego što predloži oblik pregleda. Potonji će zavisiti od razloga pregleda, ali bi uvijek podrazumijevao razgovore s menadžerima i radnicima i njihovim predstavnicima, kao što su radnički povjerenici ili predstavnici za bezbjednost. Takođe bi bili prikladni sastanci s radničkim odborom, odborom za bezbjednost i zdravlje i radničkim savjetom ili drugim sličnim tijelima, ako ona postoje.

U nekim slučajevima inspektor može jednostavno obavijestiti menadžment (ili recepcionere ili sekretara) o svom prisustvu u preduzeću, i odmah produžiti u onaj dio preduzeća na koji će se fokusirati pažnja. Na primjer, prilikom istraživanja nesreće može biti neophodno što prije otići na mjesto nesreće.

Ako inspektor prvi put vrši pregled u preduzeću, preporučljivo je da se od menadžmenta zatraži plan prostorija (ako je preduzeće veliko), kako bi se olakšao inspekcijski nadzor i istakle potencijalno problematične oblasti.

Suočavanje s nekooperativnim menadžerima: Neki menadžeri mogu odbiti da sarađuju s inspektorom ili da pruže najmanju moguću pomoć, ili da budu potpuno neprijateljski nastrojeni, a u nekim slučajevima čak i agresivni. U takvim okolnostima inspektor bi trebao objasniti menadžementu svoje obaveze kao nosilac obaveza prema zakonu, ali i nekim koristima koje mogu proizaći iz pregleda. Na primjer, inspektor bi trebao istaći na uvjerljiv način kako njegov ili njen rad može doprinijeti:

- Poboljšanju bezbjednosti i zdravlja, pružajući bolju motivaciju radnicima.
- Stvaranju boljih načina rada, boljeg kvaliteta i veće produktivnosti.
- Poboljšanju radnih odnosa i rješavanju problema prije nego što oni eskaliraju u velike sporove.

Važna je stvarna poruka, ali je važan i način na koji se ona predstavlja. Vrlo je važno zapamtiti da se inspekcije trebaju kloniti sukoba koliko god je to moguće.

Ako inspektor ne uspije dobiti saradnju menadžmenta, inspektor bi trebao skrenuti pažnju menadžmenta na njegova/njena zakonska ovlaštenja u vezi s pregledom tih prostorija. To zahtijeva da inspektor bude u potpunosti upoznat s njegovim ili njenim ovlaštenjima koje mu daje nacionalno zakonodavstvo. Ako menadžment još uvijek odbija da inspektoru omogući pristup prostorijama, inspektor može naznačiti da će on / ona pokrenuti zakonski postupak protiv poslodavca zbog opstrukcije.

Ako se inspektor suoči s takvim zastojem, bolje je prekinuti pregled, vratiti se u kancelariju i odmah razgovarati s rukovodiocima ili direktorima (ili u njihovom odsustvu sa starijim kolegama) o preduzimanju narednih koraka. Međutim, slučaj se ne bi smio napustiti. Neposredna, brza reakcija u vezi s takvom nezakonitom opstrukcijom je imperativ, a po potrebi i kao posljednje rješenje, treba zatražiti pomoć policije.

Odluka o pratnji: Prije početka inspekcijskog nadzora inspektor treba da odluči da li on ili ona želi pratnju predstavnika menadžmenta i / ili radnika. To treba podsticati kod redovnog nadzora, ne samo u svrhu promovisanja saradnje između strana (uglavnom menadžmenta) i inspekcije, već i za dobijanje pristupa informacijama, koje bi inače bilo teško dobiti. Prisustvom informisanih lica tokom inspekcijskog nadzora, inspektor će dobiti dgovore na mnoga svoja pitanja na licu mjesta.

U nekim slučajevima, bilo bi možda bolje da se pregled nastavi bez predstavnika menadžmenta (a možda čak i radnika), na primjer, kada inspektor želi da postavi pitanja radnicima koji možda ne bi bili voljni da odgovore u prisustvu menadžera ili predstavnika radnika. Inspektori trebaju, prema potrebi, insistirati na njihovom pravu da na miru razgovaraju s radnicima, odnosno, bez prisustva bilo kojeg člana menadžmenta.

3.2. Inspekcijski pregled: sadržaj i oblik

Nakon što je inspektor završio formalnosti s menadžmentom, može započeti stvarni pregled. Najčešći načini za prikupljanje informacija od strane inspekcije rada su:

- Prikupljanje podataka prije pregleda.
- Uvid u knjige i evidencije.
- Razgovor s menadžerima i radnicima.
- Vizuelno osmatranje objekata, slika.
- Mjerenje nekih parametara (buke, rasvjete, vibracije, itd.).

Nema fiksnih pravila kojih se treba pridržavati; to će zavisiti od vrste inspekcijskog pregleda, njegovih ciljeva, informacija prikupljenih tokom priprema i prethodnih rasprava.

Prije pregleda proizvodne zone inspektor može prvo pregledati dokumente i evidencije u kancelarijama. Zavisno od mandata inspekcije, to bi se moglo uraditi s evidencijama o obuci, platnim razredima, odrađenom prekovremenom radu, periodima za odmor, odsustvom, te drugim pitanjima u vezi s uslovima zaposlenja, kao i na primjer, o zaštiti od hemikalija (liste s podacima), evidencijama nesreća, i sl. Takav pregled bi obično vršio samostalno, a ne u prisustvu radnika ili predstavnika menadžmenta, iako se može ukazati potreba da računovodstvo ili službenici za finansije odgovore na određena pitanja ili da inženjeri za bezbjednost ili slično osoblje pruže dodatne informacije. Ispitivanje različitih evidencija može da pruži koristan uvid o tome koliko dobro preduzeće obavlja svoje poslove i upravlja bezbjednošću i zdravljem i drugim funkcijama. Loše vođene finansijske evidencije, manjak informacija i vanredne isplate su signal da je menadžment u cjelini loše organizovan, što inspektora upozorava i na mogućnost nedostataka u drugim područjima.

Inspekcijski pregled – Nacionalno tijelo za prava u zaposlenju, Irska

Slijedi isječak s internet stranice Nacionalnog tijelo za prava u zaposlenju (NERA)[9], Irska, o inspekcijskim pregledima od strane njegovog osoblja.

Na početku svakog inspekcijskog pregleda, inspektor se identifikuje, pokazuje svoju iskaznicu, koja sadrži fotografsku identifikaciju i objašnjava poslodavcu svrhu inspekcijskog pregleda. U nekim situacijama, može se ukazati potreba da više od jednog inspektora izvrši inspekcijski pregled. U obavljanju inspekcijskog pregleda, inspektor:

- ✓ Utvrđuje ime(na) osobe(a) koja vodi i ažurira evidencije.
- ✓ Istražuje evidencije kako bi utvrdio da su usaglašene s relevantnim zakonodavstvom o pravima u zaposlenju.

[9] Nacionalno tijelo za prava u zaposlenju (Irska): http://www.employmentrights.ie/en/aboutnera/inspectionservices/howaninspectionisundertaken.

- ✓ Utvrđuje iznose plate za svakog zaposlenika sa spiska i prikazane evidencije o platama.
- ✓ Obavještava poslodavca tokom inspekcije o svakoj utvrđenoj povredi zakona.
- ✓ Može intervjuisati zaposlenike.

Inspekcija će obično trajati 2-3 časa. Trajanje zavisi od niza faktora, uključujući veličinu preduzeća, obim i kvalitet evidencija.

Inspektor može izraziti želju da prvo pogleda radni prostor, bilo da je poljoprivredno imanje, fabrika, kamenolom, platforma za naftu i sl. Za prvi inspekcijski nadzor, poželjno je da inspektor ima sveobuhvatan pregled rada preduzeća i upozna se s njegovim sirovinama, procesima, mašinama, prostorom za skladištenje, napajanje energijom i opštim tehnološkim nivoom, kao i njegovim platnim evidencijama, ugovorima, potvrdama o platama, kolektivnim ugovorima i evidencijama prisustva, i drugom dokumentacijom koja se traži zakonom, itd. Inspekcijski nadzor se treba vršiti sistematski, po mogućnosti praćenjem proizvodnog procesa, od ulaska i skladištenja sirovina do faze finalnog proizvoda.

Inspektor može odlučiti da odmah i direktno ode u dio preduzeća, ako ima razloga da vjeruje da tamo postoji određeni problem. Na primjer, ako se smatra da u fabrici preovladava nezakonit rad, ili da se koristi predmet koji nije bezbjedan i koji predstavlja neposrednu opasnost, inspektor će svoj program tome prilagoditi.

Predmeti koji su obuhvaćeni redovnim inspekcijskim pregledom uslova zapošljavanja, kao i radne okoline, će zavisiti od posebnih propisa i zahtjeva aktuelnog zakona o pitanjima bezbjednosti i zdravlja i zapošljavanja. To će takođe zavisiti od mandata inspekcijske službe ukoliko ona ne slijedi model integrisane inspekcije.

1) Inspekcijski nadzor nad uslovima rada, platama, zaposlenjem, itd.

Zakonodavstvo većine zemalja priznaje pravo inspektorima da zatraže na uvid knjige, evidencije, dokumente ili elektronske informacije, čije vođenje je propisano nacionalnim zakonima ili propisima, kako bi ustanovili da li su usklađeni sa zakonskim odredbama, te da ih kopiraju ili naprave njihove izvatke.

Inspekcijski nadzor će uključivati ispitivanje knjiga i evidencija, kao i posmatranje fizičkih uslova u kojima se odvija rad.

Ako takve evidencije ne postoje, inspektor će morati da izvrši određene provjere, kao što su stvarno vrijeme kada zaposleni ulaze i izlaze iz preduzeća, a mogu postavljati pitanja pojedincima u pogledu časova koji se koriste za izračunavanje plate za njihov zadnji platni period. On/ona će takođe razgovarati s nekoliko radnika radi utvrđivanja činjenica – obično ukoliko nema pred-

stavnika menadžmenta, kako bi se izbjegla naknadna viktimizacija. Prekovremeni rad koji nije u skladu sa zakonom se može provjeriti putem nenajavljenog pregleda van redovnog radnog vremena.

Na primjer (obično u vezi s pitanjima vezanim za Zakon o radu) pažnju treba usmjeriti na provjeravanje:

- da li su ugovori o radu izdati u pisanom obliku.
- da li je isplaćena osnovna naknada po stopama utvrđenim zakonom.
- da li su izvršene uplate u odgovarajućim intervalima.
- da li su odbici ispravno izračunati.
- da li su naknade u naturi plaćene i tačno izračunate.
- da li su sve naknade isplaćene, tj. naknada za prevoz, naknada za izdržavane članove porodice, rad u smjenama.
- naknade za stanovanje i naknade za odjeću, itd.
- radno vrijeme, odmori i praznici koje zakon nalaže za pojedina zanimanja.
- ili su izvršene radnje u skladu sa zakonom.
- da li je odrađeni prekovremeni rad prekoračio zakonske rokove, i bio odobren na ispravan način.

2) Inspekcijski nadzor bezbjednosti i zdravlja na radu

Promovisanje prihvatljivih standarda bezbjednosti, zdravlja i blagostanja je jedna od osnovnih funkcija inspektora rada.

Ne postoji redoslijed standarda za inspekcijski nadzor bezbjednosti i zdravlja na radu (BZR), a to će se razlikovati od zemlje do zemlje, ili uprave, u zavisnosti od prioriteta, postupaka i drugih kriterijuma. Mnogi inspektori mogu odlučiti da prate tok proizvodnje, provjeravaju mašine, opremu i proces s obzirom da se sirovine postepeno pretvaraju u finalne proizvode. Na ovaj način se i pitanja zapošljavanja i BZR-a mogu kombinovati na odgovarajući način. Dok prolaze kroz preduzeće, inspektori mogu da obrate pažnju na:

- uslove u zgradi.
- opšte uslove održavanja i sanitarne uslove.
- mjesto i slobodan pristup izlazima (u hitnim situacijama).
- električne instalacije.
- spremišta s vodom.
- opremu za otkrivanje i gašenje vatre.
- unutrašnje kretanje saobraćaja, uključujući upozorenja o opasnim sektorima.
- pravilno postavljanje znakova.

- obezbjeđenje odgovarajućih ograda između radnih površina i područja u kojima se odvija saobraćaj.

Kontrolne liste bi mogle biti od velike koristi u takvom kontekstu.

Nekim kompleksnim pitanjima BZR-a se mogu baviti samo inspektori sa stručnim kvalifikacijama i vještinama. Na primjer, detaljno ispitivanje električnih instalacija, liftova, posuda pod pritiskom, rudnika i kamenoloma i hemijskih pogona visokog rizika (kao što su rafinerija nafte) očito traži viši stepen tehničkog znanja nego za većinu radnih mjesta. To može uraditi inspektor specijalista ili drugi tehnički stručnjak u okviru inspekcije rada, ili lica iz privatnog sektora koje je ovlastila inspekcija, kao što su inspektori za kotlove iz osiguravajućih društava.

Međutim, u velikoj većini slučajeva, dobro obučeni opšti inspektori mogu postići mnogo, jednostavnom provjerom da li su osnovne mjere zaštite na mjestu ili da li su one očito oštećene ili uklonjene ili izgubljene. To će podrazumijevati provjeravanje stvari poput:

- Štitnika za mašine, da li su oni na mjestu i da li se ispravno koriste ili da li su očito oštećeni ili nedostaju.
- Opreme za lokalnu ventilaciju hemijskih isparenja ili praha, da li je ispravna ili ne, i koliko se dobro održava.
- Električne zaštite, da li su zaštitni omotači, itd., u dobrom stanju ili su očito bili oštećeni.
- Zaštitne odjeće i druge opreme (štitnici sluha, zaštitne kacige, naočale, rukavice, itd.), da li je to dostupno i da li se koristi i u kakvom su stanju.
- Bezbjedonosnih pravila o rukovanju i održavanju mašina od strane osoblja.
- Rizika pada s visine, bilo od alata ili drugih predmeta koji padaju sa skele, krovova, ili radnika koji propadaju kroz očito neispravne skele.
- Prebrze vožnju unutrašnjih prevoznih sredstava, kao što su viljuškari.
- Ostalih dokaza očigledno i vidljivo nebezbjednog načina rada.

Ovdje se može upotrijebiti zdravo prosuđivanje.

Kada je u pitanju radna okolina, inspektori mogu da provjeravaju pitanja poput temperature, buke, rasvjete i pretrpanosti. Ako tehnička oprema za mjerenje nije dostupna, inspektor se još uvijek može osloniti na fizička osjetila i neke osnovne smjernice kako bi se obezbijedili preliminarni dokazi o problemu.

Pregled i ispitivanje od strane trećih lica

Angažovanje trećih lica za tehnički pregled i ispitivanje određenih vrsta postrojenja je dobro riješeno u mnogim zemljama. Od preduzeća s visoko-rizičnim postrojenjima ili opremom, kao što su hemijska postrojenja, opreme za dizanje i posude pod pritiskom, se već mnogo godina zahtijeva da takve dijelove postrojenja redovno pregledaju i ispituju 'kompetentna lica'. To su često privatne organizacije, kao što su osiguravajuća društva, akreditovana u svom specijalističkom području i preduzeća (vlasnici postrojenja) će platiti te usluge.

Nakon pregleda i ispitivanja, treća strana će izdati potvrde ili izvještaje, koje će važiti određen vremenski period i biti na raspolaganju inspektorima rada za inspekcijski nadzor. U nekim slučajevima, zakon zahtijeva da privatne organizacije odmah obavijeste inspektore ako postoje ozbiljni nedostaci, tako da se mogu odmah preduzeti korektivne mjere.

Posebno je važno da se inspektori sastanu s predstavnicima za bezbjednost i zdravlje i/ili članovima odbora za bezbjednost i zdravlje. Osim što im daju informacije i podršku, inspektori mogu od njih naučiti mnogo toga o radnim praksama koje možda nisu očigledne prilikom vizuelnog pregleda. Na primjer, tu bi moglo da bude mnogo 'skrivenih' slučajeva povrede leđa ili nebezbjednih radnih praksi koje se samo povremeno provode. Održavanje se često obavlja van redovnog radnog vremena, a može uključiti veće rizike; predstavnici za bezbjednost mogu da budu zabrinuti u vezi s postupcima održavanja koji nisu bezbjedni.

Svi inspektori treba da poznaju stvari iz osnovne i rekurentne bezbjednosti i zdravlja, čak i ako je u službi još uvijek veliki broj stručnjaka. Može da bude njihova odgovornost da obezbijede potrebnu stalnu osnovnu obuku i informacije za opšte inspektore rada, na primjer tokom neformalnih mjesečnih brifinga.

Jednostavan skup inspekcijskih smjernica naveden je u Prilogu 2. Ti takozvani "indikatori kontrole rizika" čine dio šireg niza postupaka, koje su koristili neki inspektori, kako bi im pomogli u procjenjivanju stepena poštivanja zakona i donošenju odluke o mjeri koju bi trebali preduzeti, kako bi se obezbijedila usklađenost s propisima.

Mnoge zemlje su usvojile unutrašnje propise za kontrolu bezbjednosti i zdravlja. Ti propisi zahtijevaju od svakog preduzeća uvođenje sistema za internu kontrolu: sistematske radnje na nivou preduzeća, kako bi se obezbijedilo i dokumentovalo da su radnje BZR-a u vezi sa zdravljem i bezbjednošću izvršene u skladu sa zahtjevima navedenim u propisima. Neke od uobičajenih aktivnosti koje su uključene u propise mnogih zemalja su procjena rizika, kontrola uslova rada, obuka i informisanje radnika, nadzor zdravstvenog stanja radnika i praćenja stanja okoliša ili hitno planiranje. Ovi novi propisi su uticali na način na koji inspektori vrše inspekcijski nadzor: inspektori treba da procijene u kojoj mjeri preduzeće preduzima navedene preventivne i kontrolne mjere za upravljanje umjesto iscrpnog inspekcijskog pregleda opasnosti i određenih preventivnih mjera.

Međutim, čak i u zemljama koje imaju ove programe interne kontrole, postoje neka razmatranja sadržaja inspekcijskih pregleda prema veličini i složenosti preduzeća.

Ciljevi inspekcije BZR-a u malim i velikim preduzećima[10]

Tehnike nadzora na radnom mjestu variraju zavisno od veličine i složenosti preduzeća. U manjim preduzećima, nadzor će biti sveobuhvatan i procijeniće sve opasnosti i mjeru u kojoj su rizici koji proizilaze iz opasnosti svedeni na minimum. Inspekcija će zbog toga obezbijediti da poslodavac bude u potpunosti svjestan bezbjedonosnih i zdravstvenih problema i dati praktična uputstva o načinu na koji se mogu riješiti. Ali, čak i u najmanjem preduzeću inspekcija ne bi trebala da ostavi utisak da je funkcija inspekcije, a ne poslodavca, otkrivanje grešaka i primjena odgovarajućih korektivnih mjera. Inspekcija treba da podstiče poslodavce da kontrolišu i djelotvorno upravljaju problemima u vezi s bezbjednošću i zdravljem, a oni ne smiju da se odreknu svoje odgovornosti čekajući nadzor izvršnih vlasti prije nego što preduzmu potrebnu radnju.

U većim kompanijama, naglasak inspekcijskog nadzora je prilično drugačiji. Te kompanije imaju tehničke i finansijske resurse za rad s bezbjedonosnim i zdravstvenim problemima. One bi trebale da osmisle i djelotvorne sisteme upravljanja za rješavanje problema, kao i postupke za upravljanje kako bi provjerile da li ti sistemi funkcionišu. U takvim okolnostima, naglasak inspekcije bi trebao da bude na provjeri i potvrđivanju nadzornog sistema upravljanja pronađenog na radnom mjestu. Inspekcijski nadzor ne bi dakle trebao da bude iscrpan pregled svih dijelova postrojenja i opreme, kako bi se utvrdila njihova bezbjednost, nego da služi za korištenje odabranih primjera za testiranje djelotvornosti sistema upravljanja ili na drugi način kako bi se osigurala bezbjednost i zdravlje na radu.

3) Istrage po žalbama

Inspekcijski pregledi se često preduzimaju kao reakcija na određenu žalbu.

Problem povjerljivosti je posebno važan kada se radi o žalbama. Problem se posebno spominje u Konvenciji br 81., članu 15, i stoga bi trebao da se reflektuje u nacionalnoj politici o tom pitanju.

Inspektor ne bi smio otkriti razloge svog prisustva, odnosno naziv lica koje je podnijelo žalbu, a kada razgovora s radnicima za potrebe istrage, trebao bi da razgovara sa što većim brojem radnika, kako bi se izbjeglo slučajno otkrivanje izvora žalbi ili informacija. Da bi zaštitio povjerljivost, inspektor se može ponašati kao da se provodi rutinski inspekcijski pregled, međutim on će obezbijediti da se za vrijeme pregleda rješava i predmet žalbe. Većina žalbi se istražuje na ovaj ili drugi način, ali ne uvijek formalnim inspekcijskim pregledom.

[10] ILO, Chapter 57, Workplace Inspection and regulatory enforcement, Encyclopedia on Occupational Health and Safety (Geneva, 1996.).

Kada žalbu ulaže Odbor za bezbjednosti i zdravlje na radnom mjestu, ovlašteni radnici ili kada su problem ili žalba opštepoznati, jasno je da neće postojati ista potreba za povjerljivošću.

4) Istrage nesreće ili oboljenja

Član 14. Konvencije broj 81 propisuje da se: *"inspekcija rada obavještava o industrijskim nesrećama i slučajevima profesionalnih oboljenja (...)"*.

Inspektori istražuju i nesreće i (puno rjeđe) slučajeve profesionalnih oboljenja, kako bi se utvrdili uzroci i obezbijedilo da su preduzete odgovarajuće mjere, te izbjeglo ponavljanje. Oni takođe mogu da preduzmu zakonske radnje, poput krivičnog gonjenja, ako je nesreća ili oboljenje posebno ozbiljno, npr. u slučaju smrtonosnog ishoda. Istrage se takođe mogu vršiti, kako bi se utvrdilo činjenično stanje u vezi sa zakonskom odgovornosti za obeštećenjem radnika.

Istraga nesreća i oboljenja može da bude dugotrajan i složen proces, s obzirom da one mogu imati nekoliko neposrednih i posrednih uzroka i može se ukazati potreba za razgovorom s mnogim licima. Inspektori rada stoga treba da budu dobro obučeni u tehnikama istraga i takvu obuku će dodatno potpomoći njihovo postojeće iskustvo.[11]

Istrage profesionalnih oboljenja od strane inspektora rada (Estonija)[12]

(1) Ako je potrebno, inspektor rada će istražiti okolnosti i razloge za profesionalno oboljenje. O potrebi za istragom odlučuje rukovodilac lokalne službe Inspekcije rada nakon prijema obavještenja o profesionalnom oboljenju od specijaliste medicine rada. Inspektor rada obavještava poslodavca i zaposlenika (...) o odluci da pokrene istragu.

(2) Inspektor rada će provesti istragu o profesionalnom oboljenju u roku od 30 radnih dana nakon što je doneseno rješenje o pokretanju istrage, uzimajući u obzir (...):

– provjeriti odgovarajuću primjenu organizacije rada i zdravstvene mjere koje se odnose na rad za prevenciju oboljenja, čime istražno lice dobija pristup dokumentaciji o zdravstvenim pregledima radnika, dokumentaciji o analizi rizika radnog okruženja, bezbjedonosnim uputstvima koje je odobrio poslodavac, dokumentaciji kojom je ovjereno uputstvo o bezbjednosti i zdravlju na radu za osposobljavanje radnika, dokumentaciji kojom se potvrđuje radni odnos ili organizacija rada, i napraviti izvode i kopije dokumenata, gdje je to potrebno;

– dobiti izjave od lica koja imaju podatke o bitnim okolnostima koje se odnose na profesionalna oboljenja;

– utvrditi lica koja su odgovorna za kontrolu poštivanja pravila o zdravlja i bezbjednosti na radu;

[11] Prilog 2 ovog modula daje neke kratke smjernice o toj temi, dok Modul 8 pruža dodatne informacije o bezbjednosti i zdravlju na radu uopšteno.

[12] Procedure for Registration, Notification and Investigation of Occupational Accidents and Diseases. Uredba vlade br. 75 od 03.04.2008. g. osh.sm.ee/legislation/ohs_registration.pdf.

– gdje je to potrebno, uključivati relevantne stručnjake u obavljanju istražnih radnji.

Inspektor rada ima pravo uvida u podatke i dokumentaciju koju je prikupio ljekar medicine rada (...) i napraviti njihove kopije, ako je to potrebno za utvrđivanje okolnosti i razloga za profesionalna oboljenja.

(3) Ako je potrebno, predsjednik lokalne kancelarije inspekcije rada može produžiti rok u istrazi profesionalnog oboljenja za 30 radnih dana, a generalni direktor inspekcije rada može dodatno produžiti rok.

(4) Nakon zatvaranja istrage o profesionalnom oboljenju, inspektor rada sastavlja rezime istrage i dostavlja njegove kopije poslodavcu i radniku, odnosno licu koje štiti interes radnika u roku od 3 radna dana.

(5) Inspektor rada sastavlja dosije o profesionalnoj istrazi koji obuhvata dokumente prikupljene u toku istrage profesionalnog oboljenja i rezime istrage, a dosije se čuva u inspekciji rada.

5) Kontrolni pregledi

Uobičajeno je da se oni često vrše u svrhu provjere poštivanja naloga (kao što su nalog o zabrani ili poboljšanju) koju je inspektor izdao prilikom ranijeg pregleda, ili da provjeri da li su nakon savjeta o nekoj važnom pitanju preduzete korektivne radnje. Ove preglede nalaže zakon u mnogim nacionalnim propisima.

Kontrolni pregled treba vršiti kada mu dođe vrijeme a ne odgađati ga, i on je obično nenajavljen. Ako se redoslijed nije ispoštovao ili ako se nisu preduzele druge korektivne mjere, inspektori bi trebali da razmotre potrebu izricanja zakonske mjere kako bi se izvršile potrebne promjene.

3.3. Završni sastanak

Nakon što je inspektor pregledao prostorije, razgovarao s menadžerima i radnicima i pregledao svu potrebnu dokumentaciju, trebao bi se održati završni sastanak s predstavnicima menadžmenta i, gdje je to moguće, predstavnicima radnika i sindikalnim povjerencima. Ovaj sastanak pruža priliku za otvorenu raspravu o problemima pronađenim tokom inspekcijskog nadzora i najboljem načinu za postupanje u skladu sa zakonskim zahtjevima, i on se ne bi trebao održati na brzinu.

Završni sastanak se ne bi trebao iskoristiti za zastrašivanje poslodavca, niti bi trebao da preraste u konflikt. Inspektor mora izbalansirati dvojnu funkciju sprovođenja zakona i pružanja savjeta i informacija. On ili ona bi trebao jasno i objektivno navesti šta treba uraditi, kao i moguće posljedice zbog nepridržavanja zakonskih odredbi unutar jasno određenog vremenskog okvira. Međutim, ako to situacija garantuje, o roku za provođenje potrebnih mjera ili onih koje je predložio inspektor može se raspravljati ili “pregovarati” u zamjenu za poslodavčevo čvrsto opredjeljenje da ispoštuje zakon.

Takva “pregovaračka usklađenost” mora se zasnivati na utvrđenim zakonskim zahtjevima i povećava stepen prihvatanja mjera koje je naložila inspekcija rada.

Inspektori moraju pokazati dobro prosuđivanje i vještine komunikacije za vrijeme i na kraju inspekcijskog pregleda, i mjerodavna je njena / njegova sposobnost da rezimira glavne rezultate inspekcijskog pregleda. Ako se dobro izvede, time će se ne samo prenijeti važnost svake potrebne korektivne radnje, već i obezbijediti predanost poslodavca i radnika za preduzimanje takve radnje. Inspektor takođe treba da navede da li su pitanja dovoljno ozbiljna da garantuju dalje djelovanje, posebno ako se razmatra krivično gonjenje.

Cilj završnog sastanka: Primjer

Cilj završnog sastanka za inspektora je da:

- ✓ Rezimira opšti standard uslova rada u preduzeću, uključujući i stanje održavanja kuće, naglašavajući ono što je zadovoljavajuće, ali jasno ističući ono što treba poboljšati, kako bi se osiguralo poštivanje zakona.
- ✓ Raspravi sve nepravedne, nebezbjedne, nezdrave ili na drugi način nezakonite uslove, isticanjem svih očiglednih nezakonitosti i mogućih pravnih posljedica.
- ✓ Predloži prioritete za poboljšanje uslova rada i radne sredine identifikovanjem tri ili četiri važna pitanja.
- ✓ Navede one mjere koje se moraju sprovesti bez odgađanja.
- ✓ Obavijesti poslodavca o vremenu odobrenom za sprovođenje mjera koje su vremenski zahtjevne.
- ✓ Obavijesti prisutne o ulozi i svrsi inspekcije rada, navođenjem usluga koje ona može da pruži poslodavcu i radnicima
- ✓ Predoči sve rezultate na uravnotežen i nepristrasan način, naglašavanjem takođe dobrih strana.

4. PRAĆENJE I IZVJEŠTAVANJE

4.1. Komunikacija s preduzećem

Može se ukazati potreba da se preduzmu određeni koraci nakon što je inspektor napustio preduzeće i započeo pripreme za pisanje izvještaja. Na primjer, inspektori će možda izraziti želju da se konsultuju s tehničkim stručnjacima i provjere relevantne zakone, smjernice i publikacije kako bi se obezbijedila tačnost predloženih preporuka ili uputstava. Oni takođe mogu poželjeti da preispitaju utvrđene probleme i potvrde da su oni zaista prioritetni.

Inspektori tada odlučuju o vrsti mjere koju treba preduzeti u vezi sa svakim problemom. To će zavisiti od procjene ozbiljnosti nađenog problema, zakonskih ovlaštenja inspektora i, najvažnije, šta je to što će vjerovatno poboljšati situaciju na radnom mjestu na održiv način.

Inspektor može odlučiti da mjeru ograniči na savjetovanje o najboljem načinu za postupanje prema zakonu ili popravljanju stanja, ukoliko zakonske odredbe ne obuhvataju problem ili ne obuhvataju u potpunosti. Ako se inspektor odluči za savjetovanje, onda treba učiniti napor da poslodavcu ponudi alternative u vezi s najboljim načinom za postupanje u okviru zakonskih i drugih zahtjeva.To se obično treba uraditi u pisanom obliku.

Ako se problem odnosi na pojedine dijelove zakona ili propisa, u svakom obavještenju preduzeću treba se pozvati na njih. Gdje se savjet ili preporuka zasniva na standardu ili tehničkoj normi koji nije određen zakonom, to treba jasno navesti.

Inspektor može odlučiti da izda pismenu opomenu kada je jasno kršenje zakona i kada sam savjet neće dati željeni rezultat. Pismena opomena je prvi korak u pravnom rješenju problema. Neuspjeh poslodavca da odgovori na opomenu (uključujući i drugu opomenu, ako je to potrebno po zakonu) će na kraju dovesti do sudskog postupka.

U mnogim zemljama, inspektori imaju ovlaštenja da izdaju naloge za zatvaranje dijela postrojenja, procesa ili samog preduzeća, gdje postoji neminovna, ozbiljna prijetnja bezbjednosti ili zdravlju radnika (nalog o zabrani ili nalog o “prestanku rada”). Prije nego što to uradi, inspektor može poželjeti da se konsultuje s nadređenim u vezi s adekvatnošću i primjerenošću takve mjere. To bi se trebalo uraditi odmah nakon inspekcijskog pregleda, kako bi se smanjio period daljeg izlaganja radnika potencijalno veoma ozbiljnoj i opasnoj situaciji.

Kada je inspektor spreman da dozvoli određen period vremena za ispravljanje problema, poslodavac se o tome treba pismeno obavijestiti. To treba da bude u skladu s onim što je rečeno tokom završnog sastanka. To se obično radi u obliku naloga za poboljšanje, s jasno identifikovanim problemima i povredama zakona, i navođenjem šta je propisano zakonom za njihovo rješavanje, te postavljanjem jasnog, razumnog (to jest, ostvarljivog) vremenskog

okvira za usklađivanje. Ovaj vremenski okvir ili rok može se razlikovati za različite pitanja / povrede.

Druga mogućnost za teške povrede je da se direktno nametnu administrativne kazne ili pokrenu sudski postupci, zajedno sa zabranom ili nalogom za poboljšanje.

Rok za postupanje po zakonu će se, ako je moguće, odrediti prema nacionalnoj politici inspekcije koja se odnosi na sprovođenje propisa, u vezi s kojom su se trebale usaglasiti nacionalne organizacije poslodavaca i radnika, kako bi se obezbijedila neka nacionalna dosljednost i pravednost. Na primjer:

- Ako se ocijeni da je rizik veoma visok ili neprihvatljiv, mjere zaštite se moraju odmah provesti. Posao se mora zaustaviti sve dok se ne završi postupak.
- Ako se situacija ocijeni kao srednjerizična, ali je još uvijek sveukupno neprihvatljiva, jeftine mjere se mogu provesti u roku od nekoliko sedmica ili čak mjeseci.
- Ako se situacija ocijeni kao niskorizična i sveukupno se smatra prihvatljivom, svaka radnja, koja je još uvijek potrebna, se može preduzeti na duži period.

Rok za poboljšanja ne bi trebao da bude tako kratak da onemogući poslodavca da postupi u skladu sa zakonom, niti toliko dug da bi izlaganje riziku potrajalo nerazumno dugo.

4.2. Izvještaj o inspekcijskom pregledu

Izvještaj o inspekcijskom pregledu je interni dokument koji ima za cilj kako prenošenje informacije kao osnove za stalno poboljšanje od strane preduzeća, tako i pružanje dodatnih informacija u sklopu inspekcje, kako bi unaprijedila prikupljanje podataka i na kraju svoju uspješnost i uticaj. Oblik takvih izvještaja se razlikuje od države do države. On može da koristi:

- Standardni format u kojem inspektor pruža informacije kao odgovor na niz pitanja na propisanom obrascu.
- Narativni format u kojem inspektor daje informacije u punim rečenicama i odlomcima unutar niza širokih naslova.
- Kombinaciju standardnog i narativnog formata.
- Druge formate.

Inspektori sve više koriste savremene informaciono tehničke mogućnosti za izvještavanje i vođenje evidencija o preduzećima i svojim pregledima.

Kao interni dokument, izvještaj prvenstveno služi inspekciji za upotrebu, iako druge stranke mogu zatražiti da vide kopiju – na primjer, pravnik koji djeluje u ime stranke tužene za naknadu štete nakon nesreće na radnom mjestu (koju je inspektor istražio). Uobičajena praksa je da se inspekcijski izvještaj

čuva u inspekciji, s tim da se preduzeće i druge zainteresovane strane dopisom obavijeste o relevantnim pitanjima. Na taj način se može održavati povjerljivost podataka prikupljenih od preduzeća. Da bi se dovršio izvještaj, može se ukazati potreba za prikupljanjem dodatnih informacija posmatranjem, razgovorom, mjerenjem i čitanjem.

Inspektor treba uvijek da pravi razliku između činjenica i mišljenja. Informacije koje su prezentirane kao činjenice treba provjeriti radi tačnosti, a one koje su subjektivne se ne bi trebale predstaviti kao završne, odlučujuće izjave, nego bi trebale da odražavaju zdravo prosuđivanje na osnovu stručnosti i iskustva. Ako je potrebno, trebalo bi konsultovati kolege više po rangu i specijaliste.

Izvještaj bi trebalo završiti u najkraćem mogućem roku nakon inspekcijskog pregleda po mogućnosti istog dana. U inspekciji bi trebali da postoje obavezujući rokovi s jasnim i ostvarljivim standardima performansa. Na primjer, izvještaj o rutinskom nadzoru treba podnijeti nadređenom najkasnije u roku od sedam dana od dana pregleda. Održavanje rokova – a zatim blagovremeno djelovanje i davanje povratne informacije – treba pažljivo da prate lica koja su nadređena na nivou distrikta. Rukovodioci inspekcija bi takođe trebali da obezbijede da svi inspektori podnose izvještaje u pravilnom formatu, blagovremeno i s odgovarajućim kvalitetom.

Sadržaj izvještaja

Sadržaj izvještaja se razlikuje od inspekcije do inspekcije, u zavisnosti od njenog mandata, svrhe inspekcijskog pregleda i drugih faktora. Jedan primjer mogućeg sadržaja je dat u daljem tekstu. Izvještaj bi trebao da sadrži ime inspektora, imena svih strana kojima je naslovljen, i treba da sadrži datum i potpis.

Sadržaj izvještaja o inpekcijskom pregledu: Primjer

Opšte informacije o preduzeću

- ✓ Naziv, pravni status (kompanija, partnerstvo) i odnos prema drugim subjektima i kompanijama (nrp. podružnicama).
- ✓ Sjedište i adresa.
- ✓ Priroda i opis poslovne djelatnosti.
- ✓ Osoba za kontakt i brojevi telefona i faksa.
- ✓ Broj zaposlenika (razvrstan prema polu, mladim radnicima, kategorijama zanimanja).
- ✓ Posebni procesi (npr. upotreba hemikalija) ili “posebni uslovi” (visokorizični/opasni).
- ✓ Važeći kolektivni ugovor.

Uslovi rada

- ✓ Odrađeno radno vrijeme i prekovremeni rad (ako ih ima).
- ✓ Isplaćene najniže plate i naknade.
- ✓ Dužina sedmičnog odmora i odsustva.
- ✓ Drugi uslovi predviđeni zakonom u vezi zahtjeva radnog mjesta.
- ✓ Uslovi vezani za bezbjednost i zdravlje na radu.
- ✓ Zdravstvene usluge i usluge socijalne zaštite.
- ✓ Opšte stanje u pogledu "održavanja kuće".
- ✓ Rangiranje preduzeća u smislu opasnosti na radu.
- ✓ Rangiranje sposobnosti i spremnosti menadžmenta preduzeća da barem održava, a ako je moguće i poboljša, postojeće standarde.

Industrijski odnosi

- ✓ Postojanje sindikata.
- ✓ Da li se kolektivni ugovor primjenjuje ili ne.
- ✓ Broj i funkcija predstavnika radnika.
- ✓ Postojanje funkcionalnog savjetodavnog odbora, poput: radničkih savjeta, radničkih odbora, odbora za BZR.

Pojedinosti inspekcijskog nadzora:

- ✓ Priroda inspekcijskog nadzora (rutina, posebno praćenje, istraga).
- ✓ Priroda svih povreda propisa.
- ✓ Prioritetne oblasti pažnje.
- ✓ Radnja koju treba preduzeti u svakoj prioritetnoj oblasti.

Svaka informacija ili podatak koji se smatraju korisnim.

Izvještajima o svim narednim pregledima bi se ažurirale informacije o opštim pitanjima, uslovima rada, industrijskim odnosima, kao i osnovnoj bezbjednosti i zdravlju na radu, te fokusirale na prirodu prekršaja, mjeru predloženu za ispravljanje njegovih posjedica, i da li je poslodavac postupao u skladu s propisima ili ne.

Na posebne istrage se primjenjuju različiti načini izvještavanja.[13] Takvi izvještaji bi trebali da navedu

- Razloge inspekcijskog pregleda (npr. žalba)
- Nalaze inspektora.
- Mjeru koja se treba preduzeti.
- Rokove za izvršenje
- Da li će biti potrebne dalje provjere.

[13] Više informacija o izvještajima o nesreći i istrazi se daje u Prilogu 2.

Izvještaj u svakom slučaju mora da vodi do posljedica, tj. poboljšanih uslova i konačno do potpunog i održivog postupanja u skladu sa zakonom.

Izvještaj inspekcije se mora dodati u dosije preduzeća. Poželjno je takođe da se pohrane i radne zabilješke inspektora i komentari radi budućih referenci. Informacija o svakom pregledu postaje dio statističke baze podataka inspekcije, a ishodi postaju dio "institucionalne memorije" inspekcije.

Zapamtite:

Smjernice za djelotvornu pisanu komunikaciju[14]

- ✓ Trebate poznavati svog čitaoca. Ko će čitati izvještaj? Koliko su oni upoznati s problemom?
- ✓ Šta oni treba da znaju? Koji je najbolji način da se pruži informacija tako da oni mogu donijeti informisanu odluku?
- ✓ Pišite jednostavnim jezikom. Upotreba modernih, velikih ili stručnih riječi će samo zamagliti vašu poruku.
- ✓ Pišite jezgrovite izvještaje koji sadrže dovoljno informacija. Vrijednost izvještaja se ne mjeri njegovom veličinom. Što je izvještaj obimniji, to je veća mogućnost da se poruka neće primiti ili da će biti zamagljena.
- ✓ Nemojte koristiti komplikovane rečenice. Ako u rečenici ima više od 17 riječi, provjerite da li ih možete izraziti drugačije.
- ✓ Iznesite samo činjenice. Nemojte koristiti emotivan rječnik. Navedite izvor za vaše činjenice.
- ✓ Pobrinite se da su vaše preporuke i potrebne mjere jasno navedene čitaocu. Nemojte dovoditi čitaoce u situaciju da nagađaju šta je to što se od njih očekuje.

[14] Learning Guide: "Contribute to the implementation of strategies to control OHS risks", Zapadna Australija, 2009.

SAŽETAK

Jedna od velikih prednosti koje imaju inspektori rada jeste ta da mogu imati neposredan pristup radnim mjestima za vrijeme inspekcijskih pregleda, tako da uslove rada mogu vidjeti onakvim kakvi oni zaista i jesu. Zato oni kao predstavnici svojih vlada imaju ključnu ulogu u promovisanju poštivanja relevantnog radnog zakonodavstva u ime svojih ministarstava, davanjem savjeta i sprovođenjem zakona gdje je to potrebno. Bez efikasnih posjeta inspekcije, zakon bi ostao mrtvo slovo na papiru, a zaštita koja se daje radnicima bi bila iluzija. Efikasnost i kvalitet inspekcijskih pregleda zavisi od niza faktora koje treba pažljivo planirati i standardizovati, a inspektore treba adekvatno obučiti.

Takođe je važno imati na umu da inspekcijski pregledi predstavljaju glavnu tačku kontakta između inspekcije rada, poslodavaca i radnika na svakodnevnoj osnovi. Dok saradnja između inspekcija i njenih socijalnih partnera treba da postoji na nacionalnom nivou, ona mora postojati takođe i na nivou preduzeća, gdje se povjerenje koje poslodavci i vlasnici imaju u inspekciju odražava u praksi.

Dobro izvršen inspekcijski pregled zahtijeva odgovarajuću pripremu i vođenje, te praćenje niza procedura zasnovanih na nacionalnim inspekcijskim politikama, kao i kompetencije inspektora u nekim mekim vještinama poput komunikacije, ispitivanja i posmatranja, na kojima se zasniva pregled. Inspektorima će tokom pregleda trebati vještine prosuđivanja o mjeri u kojoj se poštuje zakon i koliko je preduzeće sposobno da ispunjava svoje svakodnevne obaveze (nakon odlaska inspektora). Naknadno izvještavanje i pregledi zbog provjere su takođe važni aspekti, kako bi se izvukla korist od prethodnih pregleda. To zahtijeva nekoliko postavljenih smjernica i kompetencije inspektora u donošenju odluka i izvještavanju.

Od ključne je važnosti da su inspektori dobro obučeni u vršenju inspekcijskog nadzora, tako da posjeduju potrebno pravno i tehničko znanje, kao i vještine komunikacije, kako bi mogli na najefikasniji način obavljati preglede. Iako se detaljne inspekcijske procedure razlikuju od zemlje do zemlje, postoje principi koji se primjenjuju na sve inspekcijske preglede, kao i zajednički pristupi planiranju i obavljanju istih. Ovaj modul razmatra upravo ove principe i zajedničke pristupe, dajući neke praktične primjere.

Modul bi takođe mogao da posluži kao referenca za izradu pisanih standardizovanih priručnika o procedurama za inspekcijske preglede, koji je prilagođen određenim uslovima i politikama svake zemlje. To bi doprinijelo obuci inspektora tokom cijelog procesa nadzora, kao i rukovodiocima koji ih kontrolišu i podržavaju.

VJEŽBE

Vježba 1

NAZIV	**Vježba istrage i simulacije slučaja**
CILJ	✓ Da se kod učesnika razvije poimanje različitih aspekata koje treba uzeti u obzir prilikom planiranja i preduzimanja inspekcijskih pregleda.
ZADATAK I VRIJEME	✓ Radne grupe imaju po 30 minuta da razgovaraju o tome kako da se najbolje pripreme i vode istragu, te o sadržaju i pristupu razgovorima. Nakon isteka 30 minuta, biće zamoljeni da odigraju simulaciju slučaja. ✓ Vježba simulacije slučaja. Svaka grupa treba da imenuje facilitatora. Facilitator će potom imenovati članove grupe da odigraju različite uloge inspektora, poslodavca i jednog ili dva radnika i bilo koje druge osobe za koju žele da bude uključena. ✓ Svaki inspektor će imati 10 minuta da intervjuiše druge. ✓ Nakon toga će preostali učesnici dati povratnu informaciju o načinu na koji je svaki inspektor vodio razgovore.
RESURSI	✓ Koristite dole navedeni scenario nesreće na radu.

Vježba 1

Vježba istrage i simulacije slučaja

SCENARIO NESREĆE NA RADU

Kancelarija lokalne inspekcije rada je primila telefonski poziv kojim je podnesena prijava o veoma teškoj povredi zaposlenika od 15 godina iz male obližnje kompanije i koji se sada nalazi u bolnici. Rečeno je da se nesreća desila u velikoj mašini za mljevenje, za koju se znalo da je opasna. Potrebne zaštitne naprave za takve mašine su takođe bile dobro poznate. Nesreću nije prijavio dotični poslodavac.

Inspektor je provjerio dosije kompanije i pronašao da je u prošlosti poslodavac bio veoma neprijateljski raspoložen prema inspektorima. Bilo je svega 10 zaposlenih lica, ali su opšti uslovi rada opisani kao loši. Međutim, nije bilo dokaza o bilo kojoj zakonskoj mjeri preduzetoj protiv kompanije koja bi donijela poboljšanje.

Inspektor je odlučio da izvrši istragu nesreće.

Vježba 2

NAZIV	**Alternativne strategije za inspekciju rada**
CILJ	✓ Da se razvije razumijevanje kod učesnika o različitim načinima na koje inspektori mogu da intervenišu, kako bi obezbijedili zaštitu radnika, te promovisali i sproveli radno zakonodavstvo.
ZADATAK	✓ Grupa učesnika bi se trebala podijeliti u nekoliko grupa. U svakoj grupi, morate izabrati izvjestioca koji će podnijeti izvještaj o stavovima grupe. ✓ Grupa će utvrditi spisak od 5 do 10 praksi, strategija i intervencija koje provodi inspekcija rada i koje nisu tradicionalni inspekcijski pregledi. ✓ Grupa će analizirati i dogovoriti se u vezi s prednostima i slabostima tih praksi, strategija i intervencija u poređenju s tradicionalnim inspekcijskim pregledima.
VRIJEME	✓ Grupe imaju 60 minuta za svoje odluke. Nakon toga, svaki izvjestilac će imati 5 minuta da dostavi izvještaj.
RESURSI	✓ Koristite obrazac “Jake i slabe tačke” koji je priložen za ovu vježbu.

Vježba 2

Alternativne strategije za inspekcije rada

Formirajte "Jake i slabe tačke"

Alternativne intervencije	Jake tačke	Slabe tačke
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		
6.		
7.		
8.		
9.		
10.		

BIBLIOGRAFIJA I DODATNA LITERATURA

Guide to Labour Inspection, Ministry of Manpower, Oman.

Learning Guide "Contribute to the implementation of strategies to control OHS risks", State of Western Australia 2009.
http://bizline.docep.wa.gov.au/safetyline/media/BSBOHS404B.pdf

Procedure for Registration, Notification and Investigation of Occupational Accidents and Diseases. Regulation No. 75 of the Government of the Republic of 3 April 2008.
http://BZZR.sm.ee/legislation/ohs_registration.pdf.

ARLAC. 2005. *Principles and practice of integrated Labour Inspection. A training and operations manual*, ARLAC.

IALI. 2008. *Global Code of Integrity for Labour Inspection*, IALI.
http://www.iali-aiit.org/iali/download/directions/Code_of_Integrity.pdf

ILO. 1998. *Conducting Labour Inspection visits: A practical guide*, ILO, Geneva.

ILO. 2002. *Labour Inspection-A guide to the profession*, ILO, Geneva.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_108665.pdf

ILO. 2006a. *A Tool Kit for Labour Inspectors: A training and operations manual*, ILO, Geneva.
http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/BZZR/toolkit.pdf

ILO. 2006b. *Strategies and Practices for Labour Inspection*, ILO Governing Body, Geneva, November 2006.
http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-3.pdf

ILO. 2006c. *General Survey of reports concerning Labour Inspection Conventions and Recommendations, Report III (Part B)*, International Labour Conference, Geneva, June 2006.
http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf

ISAC. 2007. *Accident and Incident Investigations*, ISAC (UK) Ltd, 2007.

SWEA. 2008. *Rules for inspection*, Swedish Work Environment Authority.
http://www.av.se/dokument/inenglish/Rules_for_inspection_1_2008.pdf

USAID. 2007. *A Guide to Organizing and Conducting Labor Inspections in the Republic of Armenia*, USAID, 2007.
http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADQ006.pdf

PRILOZI

PRILOG 1:

BLIC – DIZALICE I VILJUŠKARI NA RADNIM MJESTIMA U INDUSTRIJI[15]

Viljuškari i dizalice i dalje uzrokuju ozbiljne, ponekad smrtonosne povrede radnika na radnim mjestima u industrijskom sektoru u Ontariju. Inspektori Ministarstva rada Ontarija (MoL) su u februaru 2009. g. posebno provjeravali opasnosti vezane za dizalice i viljuškare tokom "Blic" inspekcijskog nadzora.

Velik broj naloga u vezi s dizalicama i viljuškarima (3155) izdatih za vrijeme blica – i veliki broj naloga za obustavu rada (182) – pokazuju da postoji potreba za brojnim poboljšanjima na radnom mjestu radi ublažavanja opasnosti.

"Blic" inspekcijski pregled radnog mjesta

Inspekcijski pregled radnog mjesta koji vrši Ministarstvo se unaprijed najavljuje, a rezultati se objavljuju na Internet stranici Ministarstva. Blic pregled podiže svijest u vezi s poznatim opasnostima na radnom mjestu i promoviše usklađenost sa Zakonom o zdravlju i bezbjednosti na radu (OHSA) i njegovim bezbjedonosnim propisima. Blic inspekcijski pregledi su dio pokrajinske Strategije usklađenosti u vezi s bezbjednošću na radu Ontarija, koja je pokrenuta u junu 2008. godine. Prilikom odabira radnih mjesta za proaktivni inspekcijski nadzor, Ministarstvo koristi indikatore za predviđanje, kao što su svojstvene opasnosti i loši zapisnici o usklađenosti s propisima o bezbjednosti.

Nalazi inspektora određuju nivo angažmana i učestalost naknadnih inspekcija pojedinih radnih mjesta. Inspektori često upućuju poslodavce na udruženja za zdravlje i bezbjednost (HSAs) radi pružanja pomoći i obuke u vezi s poštivanjem propisa.

Dizalice i viljuškari na radnom mjestu u industriji

Podaci Ministarstva pokazuju da je 13 smrtnih slučajeva posljedica nesreća koje uključuju kamione dizalice, viljuškare i vučne motore na radnim mjestima u industrijskom sektoru između 1. 1. 2003. do 31. 12. 2007. godine

Podaci Savjeta za zdravlje i bezbjednost Ontarija (OHSCO) za 1996.-2008. pokazuju da je bilo 10.308 nezgoda (godišnji prosjek od 793) u vezi s viljuškarima, koje su imale za posljedicu potraživanja zbog vremena izgubljenog usljed povrede (LTI) Odboru za bezbjednost i osiguranje na radnom mjestu (WSIB). Statistike WSIB-a za viljuškare u svim sektorima (industrija i dr.) za 2003.-2007. pokazuju da je WSIB odobrio 4.536 potraživanja koja su obuhvatila 303.825 izgubljenih radnih dana. Prosječno LTI potraživanje vezano za viljuškara je imalo rezultat od 67 izgubljenih radnih dana.

Ciljanje sektora

Podaci OHSCO-a, WSIB-a i MOL-a pokazuju da su se nesreće vezane za dizalice i viljuškare najčešće događale u određenim industrijskim podsektorima: veleprodaja, transport,

[15] Ministarstvo rada Ontaria, Kanada.
http://www.labour.gov.on.ca/english/hs/sawo/blitz/blitz-report6.html

automobilska industrija, proizvodnja drvnih i metalskih proizvoda, hrana, piće i duhan, kancelarije i srodne usluge (agencije koje opskrbljuju ne-službenički rad), te hemijske, gumene i plastične mase. Inspektori Ministarstva su se fokusirali na ova tri podsektora tokom blic perioda.

Inspektori su se fokusirali na preduzeća protiv kojih su MOL-u uloženi prigovori ili odbijanja da se radi na dizalicama ili viljuškarima. Također su odabrali preduzeća za koja se znalo da u njima postoje opasnosti vezane za dizalice i viljuškare.

Blic aktivnost

Industrijski inspektori širom Ontarija su izvršili 1.295 terenskih pregleda i izdali 3.155 naloga uključujući i 182 radna naloga za obustavu rada. Inspektori su izdali naloge u svim industrijskim podsektorima koji su bili u fokusu blica. Prva tri industrijska podsektora su dobila 1.603 naloga ili 50,81 odsto od svih naloga:

- Proizvodnja drvnih i metalskih proizvoda: naloga (796), terenskih pregleda (304), naloga za obustavu rada (45).
- Veleprodaja: naloga (436), terenskih pregleda (194), naloga za obustavu rada (32).
- Trgovina: naloga (371), terenskih pregleda (162), naloga za obustavu rada (25).

Broj naloga izdatih po terenskom pregledu tokom blic pregleda dizalica i viljuškara je iznosio više od 50 odsto od prosječne stope za Industrijski program u fiskalnoj godini 2008.-09. Od svih naloga tokom blic pregleda, 61,55 odsto se odnosilo se na tri prioriteta blica:

- Inspekcijski nadzor i održavanje dizalica – izdano je 1.059 naloga, što predstavlja 33,57 odsto naloga izdatih tokom blic pregleda.
- Upravljanje dizalicom od strane odgovorne osobe – 133 naloga su izdata, što predstavlja 4,22 odsto naloga.
- Bezbjedno radno okruženje – 750 naloga je izdato, što predstavlja 23,77 odsto od ukupnog broja naloga.
- Nizak procenat (4,22 odsto) naloga koji se odnose na rukovanje dizalicom od strane odgovorne osobe sugeriše da su radnici imali odgovarajuću obuku.
- Više od trećine naloga (33,57 odsto) otpadalo je na inspekcijski nadzor i održavanje dizalica. Očekuje se da će ovi nalozi poboljšati svijest poslodavaca da se dizalice moraju ispitati i pravilno održavati u skladu s uslovima propisanim zakonom.
- Skoro četvrtina naloga (23,77 odsto) je otpadala na sigurno radno okruženje. To uključuje i pješački saobraćaj i pitanje okruženja na radnom mjestu (npr., čuvanje opreme, fontane za ispiranje očiju, rukovanje materijalom, podovi na kojima nema opasnosti / prepreka, osiguranje mašina od naginjanja ili pada, ograde, osiguranje komprimiranih plinskih boca i osiguranje vozila od slučajnog pokreta).
- Blic pregled drugih dizalica i viljuškara će provoditi Program za zadravlje i bezbjednost Ministarstva u februaru 2010. godine.

PRILOG 2:
PRIMJER SMJERNICA ZA INSPEKCIJSKI NADZOR[16]

Neki indikatori za bezbjednost i zdravlje koje inspektori koriste kako bi im pomogli u procjenjivanju težine neusklađenosti i donošenju odluke o mjeri koju treba preduzeti.

INDIKATORI ZA KONTROLU RIZIKA

Skala za procjenu Svaki indikator kontrole rizika se treba procijeniti prema skali 1-4. Bod od 1 mora zadovoljiti sve moguće kriterijume kontrolnog indikatora rizika			
1	**2**	**3**	**4**
Puna usklađenost u predmetnim oblastima	Široka usklađenost u predmetnim oblastima	Određeni nivo usklađenosti u predmetnim oblastima	Ograničena ili nikakva usklađenost u predmetnim oblastima

PAD S VISINE	
1. Identifikovanje radnji i predostrožnosti koje uključuju pad s visine.	Rad iznad 2 m, uključujući održavanje, čišćenje i popravku, je utvrđen, a radnicima je savjetovana predostrožnost; označene su tačke pristupa krhkim krovovima.
2. Odabir, upotreba i održavanje opreme.	Obezbjeđena je oprema za odgovarajući pristup, dobro se održava i redovno se pregleda i koristi.
3. Sistemi za odabir i kontrolu izvođača.	Menadžeri znaju kako da ispitaju potencijalne izvođače (u skladu s CDM principima) i aktivno prate njihov rad.

PREVOZ NA RADNOM MJESTU	
1. Sigurno radilište	Dobro definisani saobraćajni pravci bez prepreke, stabilni i ravne površine. Napori učinjeni da se pješaci razdvoje od vozila. Pješačke tačke prelaza. Efektivan jednosmjerni sistem za HGVs.
2. Bezbjedno vozilo.	Efektivno održavanje upravljača, kočnica i svjetala. ROPs i sigurnosni pojasevi uglavljeni na odgovarajućim mjestima. Pomagala za preusmjeravanje uglavljena na odgovarajućim mjestima.
3. Bezbjedan vozač.	Vozači viljuškara obučeni i kompetentni u skladu s AcoP, slično važi i za druge tipove vozila. Aktivni nadzor ponašanja vozača.

KLIZANJA I SPOTICANJA	
1. Kontaminacija poda.	Radne aktivnosti i okruženje kontrolisani, postrojenje kontrolisano i održavano, kako bi se kontaminacija poda vodom, uljem, prahom, ili hranom, svela na najmanju mjeru. Prolivena tečnost odmah je i uspješno uklonjena (Razmotri i druge oblasti, a ne samo one u kojima je kontaminacija nezaobilazna, npr. Neke ofarbane kuće,bazeni, itd.)
2. Odgovarajući podovi i obuća.	Podovi i tražena obuća daju odgovarajući otpor klizavosti. Koristite isušivanje, protivklizne površine, prostirke i rešetke prema potrebi (npr. u područjima sklonim kontaminaciji).
3. Prevencija spoticanja.	Podovi bez rupa, ograde dobro označene, pristup trasi bez opasnosti od spoticanja npr. kablova, alata; stepenice dobro napravljene i imaju uglavljene rukohvate.

MIŠIČNO KOŠTANI POREMEĆAJI	
1. Izbjegavanje/kontrola.	Značajn rizik od MKP-a se dobro kontroliše, male ili niske jedinice za težinu; nekoliko ponavljajućih radnji; i odgovarajuće osmišljeni zadaci, izbor radne opreme i nacrta; mehanička pomagala/mehanizacija.
2. Uputstva/obuka	Jasna uputstva/obuka adekvatna za zadatak za značajne rizike; svijest zaposlenika u vezi s faktorima rizika i izvještavanja o ranim simptomima, bezbjedni sistemi rukovanja, upotreba kontrole/prilagođavanja radne stanice, lica obučena za procjenu rizika i periodično pružanje obuke za ponavljanje znanja.
3. Predanost menadžmenta/uključenost radnika.	Menadžeri i radnici aktivno uključeni u rješavanje značajnih rizika MKP-a, npr. ciljevi postavljeni, procijeni rizik; izbjegavaj/kontroliši, prati napredak; pregledaj promjene gdje je to potrebno.

Verzija 1 (02/02)

[16] Koriste inspektori Izvršne vlasti za zdravstvo i bezbjednost, Velika Britanija, 2002. Napomena, Ovi indikatori kontrole rizika čine dio širih smjernica za djelovanje.

PRILOG 3:

SMJERNICE ZA ISTRAGU O NESREĆAMA I OBOLJENJIMA

Nacionalne vlasti će uglavnom izraditi vlastite smjernice za istrage o nesrećama i oboljenjima, zavisno od njihovih zakonodavstava i prioriteta. Sljedeće se dakle može prilagoditi nacionalnim okolnostima.

(a) Prethodna priprema

Da bi pravilno sproveli istragu o nesrećama ili oboljenjima najbolje je da se ista sprovede što je prije moguće, tako da dokazi ostanu netaknuti, a svjedoci se mogu jasnije prisjetiti događaja. Ostavljanje istrage o nesreći nekoliko sedmica nakon događaja još više otežava prikupljanje činjenica.

Priprema treba da bude što detaljnija, tako da inspektori što prije mogu prikupljati informacije i dokaze o tome šta se dogodilo. Oni mogu zatražiti od dotičnog menadžmenta da mjesto nesreće ostane netaknuto, nešto što se može obaviti putem telefona prije, kao i tokom prvog inspekcijskog pregleda mjesta nesreće.

Ključni svjedoci treba da su dostupni, pa se može ukazati potreba da se od menadžmenta unaprijed zatraži da osigura da svjedoci ostanu na licu mjesta (npr. ako se nesreća dogodi pri kraju smjene, a postoji mogućnost da će neki radnici otići kući).

Za određene vrste istrage biće potrebna oprema za mjerenje, a možda i prisustvo stručnjaka, tako da se prave osobe trebaju kontaktirati i pozvati da se pridruže istražnom timu, kao i obezbjeđenje dostupnosti odgovarajuće opreme. Kamere i diktafoni su vrlo korisni u istragama.

(b) Prikupljanje informacija i vođenje evidencija

Posmatranje je bitan dio istrage, jer je to dio inspekcijskog nadzora uopšte, te je potrebno sve vrijeme voditi bilješke, posebno ako, na primjer, zbog proizvodnje menadžment želi da ponovo pokrene neki postupak ili stavi mašinu u pogon, kao što je to često slučaj.

Inspektori bi trebali da raspolažu zakonskim ovlaštenjima da zahtijevaju da postrojenje ostane netaknuto, da uzmu uzorke (npr. tekućine), fotografišu i razgovaraju sa svjedocima. Raspolaganje takvim zakonskim ovlaštenjima je naročito važno kada se sprovodi istraga, a vrše se pritisci u vezi s proizvodnjom, npr. da se mašine ponovo stave u pogon ili da se zaposlenici vrate uobičajenom radu.

Intervjuisanje zaposlenika i ostalih svjedoka je od ključne važnosti s obzirom da su oni obično u stanju pružiti dokaze iz prve ruke. Ako su vidjeli šta se dogodilo ili su bili na mjestu nesreće odmah nakon toga, njihovi dokazi su time još važniji. Inspektorima treba praksa u tehnikama intervjuisanja svjedoka, a to je nešto što bi obično trebalo da bude obuhvaćeno njihovim osnovnim kursevima obuke.

Vještine se prije nauče kroz praksu, a ne formalne kurseve obuke, a inspektori će na vrijeme naučiti najbolje tehnike za dobijanje najboljih informacija od svjedoka, a da im ne

prouzrokuju nepotreban stres. Dokazi se mogu prikupiti kao formalne izjave koje zatim potpisuju svjedoci iznošenjem istine u izjavi. Takve izjave se mogu koristiti kasnije u sudskom postupku.

Može se ukazati potreba za prikupljanjem velikog broja dokumenata, kao što su rasporedi za održavanje, bezbjedonosni certifikati (npr. oprema za dizanje kao što su dizalice), kao i bilo koja evidencija o održavanju i obuci, pravila i postupci, itd. Dijagrami i crteži su takođe korisni, kao što su (naravno) i fotografije.

NEKA PRAVILA ZA INTERVJUE

- Sačuvati jasan misaoni tok i kontrolu nad razgovorom.
- Uzeti preliminarne izjave što je prije moguće od svih svjedoka.
- Utvrditi kvalifikacije svakog svjedoka (ime, adresa, zanimanje, godine iskustva, itd.) i pronaći položaj svakog svjedoka na grafikonu (uključujući smjer pogleda).
- Intervjuisati svako lice zasebno i ne dopustiti svjedocima da govore prije intervjua.
- Objasniti svrhu istrage (sprečavanje nesreće) i omogućiti svakom svjedoku da se osjeća opušteno. Ponekad, ljudi mogu oklijevati da govore o nezgodi, naročito ako misle da će se neko naći u nevolji; uvjeriti ih da je to samo proces utvrđivanja činjenica i podsjetiti da će se te činjenice koristiti kako bi se spriječilo ponavljanje nezgode.
- Pustiti svakog svjedoka da slobodno govori i praviti zabilješke, a ne zbunjivati svjedoka (koristite magnetofon samo uz saglasnost svjedoka). Pružiti mu punu pažnju i ne prekidati ga.
- Pažljivo osmisliti pitanja i uvjeriti se da ih svjedok razumije (koristiti čak ako je potrebno, skice i grafikone kako bi se pomoglo svjedoku i tačno zabilježile riječi koje je upotrijebio svjedok da se opiše svako opažanje.
- Krenuti od opštih prema konkretnim pitanjima. Prvo postavljati otvorena pitanja (“Šta ste vidjeli?”, “Šta se desilo?”), a kasnije koristiti zatvorena-završna pitanja kako bi se dobilo više detalja. Nakon što je osoba odgovorila, ove vrste pitanja se mogu koristiti za pojašnjenja (“Gdje ste vi stajali?”, “U koje vrijeme se to desilo?”).
- Ne davati sugestije (na primjer, ako osoba nije sigurna s riječima ili pojmovima, nemojte joj pomagati) niti postavljati pitanja koja navode na odgovor (da li je vozač viljuškara nepažljivo vozio? “). Ne davati savjet, izražavati slaganje ili neslaganje ili kritikovati.
- Ako svjedok počne nuditi razloge, izvinjenja ili objašnjenja, to treba pristojno odbiti i podsjetiti ga da se drži činjenica.
- Provjeriti primljene informacije prije nego što se navede činjenica. To se obično postiže poređenjem primljenih informacija postavljanjem istog pitanja različitim osobama, sakupljanjem i provjeravanjem evidencija i pravljenjem vlastitih zapažanja.

(c) Analiza informacija i zaključaka

Kada su utvrđene sve činjenice, inspektoru će trebati određeno vrijeme kako bi razmislio o glavnim uzrocima nesreće ili oboljenja, i donio neke zaključke o korektivnim mjerama. Bez obzira da li su se razmatrale zakonske mjere ili ne, to pitanje će i drugi uzeti u obzir, posebno viši rukovodioci u inspekciji, međutim, inspektori će moći da formiraju svoje mišljenje o tome šta je doprinijelo nezgodi, i šta se može uraditi, kako bi se spriječilo ponavljanje. U obzir se trebaju uzeti organizacioni, fizički i ljudski faktori.

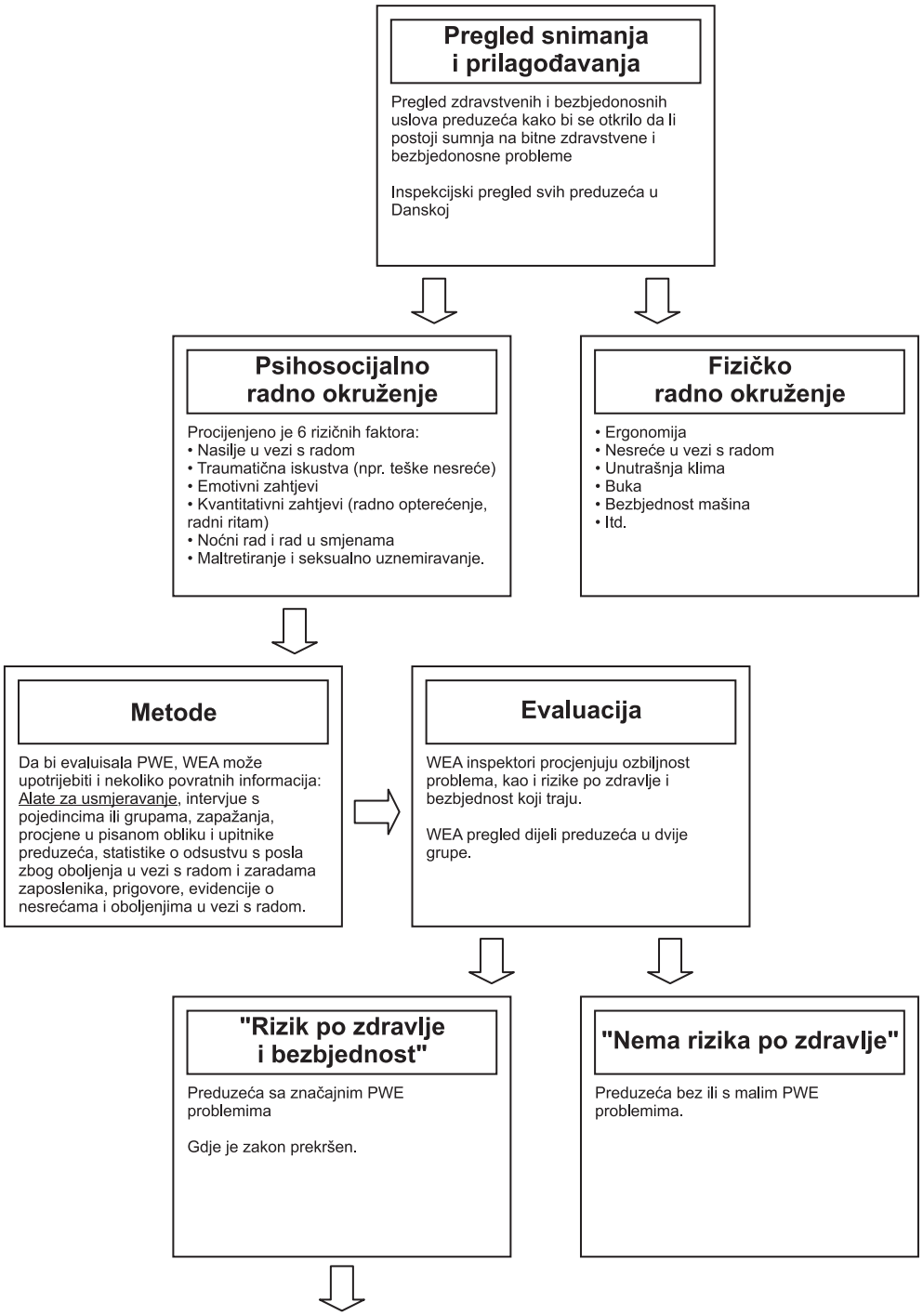
(d) Izvještaj o istrazi

Istraga nije potpuna sve dok se izvještaj ne završi i preda. Izvještaji se u velikoj mjeri razlikuju, zavisno od prirode nezgode, njene težine i mogućeg interesa za ishod istrage. Nezgode višeg profila koje su dobile određeni publicitet, na primjer, često garantuju duže i detaljnije izvještaje.

Ukratko, izvještaj treba da sadrži:

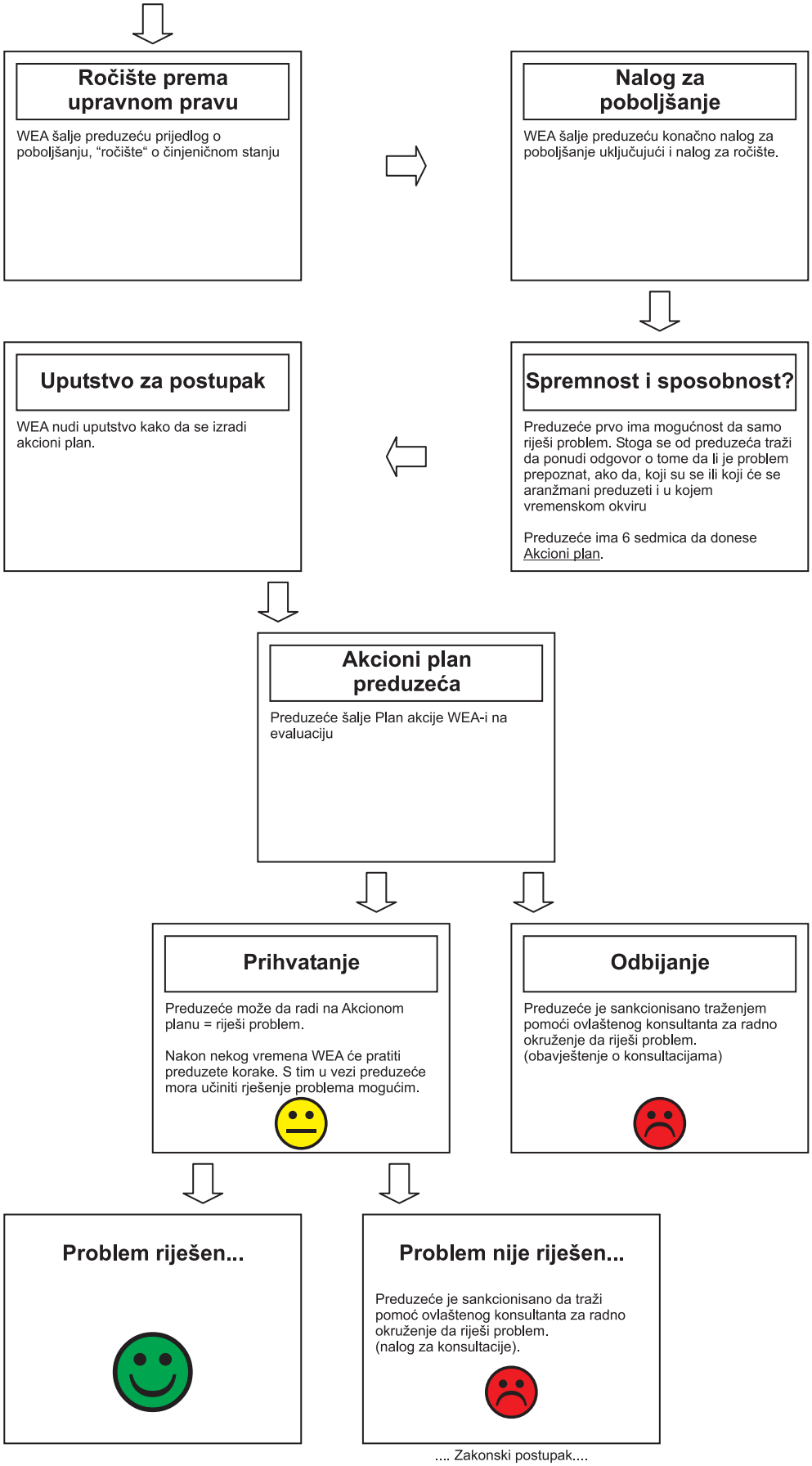
- Sažetak nesreće ili oboljenja, i ko je povrijeđen.
- Koje su osobe saslušane tokom istrage?
- Da li su bili prisutni ostali članovi osoblja ili je bio uključen neki drugi organ, npr. policija.
- Postrojenje ili postupak u pitanju i šta se desilo (detaljnije).
- Mogući uzroci nesreće / oboljenja, na primjer u smislu fizičkih, organizacionih i ljudskih faktora.
- Primjena odgovarajućih zakonskih propisa, kodeksa prakse ili druge smjernice.
- Šta je preduzeće uradilo, kako bi se spriječilo da do nezgode ponovo ne dođe.
- Koju mjeru inspektor predlaže, kako bi se (a) otklonili postojeći nedostaci i (b) pokrenula bilo koja zakonska mjera.
- Dalji komentari inspektora prema potrebi. Na primjer, inspektor može poželjeti da iznese mišljenje o ukupnom stavu menadžmenta preduzeća, za šta možda nema nikakvih opipljivih dokaza, kako bi pomogli svojim neposrednim rukovodiocima prilikom odlučivanja o daljim mjerama.

PRILOG 4: WEA[17] TOK INSPEKCIJSKOG PREGLEDA PSIHOSOCIJALNOG RADNOG OKRUŽENJA (PWE)[18]



[17] Danish Working Environment Authority (Dansko tijelo za radno okruženje)

[18] WEA tok inspekcijskog pregleda psihosocijalnog radnog okruženja http://synkron.at.dk/graphics/at/12-Engelsk/Psykisk-arbejdsmiljoe-konference/Artikel/WEA-Inspection-Flow-psychosocial-working-environment.pdf.


Ročište prema upravnom pravu
WEA šalje preduzeću prijedlog o poboljšanju, "ročište" o činjeničnom stanju
Nalog za poboljšanje
WEA šalje preduzeću konačno nalog za poboljšanje uključujući i nalog za ročište.
Uputstvo za postupak
WEA nudi uputstvo kako da se izradi akcioni plan.
Spremnost i sposobnost?
Preduzeće prvo ima mogućnost da samo riješi problem. Stoga se od preduzeća traži da ponudi odgovor o tome da li je problem prepoznat, ako da, koji su se ili koji će se aranžmani preduzeti i u kojem vremenskom okviru
Preduzeće ima 6 sedmica da donese Akcioni plan.
Akcioni plan preduzeća
Preduzeće šalje Plan akcije WEA-i na evaluaciju
Prihvatanje
Preduzeće može da radi na Akcionom planu = riješi problem.
Nakon nekog vremena WEA će pratiti preduzete korake. S tim u vezi preduzeće mora učiniti rješenje problema mogućim.
Odbijanje
Preduzeće je sankcionisano traženjem pomoći ovlaštenog konsultanta za radno okruženje da riješi problem.
(obavještenje o konsultacijama)
Problem riješen...
Problem nije riješen...
Preduzeće je sankcionisano da traži pomoć ovlaštenog konsultanta za radno okruženje da riješi problem.
(nalog za konsultacije).
.... Zakonski postupak....

Prema John Graversgaard-u,[19] prikupljanje podataka o psihosocijalnom okruženju se u WEA-u vrši sljedećim metodama:

Posmatranje

Inspektori mogu pratiti radne postupke i procese korištenjem metoda koji je razradila WEA: Metode posmatranja za snimanje mentalnih naprezanja u radnoj sredini. Ovaj priručnik mogu prije koristiti drugi, nego inspektori.

Razgovori s pojedincima

Inspektori mogu voditi razgovore s pojedincima, menadžmentom ili zaposlenicima, predstavnicima zaposlenika ili zaposlenicima koji su predmet posebne izloženosti ili stresa. Ovi razgovori mogu biti na neformalnoj osnovi ili se obavljati sistematičnije, pri čemu unaprijed određuju subjekte s kojima posebno žele da razgovaraju.

Prilikom vođenja razgovora s pojedincima, inspektori rade na osnovu gore navedenih materijala o metodama prikupljanja podataka, a također i na osnovu objavljenog istraživanja psihosocijalnog okruženja, koje pruža opis metoda intervjuisanja.

Sredstva za pisane zabilješke

Inspektori mogu da koriste i sredstva za pisane zabilješke, kao što su upitnici i kontrolne liste, kako bi istražili psihosocijalno okruženje na radnom mjestu. Inspektori ih rijetko koriste uglavnom zbog validnosti, s obzirom da većina zaposlenika mora odgovoriti na pitanja, kako bi isti bili validni. Oni također iziskuju mnogo vremena. Nadalje, kvalitativne metode su više fokusirane na problem i otvorene za rješenja i ideje o promjeni radnog okruženja.

Pisani podaci

Inspektori takođe mogu prikupljati pisane podatke koji mogu pomoći u davanju potpune slike psihosocijalnog okruženja na radnom mjestu. Takvi podaci mogu, na primjer, obuhvatiti podatke o izostancima zbog oboljenja, procjene rizika / radnog mjesta u pismenom obliku, zarade zaposlenika, pojedinosti kadrovske politike ili izvještaje o radnom okruženju.

Grupne rasprave

Inspektori mogu takođe da drže grupne intervjue ili grupne rasprave. S tim u vezi, *WEA* je razvila sopstvene metode prikupljanja podataka.

Inspektori obavještavaju menadžment i predstavnike za bezbjednost o tome koje grupne rasprave žele da održe za vrijeme svog pregleda. Tada je na menadžmentu i službenicima

[18] Od John Graversgaard-a (2004.); *Key role of Labour inspection: How to inspect psychosocial problems in the workplace?*
http://www.labour-inspection.org/psychosocial.problems.inspection.pdf.

za bezbjednost da odluče ko će učestvovati u raspravama. Moguće je da se sastav grupe razlikuje u zavisnosti od korporativne kulture ili tekućih problema u vezi s radnom sredinom. Grupa se može sastojati od zaposlenika i menadžera, ili samo od zaposlenika, na primjer iz jednog odjeljenja ili s posebnim funkcijama. Obično se razgovori vode posebno za zaposlenike i rukovodno osoblje.

Upotreba metode grupnog intervjua nije isključivo u nadležnosti stručnjaka. Inspektori, u velikoj mjeri, već rade kao komunikatori postavljanjem pitanja radnicima i šefovima o svim pitanjima zdravlja i bezbjednosti na radnom mjestu. Moguće je obučiti inspektore, koji posjeduju dobre komunikacione kompetencije, o tim metodama. Nadalje, upotreba intervjua s grupom u fokusu se koristi već dugi niz godina u primijenjenim društvenim disciplinama, kao važan metod za pristup ličnom iskustvu i prosuđivanju ljudi. Neke od najznačajnijih prednosti su da daje autentičnije podatke o:

- Iskustvu radnika u vezi s radnim opterećenjem, stresom, konfliktima, vremenskim pritiskom, prijetnjama, itd.
- Iskustvu radnika u vezi s uticajem i stepenom učešća.

Osim toga:

- stvara dobro okruženje za otvorenost i savjetovanje o svim pitanjima koja su od značaja za njihovo zdravlje i bezbjednost.
- ostvaruje uvid u probleme koje nije lako otkriti kvantitativnim metodama.
- stvara rješenja i ideje o prevenciji i organizaciji rada koja više zadovoljava.

To se može dopuniti intervjuima s ključnim osobama kao što su srednji menadžment, predstavnici za bezbjednost, sindikalni povjerenici i radnici sa specifičnim zadacima.

Različite metode prikupljanja podataka se međusobno nadopunjuju. U svakom pojedinom slučaju, donosi se odluka o tome koje metode su obavezne. Međutim, velika prednost se daje grupnim raspravama koje se provode u svim slučajevima, gdje se čini to relevantnim ili važnim.

MCO-MOR Nastavni plan na temu

“Izgradnja modernih i djelotvornih sistema inspekcije rada”

MODUL

11

Pomagala za inspekciju rada

O čemu se radi u ovom modulu?

Ovaj modul predstavlja najvažnije resurse i pomagala koja se koriste u mnogim inspekcijama rada, a koji olakšavaju rad inspektora rada i čine inspekciju rada efikasnijom. Razmatraće se svrha i korist od ovih pomagala, a biće predstavljeni i određeni modaliteti i primjeri.

Ciljevi

Cilj ovog modula je da učesnike upozna s različitim pomagalima koji mogu podržati i rad inspekcije rada i rad pojedinačnog inspektora. Na kraju ovog modula, učesnici će moći da:

- ✓ Identifikuju ključne faktore u odabiru informatičkih i komunikacionih tehnologija koje bolje ispunjavaju potrebe i mogućnosti inspekcija rada.
- ✓ Opišu namjenu, modalitete, prednosti i nedostatke kontrolnih lista kao pomagala za inspekcijske preglede.
- ✓ Ispitaju ciljeve pratećih dokumenata o politikama.
- ✓ Objasne svrhu, metode i korisnost određenih odabranih formulara i sredstava, kako za inspektore, tako i za aktere.

SADRŽAJ

1. Osnovna oprema **5**

2. Sistem upravljanja informacijama **6**

2.1. Potreba za informacijom 6

2.2. Informatičke i komunikacione tehnologije (IKT) 8

2.3. Implementacija IKT-a 10

3. Priručnik za inspekciju rada **15**

4. Pomagala za inspektore rada na terenu **17**

4.1. Kontrolne liste 17

4.2. Kontrolne liste za bezbjednost i zdravlje na radu 18

4.3. Ostala pomagala za inspektore rada na terenu 20

5. Formulari za aktere **21**

Sažetak **25**

Vježbe **27**

Vježba 1: Identifikovanje potrebnih pomagala 29

Bibliografija i dodatna literatura **21**

Prilozi **33**

Prilog 1: Primjer kontrolne liste 35

Prilog 2: Primjer naloga za poboljšanje 37

Prilog 3: Sudski postupci na osnovu kanadskog Zakona o radu – Objašnjenja za inspektore 39

Prilog 4: Primjer zapisnika Odbora za bezbjednost i zdravlje 40

Prilog 5: Obavještenje o mladim zaposlenicima u industrijskom preduzeću 43

1. OSNOVNA OPREMA

Da bi inspekcija djelotvorno obavljala svoje dužnosti, njoj ne samo da treba dovoljan broj osoblja s odgovarajućim uslovima za zapošljavanje, obuku i usluge, nego se tom osoblju takođe moraju dati sredstva potrebna za obavljanje njihovih zadataka, i da se obezbijedi da su uloga i značaj njegovog rada adekvatno priznati. U tom smislu, konvencije o inspekciji rada propisuju obavezu nadležnog organa da obezbijedi te potrebne mjere.

Na osnovu člana 11. Konvencije o inspekciji rada, 1947. (br. 81) i člana 15 Konvencije o inspekciji rada (poljoprivreda),1969., broj 129, nadležno tijelo treba da preduzme potrebne mjere, kako bi inspektorima rada obezbijedile terenske kancelarije opremljene u skladu sa zahtjevima službe koja je dostupna svim zainteresovanim licima, prevozna sredstva potrebna za obavljanje njihovih dužnosti u slučajevima gdje ne postoje odgovarajuća sredstva javnog prevoza, te naknadu svih putnih i slučajnih troškova potrebnih za obavljanje njihovih dužnosti.

U nekim zemljama ne postoje kancelarije koje su opremljene na odgovarajući način, a što je potrebno za obavljanje nekih od njihovih dužnosti. Česti su izvještaji o nedovoljnoj kompjuterskoj opremi, telefonima, stolovima i stolicama te, u najgorem slučaju, propadanju kancelarija, neadekvatnom prostoru i slaboj ventilaciji, uključujući i nedostatku vode i električne energije. U nekim zemljama nedostatak sredstava je tako ozbiljan da inspektori ne mogu obavljati većinu svojih zadataka zbog nedostatka kancelarijskog materijala. Međutim, u većini inspekcija je najčešći trend da se svakoj kancelariji stavi na raspolaganje kompjuterska oprema i moderna sredstva komunikacije, kao što su mobilni telefoni.

Mobitel je veoma važno pomagalo za vrijeme inspekcijskih pregleda. On može pomoći u konsultacijama s kolegama i rukovodiocima u kancelariji, ili s policijom u slučaju problema.

Objekti, preduzeća i radna mjesta, koja inspekcije rada nadziru, se nalaze u području koje može da obuhvata na hiljade kvadratnih kilometara. Iz tog razloga će vlasti snabdjeti inspektore rada prevoznim sredstvima koja su potrebna za obavljanje njihovih dužnosti, ili će im omogućiti da one pokriju troškove javnog prevoza, odnosno plate naknadu putnih troškova za službena putovanja.

Prevoz

U *Francuskoj*, inspektori dijele vozni park koji koriste sve decentralizovane službe uprave uprave rada. Gdje je to potrebno, oni primaju naknadu za korištenje svog ličnog vozila za službena putovanja u obliku paušalne naknade za putovanje, koja se redovno ažurira.

U *Jordanu*, nekoliko inspektora dijele isto vozilo tokom svojih dnevnih pregleda, usklađuju svoje rasporede pregleda preduzećima u istom području.

Tu su i drugi resursi koje inspektori traže za svoje inspekcijske preglede. Osoblje bi takođe trebalo da ima opremu za ličnu zaštitu, instrumente za mjerenja u radnom okruženju, poput toplomjera, higrometara, mjerača svjetlosti i zvuka, te dozimetara. Oni bi takođe trebali da imaju pristup uslugama industrijskih toksikoloških laboratorija za analizu uzoraka, mjerenje nivoa hemijskih materija u atmosferi na radnom mjestu i identifikaciju opasnih materija.

2. SISTEM UPRAVLJANJA INFORMACIJAMA

Upravljanje informacijama mora da doprinese efikasnijoj i djelotvornijoj inspekciji. Pravilne odluke o izboru politike za upravljanje informacijama zahtijevaju objektivnu procjenu uloge inspekcije i inspektora u kontekstu društvenog i političkog okruženja u kojem rade.

On stvara okvir u kojem kreatori politika mogu razgovarati o onim funkcijama organizacije koje su podložne upravljanju informacijama, i stepenu u kojem se mogu iskoristiti. Procjena se takođe može koristiti za balansiranje troškova i koristi, određivanje protoka informacija i potreba za podacima, te otvorenosti prema alternativnim rješenjima. Ukratko, procjena će upućivati rukovodstvo prilikom izrade ciljeva informatičkog sistema.

2.1. Potreba za informacijom

Konvencije MOR-a nisu posebno spomenule informatička sredstva neophodna za potrebe službe. Međutim, u scenariju u kojem vlada i društvo zahtijevaju od inspekcije da bude efikasna, produktivna i uticajna, postojanje odgovarajućih informacionih sredstava u inspekciji je ključno. Ciljevi informatičkog sistema određuju njihovu namjenu, a to je da se korisniku pomogne u identifikaciji potreba. Međutim koja vrsta informacija je potrebna inspekciji rada? I ko su korisnici tih informacija?

Prvi korisnici tih informacija na terenu su inspektori rada. Imajući u vidu njihove obaveze, potrebno je da oni obezbijede primjenu propisa o radu u preduzećima, i stoga im je potreban pristup informacijama o:

- Svim propisima o radu koje inspekcija rada primjenjuje na preduzeća, uključujući sve posljednje izmjene i dopune, cirkularna pisma i smjernice o tome kako da se tumače propisi. Kopije bilo kojeg kolektivnog ugovora na nivou sektora ili preduzeća bi takođe trebale da budu dostupne.
- Preduzećima u kojima propise o radu sprovodi inspekcija rada. Podaci o preduzećima se veoma razlikuju među različitim inspekcijama: postoje zemlje u kojima inspekcija rada ima problema čak i da sazna naziv, adresu ili kontakte preduzeća koja su pod njihovom nadležnošću, dok druge inspekcije imaju veoma detaljne informacije o preduzećima, koje se stalno ažuriraju. U najmanju ruku, inspekciji treba da bude dostupan naziv, adresa, kontakt detalji, sažet opis djelatnosti i tehnologija svih preduzeća koja su predmet izvršenja, kao i izvještaji o prethodnim inspekcijskim pregledima.
- Uputstvima inspekcijske službe, cirkularnim pismima ili nalozima centralnih organa o načinu provođenja inspekcijskog nadzora; svim propisanim inspekcijskim obrascima ili kontrolnim listama za prikupljanje informacija i pomoći u suočavanju s određenim pitanjima, kao što su osnovna bezbjednost i zdravlje na radu
- Akcionom planu, radnom programu aktivnosti, nalozima inspekcije koji ukazuju na preduzeća koja su odabrana za nadzor.

Drugi važan korisnik ove informacije su viši i srednji rukovodioci, centralni, regionalni ili lokalni direktori. S obzirom da su njihove glavne funkcije da planiraju, prate, vrše kontrolu i procjenu aktivnosti različitih funkcija inspekcije i na osnovu toga donose odluke, oni bi trebali da imaju pristup barem sljedećim informacijama:

- Gore navedenim podacima o propisima o radu i preduzećima.
- Povratnim informacijama u vezi s pregledima preduzeća koje su obavili inspektori rada. Među njima su najvažniji rezultati inspekcije. U zavisnosti od njihove nadležnosti, ove informacije se trebaju razraditi na lokalnom, regionalnom ili nacionalnom nivou, ili razvrstati prema inspektorima.
- Prigovorima radnika, radničkih predstavnika, sindikata i drugih tijela građana.
- Zahtjevima drugih državnih ili pravosudnih organa.
- Praćenju procesa naloga ili pokrenutih postupaka krivičnog gonjenja, uključujući rokove, žalbe, suđenja, plaćanje novčanih kazni i sl.
- Svim uputstvima ili smjernicama politika Ministarstva rada ili drugih organa koji su hijerarhijski nadređeni inspekcijama rada.

Rukovodioci i inspektori na terenu su i korisnici i hranioci informatičkog sistema. Inspektori pružaju informacije o pregledanim preduzećima, a rukovodioci daju informacije o uputstvima, smjernicama, programima aktivnosti i pregledima preduzeća, itd. Međutim, postoje i drugi važni davaoci informacija, a među njima su:

- Sama preduzeća.
- Socijalno osiguranje.
- Nacionalni registar preduzeća.
- Organizacije za povrede na radu.
- Policija i organi za imigraciju.
- Carinski organi.
- Poreski organi.

2.2. Informatičke i komunikacione tehnologije

Informatičke i komunikacione technologije[1] (IKT) je izraz koji obuhvata sva tehnička sredstva za obradu i komunikaciju informacija. Koristi se da opiše digitalne tehnologije, uključujući metode za komunikaciju, kao i tehnike za pohranjivanje i obradu podataka.

Inspekcije rada su tradicionalno prikupljale, prenosile i pohranjivale sve te informacije u papirnim arhivama. Papirna arhiva je dobra alternativa kada u zemlji nije dostupna elektronska infrastruktura, ali ona ima određenih problema:

- Fizički obim dokumenata koji sadrže podatke može postati problematičan za arhiviranje i čuvanje.
- Poteškoće da se informacija ponovno pronađe i prenese “na vrijeme”.
- Iako podaci mogu postojati, oni možda nisu spremni u sveobuhvatnom i dostupnom obliku u inspekciji, u vrijeme kada su potrebni.

Iako podaci mogu postojati, oni možda nisu spremni u sveobuhvatnom i dostupnom obliku u inspekciji, u vrijeme kada su potrebni.

Inspekcije sve više usvajaju elektronsku podršku kao način za prenos i pohranjivanje dokumenata. Jedno od najvažnijih pomagala su baze podataka. Glavne prednosti baza podataka su njihov veliki kapacitet za pohranjivanje informacija i preuzimanje na razrađen način, u skladu s različitim zahtjevima korisnika. Baza podataka može pohraniti osnovne informacije o preduzećima, kao što su opšte informacije, aktivnosti i kontakt detalji preduzeća i poslodavca. Razrađenije baze podataka se mogu odrediti parametrima za zapošljavanje i uslovima rada, kao što su broj zaposlenih, kategorije, vrste ugovora, pol, broj stranaca, invalidni radnici, radno vrijeme, odnosno kolektivni ugovor koji se primjenjuje na preduzeće. Postoje i drugi koji sadrže rezultate

[1] http://en.wikipedia.org/wiki/Information_communication_technology

prethodnih inspekcijskih aktivnosti, kao što su rezultati prethodnih inspekcijskih pregleda, sankcije (nalozi za poboljšanja i zabrane, pismene opomene, sudski postupci), opšti stav poslodavca ili prethodne žalbe. Postoje i drugi koji, osim ovih informacija, evidentiraju sve aktivnosti koje su proveli svi inspektori u preduzećima u vezi s pojedinačnim (ili lokalnim, regionalnim i nacionalnim) planiranjem. U svakom slučaju, informacije koje se prikupljaju u bazi podataka, se povezuju sa svojim namjenama. Neke od najčešćih namjena baze podataka su:

- Osnovni podaci za inspektore: Inspektori trebaju informacije o preduzećima prije nego što izvrše pregled. To će im omogućiti da se pripreme za pregled i uštede vrijeme.
- Institucionalna memorija: Znanje i iskustvo inspekcije ne može da pripada isključivo pojedinim inspektorima i direktorima. Inspektori dolaze i odlaze iz inspekcije. Inspekcija bi trebala da razvije institucionalni "mozak" za prikupljanje i pohranjivanje svog tog znanja i iskustva o radnoj situaciji u preduzećima tokom vremena.
- Planiranje i "ciljanje": Na osnovu povratnih informacija s pregleda radilišta/inspekcijskih izvještaja, baze podataka pružaju dobar osnov za određivanje prioriteta, ciljanje preduzeća i planiranje aktivnosti inspekcije. Na primjer, njima se omogućava ciljanje novih objekata, koji nisu prethodno pregledani ili ciljanje onih objekata u kojima je pronađeno redovno kršenje zakonskih obaveza. Takođe možete da vidite šta su najčešći razlozi naloga za poboljšanje ili prigovora, kako bi se osmislila kampanja, itd. One bi takođe moglo da podrže logističku organizaciju inspekcije, na primjer, inspekcijski nadzor grupe preduzeća zajedno na istom području, sastavljajući rutinske, specijalne i inspekcijske preglede zbog provjere.
- Praćenje usklađenosti: Baze podataka koje sadrže povratne informacije s pregleda na radilištu/inspekcijskih izvještaja, mogu takođe da pruže obrađene informacije o nivou usklađenosti s propisima. Ove informacije mogu da budu relevantne, ne samo za planiranje, već i za izvještavanje. U nekim inspekcijama, baza podataka zahtijeva da inspektori prikupe određene specifične informacije o uslovima zapošljavanja i rada preduzeća, kako bi se iste kasnije pohranile u baze podataka. U tim slučajevima, baze podataka postaju alat za standardizaciju informacija koje prikupe inspektori.
- Obnavljanje informacija i izvještavanje: Jedna od funkcija pohranjivanja informacija je mogućnost pozivanja na iste, kada je to korisno. Inspekcije rada (na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou) i inspektori treba da periodično izvještavaju (godišnje u slučaju inspekcije, a možda jednom sedmično u slučaju pojedinačnog inspektora). Prema funkcionalnosti baze podataka, može biti veoma jednostavno da se pripreme podaci koji su potrebni za izvještaje. Čak je izvodljivo da se periodično "hranjenje" baze podataka od strane inspektora o njihovim aktivnostima smatra samim periodičnim izvještavanjem.

- Praćenje i kontrola poslovanja: Rukovodioci inspekcije treba da znaju da se inspekcijski pregledi i druge aktivnosti odvijaju prema programiranom rasporedu. Oni takođe treba da brzo prepoznaju svaku situaciju, kako bi preduzeli korektivne mjere bez odgađanja. Baze podataka mogu omogućiti rukovodiocima da blagovremeno prate rad pojedinih inspektora, kao i lokalnih i regionalnih kancelarija. Oni će imati jasnu sliku o tome kako su njihovi resursi organizovani u postizanju planiranih ciljeva.
- Vrednovanje rada i učinka: Još jedna važna funkcionalnost baza podataka bi mogla da bude i mogućnost za evaluaciju rezultata i učinka, te pojedinačnih inspektora i kancelarija. To bi moglo imati brojne svrhe, poput onih koje se odnose na upravljanje osobljem, planiranje, izvještavanje, itd. Time bi se takođe moglo olakšati računanje parametara i indikatora kao što su efikasnost, djelotvornost, realizovani ciljevi, itd.

2.3. Implementacija IKT-a

Uvođenje kompjuterizovanog sistema evidentiranja zahtijeva pažljivo planiranje, tu se ne radi samo o kompjuterima, već prije svega mora da postoji pravilan koncept IKT-a, kako bi se omogućilo donošenje odluke o vrsti potrebnog kompjuterskog hardvera i softverskih paketa. Prilikom donošenja odluke o uvođenju baze podataka treba povesti računa o brojnim pitanjima.

- Prvo je da se uvođenje novih informatičkih sistema treba prilagoditi strategijama, ciljevima i operativnim procedurama inspekcije, a ne obrnuto, odnosno, da se strategije, ciljevi i operativni postupci prilagode zahtjevima informatičkog sistema. U većem broju slučajeva, reorganizacija institucionalne tehničke infrastrukture pruža priliku za dublju reorganizaciju, posebno kada se uvode novi informatički sistemi. Međutim, poželjno je oblikovati tehnička i materijalna sredstva u skladu s predviđenom reorganizacijom.
- U vezi prethodno navedenog, odluke za funkcionalnosti IKT-a nisu stvar IKT stručnjaka, kao što bi se moglo smatrati. Tehničko osoblje (direktori i inspektori na terenu) inspekcije je ono koje mora da radi zajedno s IKT stručnjacima, kako bi se utvrdilo i odlučilo o obimu, svrsi, sadržaju, korisnicima i metodologiji novih informatičkih sistema i baza podataka.
- Više rukovodstvo organizacije mora pokazati jako vođstvo, tako da će se osoblje na svim nivoima i iz različitih sredina pridržavati i podržavati IKT-razvojne projekte. Bez takvog okruženja, male su garancije za postizanje uspjeha.
- Važan dio procesa implementacije je angažman korisnika i obezbjeđenje pridržavanja glavnih korisnika: inspektora. Veliki dio podataka koji ulaze u sistem će doći od inspektora. Većina će biti karakteristična za uslove u radnim prostorijama i zahtijevaće stručnu procjenu. Ukoliko korisnik ne vidi korist od informacija mogli bi da trpe i saradnja i kvali-

tet. Ponekad su IKT-e samo pomagala za direktora koji služe za praćenje djelotvornosti osoblja inspekcije ili za interakciju s krajnjim korisnicima (radnicima i poslodavcima). To znači da funkcionalnosti IKT-a moraju tretirati inspektore kao primarne korisnike podataka (iako ne isključivo) i da njihov angažman u ranim fazama dizajna može pomoći kvalitetu finalnog proizvoda i njihovom učestvovanju.

- Dizajn IKT-a (prikaz informacija, način rada, fleksibilnost, itd.) bi trebao da bude lagan za korisnika. To je faktor koji bi mogao da igra važnu ulogu u osiguravanju poštivanja i prihvatanja od strane korisnika, i efikasnosti pomagala. Konsultacije s predstavnicima glavnih korisnika mogu dizajnerima dati korisne povratne informacije.
- Kada je potrebno za tu vrstu operacija i funkcionalnosti informatičkog sistema, rukovodioci inspekcija rada često traže najsloženije sisteme u smislu informacija kojima se može upravljati i operacija koje se mogu obavljati. Tu se može doći u iskušenje da se usvoji najnovija tehnologija. Međutim, inspekcije treba da usklade svoje tehnološke ambicije s lokalnim uslovima, ne samo u pogledu dostupne nacionalne infrastrukture i unutrašnjih vještina.

Sistem informatičkog upravljanja inspekcije rada (Namibija)

Uz podršku MOR-a, neke zemlje na jugu Afrike među kojima je i Namibija, su razvile Sistem informatičkog upravljanja inspekcije rada (SIUIR). Glavne karakteristike i specifikacije sistema nakon izrade su bile:

- ✓ Jednostavan za korisnika. Bitno je da sistem može koristiti osoblje s relativno slabim kompjuterskim vještinama.
- ✓ Jednostavno rukovanje korištenjem opštih rubrika. Postojala je namjera da se razvije sistem koji se može uspješno koristiti u različitim zemljama bez potrebe većih promjena.
- ✓ Troškovi infrastrukture su svedeni na minimum. Bilo je neophodno da se razvije sistem koji ne zahtijeva velike kapitalne izdatke za opremu.
- ✓ Održiv. Sistem bi trebao da omogući “lagano” ažuriranje. To bi zahtijevalo da se osoblje Ministarstva obuči u njegovom 'održavanju'.

Prije toga, inspekcija rada u Namibiji je imala ograničene i nekonzistentne informacije o preduzećima, a time i slabo razumijevanje klijenata. Prijavljivanje nesreća i drugih događaja inspekciji je takođe bilo loše. Analiza trendova i brza obrada velike količine podataka je bila veoma otežana zbog velikog broja procesa koji su se ručno obavljali. Inspekcija je radila koristeći reaktivni pristup.

SIUIR se uglavnom sastoji od Glavnog registra preduzeća, tj. baze podataka gdje su sve informacije sigurno i pravilno pohranjene, komponenta koja se odnosi na registraciju podataka (elektronski korisnik Interfejsa koji je kopija postojećeg manuelnog oblika rada i koji se koristi za registrovanje rezultata inspekcije rada o osnovnim ulovima rada i zapošljavanja, radnim odnosima, dječijem radu i BZR-u) i mašine za izvještavanje (za izradu izvještaja koji obuhvataju mjesečni, kvartalni, godišnji i izvještaj o analizi trendova o broju inspekcija, povredama, informacije o platama itd.). Sistem omogućava pohranjivanje svakog dopisa koji se šalje iz ili u preduzeće ili lokalne vlasti. Program se može instalisati tako da omogući lokalnim preduzećima pristup izvana, ako to zatraže, kao i integraciju s drugim vladinim odjeljenjima.

Program će pomoći da se utvrde:

- ✓ Industrijski/ Sektorski trendovi u vezi s najrelevantnijim pitanjima rada i BZR-a.
- ✓ Broj nastalih nezgoda.
- ✓ Osnovice za izvještavanje.

Takva informacija će također omogućiti dosljedne podatke i omogućiti inspekciji da donese strateške odluke na informisanijoj osnovi. Implementacijom SIUIR-a i kontrolom dostupne tehnologije, inspekcija rada će biti u mogućnosti da pruži traženu proaktivnu uslugu. Osim toga, inspekcija rada će biti u poziciji da pruži smislene podatke i dostavlja izvještaje vladinim službenicima, socijalnim partnerima, MOR-u. Program također pomaže da se proizvode 'dobre prakse' kada se radi o pitanjima u vezi s radom i BZR-om.

- Potrebno je naglasiti da IKT zahtijeva od osoblja inspekcije da dobijaju podatke i hrane bazu podataka. Dostupnost osoblja i vrijeme koje uprava želi da ono posveti tom zadatku predstavljaju važne faktore, kako bi se donijela odluka o tome koja vrsta informatičkih sistema je primjerena i korisna inspekciji. Da li inspekcija pohranjuje samo relevantne informacije za naše poslovanje? Da li je inspekcija sposobna za obradu i korištenje svih informacija koje su inspektori prikupili i pohranili? Nije rijetkost da organizacije prikupljaju, evidentiraju i pohranjuju informacije koje su beskorisne ili koje imaju malu vrijednost za aktivnosti organizacije. To je odraz lošeg dizajna i kalkulacije troškova i koristi.
- Pitanje isplativosti troškova je veoma važno: Iako je potrebno vrijeme da se vide prednosti poboljšanog informatičkog sistema kada je u pitanju djelotvornost inspekcije, analiza isplativosti troškova bi se mogla napraviti u smislu mogućih ušteda, kako u pogledu vremena inspektora, tako i pomoćnog osoblja. Način na koji se podaci prikupljaju, geografski položaj kancelarije inspekcije, vrste analiza, podaci koje traže korisnici, volumen podataka i broj dnevnih transakcija bilo u ili iz baze podataka, će omogućiti procjenu hardvera, softvera i troškova mreže za komunikaciju.

- Često se dešava da organizacije pređu s jednog IKT sistema na drugi. S obzirom na količinu informacija koje se obično mogu pohraniti u informatički sistem inspekcije, važno je uzeti u obzir sposobnost prenosa podataka iz informatičkog sistema u neki budući. Ako ne, možda će biti potrebna produžena koegzistencija nekoliko programa.
- Ponekad je IKT format spojen na precizan način na koji inspekcija djeluje. Iako to može biti prednost, dizajneri trebaju imati u vidu da je IKT sistem dugotrajno rješenje i da bi IKT trebao da bude fleksibilan i kompatibilan s eventualnim promjenama strategije u radu inspekcije.
- Informacije o radu inspekcije su vrlo osjetljive. Konvencija broj 81 se odnosi na barem dva pitanja u kojima su povjerljivost i profesionalne tajanstvenosti važne za poslovne tajne preduzeća i za izvor svake žalbe. Međutim, postoje i druga pitanja koja zahtijevaju povjerljivost. To je glavni razlog zbog kojeg su, kada se odlučuje o krakteristikama IKT sistema, privilegije i pristup osoblja informacijama veoma važno pitanje.
- Sigurnost IKT sistema je važna briga, ne samo zbog osjetljivosti informacija, već i zbog cijene prikupljanja i pohranjivanja. Osim primjene jakih sigurnosnih sistema, trebaju se praviti česte podržavajuće kopije, kako bi se smanjio uticaj svakog fatalnog problema u glavnom sistemu.
- Takođe je potrebno da se od samog početka predvidi razvoj posebnih unutrašnjih kapaciteta za upravljanje i održavanje IKT programa. Bilo bi poželjno da Inspekcija ima kontrolu nad softverom. Time bi se omogućilo više slobode u donošenju odluka. Naravno, potrebno je takođe predvidjeti obuku za korisnike. Obuka može osoblju pomoći u usvajanju i prihvatanju tehnologije i srodnih promjena.

PROYECTO LINCE (Linx projekt, Španija)[2]

Strateški plan za poboljšanje španske inspekcije rada i socijalnog osiguranja je osmišljen 2004.godine. Među glavnim ciljevima plana je bilo povećanje broja inspektora i poboljšanje informatičkih sistema i opreme. Reorganizacija informatičkih sistema je dovela do značajnih promjena u procesima inspekcije i u koordinaciji s drugim dijelovima uprave, kao i između građana i inspekcije. Izrađena su četiri glavna programa, na koje je moguće dodati i druge programe.

- ✓ prvi program je Programiranje i kampanje. Ovaj program proizvodi aktivnosti koje preduzimaju inspektori. On upravlja spoljnjim podacima koji omogućavaju da se akcije inspekcije planiraju i programiraju, te izrađuju inspekcijski nalozi za inspektora.
- ✓ drugi program je aktivnost inspekcije u kojoj su glavni korisnici inspektori i kontrolori, i on prikuplja potrebne funkcionalnosti za razvoj njihovog rada kroz standardne obrasce na osnovu interneta i sa sistemom za razmjenu informacija sa službama socijalnog osiguranja.
- ✓ treći program je praćenje upravnih i sudskih pravnih postupaka. To upravi inspekcije omogućava da bude upoznata sa statusom postupaka koje je inspekcija pokrenula u različitim upravnim i pravosudnim tijelima.
- ✓ četvrti program je evaluacija i kontrola. Njegova svrha je da iskoristi podatke koje proizvedu gore navedena tri programa, a odnose se na djelovanje inspekcije i omogućavanje inspekciji da kontroliše i procjenjuje kvalitet svog rada.

Nekoliko predloženih programa obuhvataju sistem koji korisnicima omogućava da pregledaju ITSS procese.

To je korišteno, na primjer, u vezi s postupkom po žalbi ili informatizacijom 'knjige pregleda'.[3] U principu, informatizacija je omogućila poboljšanje odnosa s građanima (na primjer, putem internet stranice inspekcije) i s drugim oblastima uprave, kao što su Nacionalni registar preduzeća, službe socijalnog osiguranja ili uprave autonomnih zajednica, regija s nadležnostima u brojnim pitanjima rada. Drugi programi koji se dodaju ovim su se odnosili na upravljanje osobljem, rasporede putovanja, produktivnost.

Napravljen je također i internet portal za inspektore i to je platforma za komunikaciju i rad inspektora, kao i Forum znanja; pomagalo za saradnju i upravljanje dokumentacijom, kako bi se inspektorima pomoglo u njihovim dnevnim aktivnostima.

Štaviše, inspektorima je data mobilna oprema, dok su prostorije inspekcije renovirane. Konkretno, Lynx project je uključivao i obnavljanje kompjuterske opreme inspekcije, unapređenje infrastrukture komunikacija, montiranje optičkih vlakana i povezivanje inspektora na ADSL.

[2] Razvoj i poboljšanje inspekcije rada, Španija, http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/es003.htm
http://info.mtin.es/itss/web/va/Que_hacemos/Funciones_ITSS/articulo_computerworld.pdf (Spanish).

[3] Vidi tačku 4.3 ovog poglavlja.

3. PRIRUČNIK ZA INSPEKCIJU RADA

Neke inspekcije su izradile referentne dokumente, kako bi dale smjernice i ukazale na odgovornost većine inspekcijskih poslova, informisale o politici sprovođenja, unutrašnjim aktivnostima i procedurama, itd.

Oni se različito nazivaju, kao što su Priručnik za rad na terenu u SAD-u,[4] Metodološki vodič inspekcije rada Senegala, Priručnik o postupcima inspekcije rada Kostarike,[5] ili jednostavno Priručnik inspekcije rada.

Uopšteno govoreći, to je interni dokument, isključivo za korištenje od strane inspektora rada i stoga to nije dokument za javnost. Osim toga, on bi mogao da sadrži i neke osjetljive teme o unutrašnjoj politici, koju rukovodioci inspekcije rada ne bi željeli da dijele s nosiocima dužnosti. Međutim, neke inspekcije su ovaj dokument učinile potpuno ili djelomično dostupnim javnosti s političkim ciljem transparentnosti i podizanja svijesti o tome šta korisnici mogu očekivati od rada inspekcije.

Iako se cilj i sadržaj Priručnika za inspektore rada razlikuje od zemlje do zemlje, to je važno pomagalo i za inspektore na terenu i za inspekciju rada. Kao pomagalo za inspektore na terenu, Priručnik usmjerava svakodnevni rad inspektora, prilikom:

- Planiranja inspekcijskog nadzora.
- Pripremanja inspekcijskog pregleda.
- Vršenja inspekcijskog nadzora.
- Suočavanja s nekooperativnimn poslodavcima / menadžerima.
- Davanja smjernica i kriterijuma za procjenjivanje nekih situacija.
- Davanja uputstava za vođenje završnog sastanka.
- Praćenja inspekcijskog pregleda, izdavanja obavještenja.
- Pisanja izvještaja i vođenja evidencija.
- Procedura za pokretanje zakonskih postupaka.

Kao pomagalo za inspekcije rada, priručnik je način na koji institucija stavlja u praksu političke izjave i smjernice koji su uključeni u politike nacionalne inspekcije rada. Priručnik obično detaljno navodi posao inspektora na osnovu izričitih ili implicitnih smjernica politike.

Priručnik takođe pruža standardizaciju postupaka u svim kancelarijama radi zajedničkog pristupa intervencijama, čime se obezbjeđuje jedinstvenost i dosljednost pristupa (slični predmeti se slično tretiraju). On takođe uvodi standarde u ponašanje inspektora na osnovu kojih se vrednuju i ocjenjuju radnje

[4] OSHA, USA: http://www.osha.gov/OshDoc/Directive_pdf/CPL_02-00-148.pdf .

[5] Costa Rica: In Spanish “Manual de procedimientos de inspección de trabajo”: http://www.leylaboral.com/CostaRica/Normas.aspx?item=13518&bd=18

inspektora, čime se obezbjeđuje njihova odgovornost. To je takođe neophodna referenca za obuku novih inspektora.

U principu, priručnik je otvoren dokument koji se skoro stalno ažurira. On se poboljšava, prilagođava i obnavlja u skladu s novim radnim zakonodavstvom, novim politikama i strategijama Ministarstva rada, i njihovim adekvatnim funkcionisanjem.

Osim što uključuje postupke za inspekcijske preglede, priručnik može da bude praćen drugim dokumentima koji su relevantni za inspektore:

- Kodeks ponašanja inspektora.[6]
- Nacionalna (izvršna) politika inspekcije rada.
- Smjernice o političkim i strateškim pitanjima.
- Kontrolne liste, protokoli ili druga pomagala ili dokumenti koje inspektori mogu koristiti (npr. primjeri izvještaja, zahtjevi sudiji, itd.).
- Cirkularna pisma s kriterijumima za donošenje odluka u konkretnim slučajevima.
- Primjer tih kriterijuma za donošenje odluka je.

Model izvršnog upravljanja (EMM), Ujedinjeno Kraljevstvo[7]

ŠTA JE EMM?

Model izvršnog upravljanja (EMM), Ujedinjeno Kraljevstvo ŠTA JE EMM? Model izvršnog upravljanja (EMM) je okvir koji pomaže inspektoru da sprovede odluke u skladu s izjavom Izvršne politike (EPS) Komisije za zdravlje i bezbjednost (HSC). EPS propisuje principe koje inspektori treba da primjenjuju prilikom određivanja mjere spovođenja zakona kao reakcije na povrede zakonodavstva o zdravlju i bezbjednosti. Ovdje je osnovni princip da prisilna mjera treba da bude proporcionalna zdravstvenim i bezbjedonosnim rizicima i težini povrede.

ZA ŠTA SE KORISTI EMM?

EMM pruža inspektorima okvir za izradu dosljednih odluka za sprovođenje, pomaže rukovodiocima da prate pravednost i dosljednost izvršnih odluka inspektora u skladu s politikom Komisije, te pomaže manje iskusnim inspektorima u izradi izvršnih odluka.

On takođe može pomoći drugima (npr. onima koji su neposredno pogođeni) u razumijevanju principa koje inspektori slijede prilikom odlučivanja o određenom smjeru djelovanja.

[6] Na primjer zasnovan na Globalnom kodeksu integriteta za inspekciju rada: http://www.iali-aiit.org/iali/download/directions/Code_of_Integrity.pdf.

[7] Model za sprovođenje upravljanja, HSE, Ujedinjeno Kraljevstvo: www.hse.gov.uk / provoditi / emm.pdf.

KADA SE KORISTI?

Inspektori primjenjuju principe EMM u svim svojim regulatornim mjerama, ali oni će samo formalno primijeniti EMM i zabilježiti rezultat u određenim okolnostima, npr. nakon istrage smrtnih slučajeva, kako bi preispitali odluke. (Organi za sprovođenje zakona mogu razviti procedure koje definišu okolnosti u kojima će inspektori formalno primjenjivati EMM.)

Izvršne odluke inspektora se takođe daju u vidu uzorka i pregledaju pomoću EMM-a kao dio rutinskog praćenja od strane neposrednih rukovodilaca. Zajedno s gore opisanim namjenama, ovo promoviše veću dosljednost i pravednost prilkom sprovođenja.

4. POMAGALA ZA TERENSKE INSPEKTORE RADA

4.1. Kontrolne liste

Neki inspektori koriste kontrolne liste prilikom svojih inspekcijskih pregleda. U principu, kontrolna lista je vodič koji služi kao pomoć memoriji i pomaže kako bi se osigurala dosljednost i potpunost u izvršenju zadatka. Postoji nekoliko razloga zbog kojih je kontrolna lista postala pomagalo inspektorima rada.

- Kontrolna lista se može koristiti kao podsjetnik o ključnim tačkama pregleda, čime pomaže u izvještavanju i praćenju, naročito (ali ne i isključivo) u slučaju novoprimljenih inspektora rada i novih propisa. To usmjerava pažnju inspektora na pojedine (često prioritetne) teme.
- Korištenje kontrolne liste obezbjeđuje standardizaciju i dosljednost inspekcijskih pregleda. Svi inspektori provjeravaju iste stvari i na isti način. To može biti zahtjev politika inspekcije.
- Ona može pomoći prilikom prikupljanja informacija o svakoj zakonskoj odredbi i omogućiti da se prati usklađenost s radnim propisima preduzeća, čime se poslodavci upoznaju s ključnim tačkama za postupanje u skladu s propisima, kao i svojim nivoom usklađenosti. Na taj način, inspektori neće pokazati da je njihov isključivi interes u otkrivanju povreda.
- Ona omogućava prikupljanje homogenih informacija o određenim temama i njihovo pohranjivanje u bazu podataka. Veoma specifične informacije omogućavaju drugom inspektoru da s lakoćom prati preduzeća, kao i da se podrži proces donošenja odluka u ciljanim preduzećima koji su subjekt pregleda, određivanjem prioritetnih pitanja za pregled ili donošenju odluke o programu informacija i obrazovnih aktivnosti, itd.
- Ona omogućava prikupljanje informacija na uređen i strukturisan način, čime se izbjegava ponavljanje. Na početku se nalaze opšta pitanja, a specifična na kraju. Ponekad odgovor na opšte pitanje isključuje potrebu da se postavljaju specifična putanja čime se štedi vrijeme inspektora.

Generička priroda kontrolnih listi spada u njhove česte nedostatke i stoga se ne može očekivati da one sadrže individualne karakteristike različitih preduzeća koja imaju različite stavove u pogledu upravljanja, radne kulture i okruženja. Osim toga, postoji opasnost da bi se inspektori mogli pretjerano oslanjati na njih, umjesto da se dovoljno osposobe, kako bi svoj pristup prilagodili različitim poslovnim potrebama i okolnostima i bez oslanjanja na kontrolne liste. Ipak, kontrolne liste mogu poslužiti kao korisna uputstva i podsjetnici za vrijeme pregleda, a takođe mogu pomoći inspekciji u pružanju sveobuhvatnijih podataka u vezi s pojedinim temama.

Kontrolna lista je najčešće strukturisana u obliku tabele koja sadrži sljedeće:

- Naslov koji sadrži naziv kontrolne liste (možda sadrži logotipe i serijske brojeve).
- Okvir za identifikaciju preduzeća ili područja u preduzeću u kojem će se koristiti (i možda još jedan okvir za korisnika) i datum.
- Popis pitanja ili stavki koje treba provjeriti (ponekad uključujući i zakonodavne reference).
- Dvije ili tri kućice s opcijama (na primjer: Da / Ne; Usklađeno / nije usklađeno; adekvatno / treba poboljšanje / zahtijeva hitnu pažnju) za unošenje inspekcijskog rezultata.
- Rubriku s napomenama inspekcije – inspektori mogu koristiti ovu rubriku da prave bilješke ili unesu naredne komentare ukoliko ih imaju.
- Ponekad uključuje verifikatore, metode koje bi inspektori trebali da usvoje prilikom pregleda teme (posmatranje, pregled dokumentacije, intervjui s rukovodiocem ili osobljem, itd.).
- Ponekad uključuje okvir koji treba popuniti s traženim korektivnim mjerama koje treba usvojiti.
- Ponekad su napomene, smjernice i uputstva uključeni u formular ili u poseban dokument.[8]

4.2. Kontrolne liste za bezbjednost i zdravlje

Postoje kontrolne liste za različite teme,[9] ali su posebno česte kad se radi o pitanjima BZR-a. To je zato što pitanja iz oblasti BZR-a obuhvataju širok raspon tema, situacija i tehnologija koje se mogu dosta razlikovati između sektora djelatnosti. Nivo stručnosti inspektora u pogledu BZR-a može da bude i dodatni razlog za kontrolnu listu za BZR. Kontrolna lista za BZR se može osmisliti tako da ona bude prilagodljivo pomagalo koje mogu koristiti različiti korisnici (inspektori, radnici, poslodavci) za posmatranje prednosti i slabosti postojećih bezbjedonosnih i zdravstvenih uslova na organizovan način.

[8] Za primjere, vidi Prilog 3

[9] U Prilogu 1., nalazi se primjer iz Kanade o radnom vremenu.

Prilikom korištenja kontrolnih listi za BZR korisnik bi trebao da definiše fizičko područje koje se treba obuhvatiti i posmatra proces i protok materijala u cijelom području. U velikim i srednjim preduzećima, taj fizički prostor može da se kreće od stanice rada do nekoliko područja ili odjeljenja, koji s aspekta bezbjednosti i zdravlja imaju slične uslove. U malim preduzećima je moguće obuhvatiti cijelo postrojenje.

Ovi spiskovi mogu da se odnose na opšte uslove bezbjednosti i zdravlja i da se primjenjuju na sva preduzeća ili da budu vrlo specifični i da se odnose na određen sektor djelatnosti ili određena tehnička pitanja. Često se u inspekciji rada mogu naći različite kontrolne liste za BZR na različite teme i rizike u različitim sektorima.

Novi propisi o BZR-u (Švedska, Norveška) ili neobavezujući standardi (Velika Britanija, Australija, Novi Zeland) zahtijevaju od poslodavaca da napišu izjave o svojim politikama i organizaciji u vezi s ispunjenjem bezbjednih i zdravih uslova rada, kao i da pripremaju godišnje planove o načinu na koji se to može postići. Time se menadžment upućuje na korištenje sistematskog pristupa i integrisanje BZR-a u okviru rukovodnih sistema. U takvim slučajevima ocjenjuje se usklađenost unutrašnje organizacije bezbjednosti. Ako se ispituju samo formalistički pravni zahtjevi BZR-a, tada će kontrolna lista koju će koristiti inspektor biti dovoljna da se ocijeni stepen usklađenosti. Ako je djelokrug inspekcije ispitivanje sposobnosti za utvrđivanje i rješavanje problema, biće potrebno detaljno intervjuisanje svih aktera, na primjer, korištenjem strukturisanijeg i prethodno testiranog upitnika.

Kontrolne liste za procjenu rizika[10]

Dansko Tijelo za radno okruženje[11] je objavilo kontrolne liste za procjenu rizika za 60 različitih sektora ili radnih mjesta. Ove kontrolne liste su osmišljene, kako bi mala preduzeća izvršila obaveznu procjenu rizika, i one vam mogu pomoći da utvrdite glavne opasnosti na radnom mjestu. Međutim, i dalje je poslodavac taj koji treba da se pobrine da je izvršena procjena rizika bila adekvatna, sveobuhvatna, pripremljena u saradnji sa zaposlenicima i redovno praćena, tako da se po potrebi može modifikovati.

Kao što se može vidjeti u primjeru niže, kontrolne liste sadrže niz pitanja na koja preuzeće treba da odgovori sa da ili ne. Sva pitanja na koje preduzeće odgovori sa da čine problem radnog okruženja, koji mora da bude dio akcionog plana, kojeg je preduzeće obavezno izraditi u vezi s kontrolnom listom.

NESREĆE	Da	Ne
1. Da li postoje radnici koji nepotrebno rizikuju ili ne koriste ličnu zaštitnu opremu?		
2. Da li postoje nesreće koje nisu ispitane kako bi se spriječilo ponavljanje iste nesreće?		
3. Da li postoje radnici koji nisu primili uputstva i nisu obučeni u svom poslu? 4. Da li postoje radnici koji nemaju vremena da izvrše svoje zadatke na propisan bezbjedan način?		

U vezi s kontrolnom listom, preduzeće mora da:

- ✓ Odgovori na sva pitanja u kontrolnoj listi.
- ✓ Prokomentariše pitanja u Akcionom planu kontrolne liste na koje je preduzeće odgovorilo “Da”
- ✓ Razmisli o mogućem uzroku navedenih problema radnog okruženja.
- ✓ Izradi rješenja za probleme radnog okruženja.
- ✓ Prokomentariše ko je odgovoran za rješavanje problema radnog okruženja, te kada se očekuje se da će oni biti riješeni.
- ✓ Napismeno prokomentariše ključne probleme radnog okruženja u preduzeću, koji nisu navedeni u kontrolnoj listi.

4.3. Ostala pomagala za inspektore rada na terenu

Mnoge inspekcije obezbjeđuju inspektorima i druga pomagala za upotrebu u njihovim svakodnevnim zadacima. Neka od tih pomagala su šabloni s različitim namjenama, među kojima su najčešći:

- Šablon za izradu inspekcijskih izvještaja.

[10] http://osha.europa.eu/en/campaigns/hwi/ra_tools_checklists.

[11] http://synkron.at.dk/sw7737.asp.

- Šabloni za izdavanje naloga za ispravljanje nedostataka i nepravilnosti[12] ili obavještenja o zabrani.
- Vodič za pokretanje pravnih postupaka.[13]
- Standardna pisma za komunikaciju s poslodavcima, podnosiocima žalbi, sudovima, i sl.

Svrha ovih šablona je da pomognu inspektorima u vršenju njihovih zadataka i da obezbjede standardizaciju i dosljednost.

Registar pregleda (Španija)

U Španiji, prilikom pokretanja djelatnosti, sva preduzeća, institucije ili samozaposleni radnici moraju da nabave Registar pregleda. Poslodavci ga moraju kupiti, a zatim potvrditi u prostorijama inspekcije. Svrha ovog registra je prikupljanje informacija o svim inspekcijskim mjerama. On bi trebao da uvijek bude dostupan inspektorima rada i drugim ovlaštenim javnim službenicima. Oni evidentiraju pregledane teme ili svaku nezgodu za vrijeme svakog pregleda ili drugih inspekcijskih radnji.

5. FORMULARI ZA AKTERE

Propisi o radu obično zahtijevaju od poslodavaca da prikupe, razrade i evidentiraju podatke o uslovima zapošljavanja i rada u njihovim preduzećima. Poslodavci su takođe dužni da vode te evidencije tokom određenog perioda, često i po nekoliko godina. Glavna svrha ovih zahtjeva je da se pruže dokazi o usklađenosti s propisima uglavnom za inspektore rada. U sljedećem okviru, daje se primjer iz Irske.

[12] Primjer naloga za poboljšanja iz Omana dat je Prilogu 2. Tu se nalazi i šablon naloga za poboljšanja iz Worksafe, Victoria, Australia:
http://www.worksafe.vic.gov.au/wps/wcm/connect/19d4b1004071f184bde9ffe1fb554c40/FOR607+Provisional+Improvement+Notice+PIN+form.pdf?MOD=AJPERES

[13] Postoji primjer obrazloženja za inspektora u vezi sa sudskim postupcima u Prilogu 3. Njegov cilj je da inspektorima pruži smjernice za pokretanja postupka. Više informacija u Vodiču o sudskim postupcima u Kanadi:
http://www.hrsdc.gc.ca/eng/lp/lo/opd-ipg/opd/700-6t.shtml.

Evidencije koje se inspekcijama stavljaju na raspolaganje, Irska[14]

Sljedeći popis navodi standardne podatke kojima će inspektor tražiti pristup tokom inspekcijskog nadzora:

1. Registarski broj poslodavca kod Odbora za prihode.
2. Ime i prezime, adresa i PPS broj za svakog zaposlenika (puno radno vrijeme i nepuno radno vrijeme).
3. Uslovi zaposlenja za svakog zaposlenika.
4. Detalji u vezi s isplatama (od bruto do neto, naknada po satu, prekovremeni rad, odbici, smjene i druge premije i naknade, odbori i bonusi, cjenovnik usluga, itd.).
5. Kopije platnih listi.
6. Klasifikacija radnih mjesta zaposlenika.
7. Datumi početka i, gdje je to relevantno, prestanka radnog odnosa.
8. Radno vrijeme za svakog zaposlenika (uključujući početak i kraj radnog vremena, pauze za obroke i odmore).
9. Registar zaposlenih mlađih od 18 godina.
10. Da li su smještaj i ishrana obezbijeđeni i relevantne informacije.
11. Pravo na godišnji odmor i državni praznik svakog zaposlenika.
12. Sva dokumentacija koja je potrebna da se pokaže usklađenost sa propisima u vezi s pravima iz zaposlenja.

Čuvanje dodatnih evidencija se može tražiti u zavisnosti od obuhvaćenog sektora/poslovne djelatnosti i propisa na osnovu kojih je izvršen inspekcijski nadzor.

Postoji nekoliko formulara i šablona koje su pripremile vlasti nadležne za rad, kako bi se brzo i jasno evidentirale sve potrebne informacije. Ovi dokumenti često uključuju neka uputstva za prikupljanje i evidentiranje podataka. Inspekcije rada sve češće stavljaju te formulare i šablone na svoje internet stranice. Ti standardizovani dokumenti su vrlo korisni poslodavcima ali i inspektorima, jer omogućavaju interakciju između korisnika i inspekcije na strukturisan način. Postoji više formulara i šablona u različitim oblicima u različitim zemljama, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. Najvažniji i najčešći su:

[14] Evidencije koje se stavljaju na raspolaganje Nacionalnom tijelu za prava iz zaposlenja, Nera (Irska). http://www.employmentrights.ie/en/aboutnera/inspectionservices/recordstobemadeavailableforinspections/

- Opis relevantnih parametara zaposlenika (starost, kategorija, pol, vrsta ugovora, strani državljani, broj socijalnog osiguranja, itd.).
- Ugovor o radu – Primjer ugovora o radu.
- Pojedinosti u vezi s naknadama koji su primljeni od strane radnika (uključujući plate, isplate prekovremenog rada, plate tokom odmora; naknada tokom odsustva zbog žalosti, naknade i sl.) i stope plaćanja po satu / dnevno/ sedmično / mjesečno, itd.
- Radno vrijeme, odmori i odsustva, uključujući i praznike.
- Informacije o BZR-u, kao što su obrasci za procjenu rizika, zapisnici Odbora za BZR[15], obavještenje o nesrećama i oboljenjima.[16]

Ostali obrasci i šabloni se koriste kako bi se olakšala komunikacija između aktera i inspekcije. Neki primjeri su:

- Formular za prigovor[17] – Koriste ga zaposlenici ili druga lica koja žele uputiti prigovor u vezi s nastankom povrede.
- Prigovor u vezi s nalogom o postupanju u skladu s propisima – za poslodavca i prigovor ili žalba protiv naloga inspekcije o postupanju.
- Garancija o dobrovoljnom postupanju – formular koji poslodavci dostavljaju inspekciji, kada, nakon što su primili pismenu opomenu ili obavještenje o ispravljanju nedostataka i nepravilnosti, pristanu da napismeno obavijeste inspektora u roku od četrnaest (14) dana da se korektivna mjera mora završiti.

Sve više se mnoge od tih komunikacija mogu obaviti on-line, posebno neka obavezna obavještenja[18], zahtjevi za posebne dozvole ili izuzimanje.

Korištenje većine tih formulara i dokumenata su često obavezni za aktere, uglavnom poslodavce, kada oni moraju da vode evidencije ili službeno kontaktiraju inspekcije rada. Korištenje drugih dokumenata i formulara (kontrolne liste, formulari za procjenu rizika ili zapisnici odbora za BZR) s glavnim ciljem da pomognu u usmjeravanju aktera, nije obavezno. Međutim, inspekcija rada ima ovlaštenje da traži od preduzeća da pruži informacije na jednom od tih neobaveznih formulara.

[15] Postoji primjer u Prilogu 4 zapisnika Odbora za bezbjednost i zdravlje u Kanadi koji se treba popuniti na svakom sastanku i staviti na raspolaganje inspektorima.

[16] Standardni formulari o obavještavanju o industrijskoj nesreći i profesionalnom oboljenju koji su osmišljeni u saradnji s osiguravajućim institucijama ili institucijama socijalne zaštite, s jedne strane, i tijela za statistiku, s druge strane, mogu poslužiti kao osnov za fokusiranje na identifikaciju i prevenciju profesionalnih rizika, te jačanje saradnje, kako bi se smanjila njihova učestalost.

[17] Nacionalno tijelo za prava iz zaposlenja (Irska).
http://www.employmentrights.ie/en/media/Inspection 20Complaint%% 20Form 2010.% 20June% 2009.doc

[18] Postoji primjer u Prilogu 5 formulara o obavještenju za mlade zaposlene u industrijskom preduzeću iz Singapura.

SAŽETAK

Potrebno je da inspekcije rada razviju prateću infrastrukturu za njihove aktivnosti. Njihova misija je da se pobrinu da se propisi o radu primjenjuju u preduzećima i organizacijama i da su prava radnika zagarantovana i zaštićena. Njihova najočiglednija potreba je da, na primjer, znaju "koja bi se preduzeća trebala pregledati", "gdje se nalaze ta preduzeća", "koliko tamo ima radnika", "da li postoje evidencije o prethodnim pregledima". Drugim riječima, potrebno je da se uspostavi informatički sistem, kako bi se znala ciljna grupa. Papirni dokumenti su se koristili u prethodnim godinama međutim, nove tehnologije pružaju resurse budući da su elektronske baze podataka mnogo efikasnije u čuvanju, dijeljenju i primanju informacija.

Inspekcije rada takođe mogu odlučiti da podrže rad inspektora u njihovom djelovanju u preduzećima za vrijeme pregleda. U tu svrhu postoje određena pomagala poput kontrolnih listi, koje djeluju kao podsjetnik inspektorima o predmetima koje trebaju kontrolisati ili kao pomoć novoimenovanim inspektorima ili obezbjeđenje standardizacije i dosljednosti (svi inspektori kontrolišu iste stvari). Svrha ovih pomagala je da pomognu u prikupljanju homogenih informacija od preduzeća. Druga pomagala se mogu koristiti kao pomoć prilikom donošenja odluka o tome koji bi odgovor bio najprikladniji, prije nego što se izvrši povreda ili nastupi situacija.

Neka pomagala bi takođe mogla da posluže kao referentni materijal za identifikovanje njihove odgovornosti i ponašanja na osnovu čega se mogu procijeniti postupci inspektora, kao što su nacionalna politika inspekcije rada, politika inspekcije rada i kodeks ponašanja inspektora. Druga pomagala mogu biti podrška inspektorima u "papirologiji" prilikom izvještavanja ili evidentiranja inspekcijskih pregleda ili za pisanje prekršajnih prijava ili pokretanje zakonskih postupaka.

Prilično je uobičajeno da propisi o radu sadrže dužnost preduzeća da evidentiraju informacije koje opisuju uslove radnog mjesta i rada (radnici, plate, radno vrijeme, identifikacija opasnosti, itd.). Postoje neka pitanja o kojima se institucije iz oblasti rada moraju obavijestiti, a to su nesreće i oboljenja na radu. Formulari za ove evidencije i obavještenja su često standardizovani, kako bi se osiguralo da su sve potrebne informacije obuhvaćene i da se lako mogu provjeriti. Dakle, ovi resursi mogu pomoći kako onima koji imaju obavezu evidentiranja i izvještavanja, tako i samim inspektorima tokom vršenja inspekcije radne situacije u nekom preduzeću.

VJEŽBE

Vježba 1

NAZIV	**Identifikovanje potrebnih pomagala**
CILJ	✓ Utvrditi pomagala koja je razvila inspekcija, te potrebu i mogućnost da se usvoje nova pomagala kako bi se podržao rad inspektora rada na terenu.
ZADATAK	✓ Članovi radne grupe bi trebali da pročitaju stranicu o "Pomagala za inspekciju rada". 1. Identifikujte koja pomagala trenutno postoje u inspekciji i ocijenite njihovu korisnost. 2. Identifikujte druga pomagala, koja su opisana u ovom modulu, a koja bi mogla da budu od velike koristi za rad inspektora. 3. Procijenite koliko bi bila korisna primjena drugih pomagala, koji ne postoje u vašoj inspekciji i kakva je mogućnost za upotrebu. ✓ Svaka grupa će imenovati jednog člana koji će praviti zabilješke s diskusije i predstaviti zaključke na plenarnoj sjednici.
VRIJEME	✓ 40' za grupnu diskusiju. ✓ 5' za povratnu informaciju svake grupu na plenarnoj sjednici.

Vježba 1

Identifikovanje potrebnih pomagala

Pomagala za inspekcije rada

Pomagala	Da li se koriste?	Korisnost	Izvodljivost primjene	Razlozi

Korisnost (1 = veoma korisno; 2 = ponekad korisno; 3 = nije od velike koristi).

Izvodljivost primjene: 1 = odmah; 2 = kratkoročno (manje od dvije godine); 3 = srednje i dugoročno (više od dvije godine).

BIBLIOGRAFIJA I DODATNA LITERATURA

Documents and Forms of the Department of Labour. Republic of South Africa.
http://www.labour.gov.za/documents

ILO Modular Checklists on Safety and Health.
https://webdev.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/resourcelist/wcms_111361.pdf

ILO. 2006. *A Tool Kit for Labour Inspectors: A training and operations manual* (Geneva).
http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/osh/toolkit.pdf

HSE. 2005. *The Enforcement Management Model*, United Kingdom.
www.hse.gov.uk/enforce/emm.pdf.

HRSDC. 2008. *Inspections – Canada Labour Code* (Part III) (Canada).
http://www.hrsdc.gc.ca/eng/labour/opd/pdf/700-8.pdf

HRSDC. 2008. *Prosecution guide – Canada Labour Code* (Part II) (Canada).
http://www.hrsdc.gc.ca/eng/lp/lo/opd-ipg/opd/700-6t.shtml

OSHA. 2009. *Field Operations Manual (FOM)* (United States).
http://www.osha.gov/OshDoc/Directive_pdf/CPL_02-00-148.pdf

MTSS. 2008. *Manual de procedimientos de inspección de trabajo* (Spanish) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Costa Rica.
http://www.leylaboral.com/CostaRica/Normas.aspx?item=13518&bd=18

National Employment Rights Authority Ireland.
http://www.employmentrights.ie/en/

SWEA. 2008. *Rules of inspection* (Swedish Working Environment Authority, Sweden).
http://www.av.se/dokument/inenglish/rules_of_inspection.pdf

PRILOZI

PRILOG 1:
PRIMJER KONTROLNE LISTE

DIO III INSPEKCIJE – OPD 700-8 INSPEKCIJSKI ŠABLON: BROJ I-A			
ZAKON O RADU KANADE – DIO III			
Referenca	**POGLAVLJE I: RADNO VRIJEME (STD 8&40)**	**DA**	**NE**
Stav 169 (1)	**Da li poslodavac isključivo radi standardnih 8 i 40 časova?**		
Stav 171 (1)	**Da li ovaj poslodavac traži od radnika da rade duže od 48 časova sedmično?**		
Član 173	**Da li je ovaj poslodavac rasporedio radno vrijeme na način koji svakom radniku omogućava jedan dan odmora u sedmici (kad odgovara: nedelja)?**		
Član 174	**Da li ovaj poslodavac plaća prekovremeni rad po stopi najkraćeg vremena i jednu polovinu za sve časove koji su dozvoljeni zaposlenim da rade nakon nakon osam časova dnevno i 40 časova sedmično?**		
Član 174	**Ako se prekovremeni plaća plaćenim slobodnim danom i shodno obostranom dogovoru, da li se koristi na vrijeme i jedna polovina tog vremena?**		
Član 176	**Da li je zaposlenik i tražio i dobio dozvolu da radi prekovremeno?**		
Stav 176 (5)	**Da li je poslodavac pismenim putem obavijestio Ministarstvo o odrađenim časovima u skladu s bilo kojom dozvolom iz stava 176 koja mu je data?**		
Stav 177 (1)	**Da li je ovaj poslodavac tražio od zaposlenika da rade preko maksimalno dozvoljenog radnog vremena od 48 časova sedmično radi hitnih radova?**		
Stav 177 (2)	**Da li ovaj poslodavac prijavljuje prekovremene časova odrađene zbog hitnih radova, a koji prelaze maksimalno radno vrijeme?**		
Propis 24(2)c	**Da li je evidentirano obrazloženje ukoliko poslodavac isplaćuje plate po drugom osnovu, a ne po času?**		
Propis 24(2)d	**Da li je evidentirano radno vrijeme? (izuzev ako to nije isključeno na osnovu stava 167(2) i stava 171 propisa 24(3))**		
Propis 24(2)e	**Da li poslodavac vodi videncije barem još tri godine nakon što je rad izvršen za svaki prekovremeni rad koji je plaćen svakom zaposleniku?**		
KOMENTARI			
PREDUZETE KOREKTIVNE MJERE			

PRILOG 2:
PRIMJER NALOGA ZA POBOLJŠANJE[19]

Sultanat Omana
Ministarstvo radne snage

Broj: .....

Izvještaj o povredi

Gdin.....
Nadležni direktor (zamjenik)

Naziv preduzeća:.....

Broj komercijalnog registra/ licenca zanimanja.....

Nakon uvoda

Na osnovu inspekcijskog pregleda koji smo obavili u gore navedenom preduzeću .../..../200 .../..../200, primijetili smo da niste postupili u skladu s tekstom i članom Zakona o radu koji je izdat Kraljevskom uredbom broj (35/2003) i njenim izvršnim propisima i ovdje navedenim odlukama

Član br. (.....)
Član br. (.....)
Član br. (.....)
Član br. (.....)

Zbog vašeg propusta da postupite u skladu s članovima gore navedenog Zakona o radu, i uprkos našim ponovljenim opomenama, od kojih je zadnja bila ....., smatra se da vaše preduzeće krši Zakon o radu koji je izdat Kraljevskom uredbom broj (35/2003) i Ministarstvo radne snage ima pravo da preduzme zakonske mjere protiv vašeg preduzeća.

Ime inspektora
Pečat Potpis inspektora

Izjava nadležnog direktora
Ovim izjavljujem da preduzeće nije postupilo u skladu s tekstom gore navedenog Zakona o radu.

Ime nadležnog direktora
Pečat Potpis nadležnog direktora

[19] Vodič za inspekciju rada. Ministarstvo za radnu snagu. Sultanat Omana.

PRILOG 3:

SUDSKI POSTUPCI NA OSNOVU KANADSKOG ZAKONA O RADU

Objašnjenja za inspektore

Naslov "Prijedlog za tužilaštvo" se mora pojaviti na svakoj stranici.

Navedite broj na svakoj stranici prijedloga za tužilaštvo i dodacima.

Naslovna strana

Naslovna strana mora da sadrži sve opšte informacije koje se traže kako bi se brzo shvatila priroda i hitnost predmeta i znale osobe za kontakt. Navedite sljedeće opšte informacije:

· Navodni prekršioci:	Ime i prezime:
· Prekršaji:	Priroda povrede relevantnih dijelova Dijela II i COSHR ili odgovarajuće regulatorne odredbe o proširenoj nadležnosti
· Datum povrede:	Stvarni datum prekršaja
· Službenik za zdravlje i bezbjednost:	Ime i prezime Adresa radnog mjesta Telefon i faks brojevi
· Broj zaduženja:	Broj daje LOIS
· Rok:	Zadnji mogući rok za dostavljanje informacije na sudu: jedna godina od datuma počinjenog prekršaja
· Preporuka:	Potpis rukovodioca Regionalne radne ili Proširene nadležnosti
· Datum:	Datum potpisa preporuke

Sadržaj mora slijediti ovaj format i obuhvatiti sve ove elemente:

Pregled sadržaja

Dio I Pozadina

Dio II Identifikacija navodnih izvršilaca

Dio III Predloženi troškovi

Dio IV Dokaz u vezi optužbe broj 1

1. Pozadina
2. Spisak svjedoka
3. Spisak dokaza i lanac posjedovanja
4. "Moglo bi se reći"

Dokaz u vezi optužbe broj. 2

1. Pozadina
2. Spisak svjedoka
3. Spisak dokaza i lanac posjedovanja
4. "Moglo bi se reći"

Itd. itd. za svaku predloženu tužbu

Dio V Izjave i "*voir dire*" svakog navodnog izvršioca

Dio VI Popis dodataka

PRILOG 4:

PRIMJER ZAPISNIKA ODBORA ZA BEZBJEDNOST I ZDRAVLJE[20]

FORMULAR ZAPISNIKA ODBORA **STRANICA___ OD___**

Pogledati uputstva
http://www.safemanitoba.com
Telefon (204) 945-3446
Fax (204) 948-2209

Manitoba

Rad i imigracija
401 York Avenue, Winnipeg, Manitoba R3C 0P8
T 204 945-3446 F 204 948-2209

Puni naziv i adresa radnog mjesta **Telefon:** **Faks:** **Koji Odbor** **(ako je više od jednog)** **Datum sastanka:** **Datum narednog sastanka** **Broj zaposlenika na radnom mjestu**	**Članovi poslodavca** (navedite sve)	**Zanimanje**	**Prisutan**	**Odsutan**
	Članovi radnika (navedite sve)			
	Gosti (ako ih ima)			

Datum	Zabrinutost ili problem	Preporuka ili mjera koju treba preduzeti	Radnja od (ko i kada)

Druga pitanja:

Potpisi podpredsjedavajućih **Molimo navedite putem (x) u rubrici niže ko je predsjedavao sastankom.**

I predsjedavajući menadžmenta i radnika moraju potpisati svaku stranicu Zapisnika kada se slože da je Zapisnik potpun i tačan.

Ako se jedan ili obojica ne slože sa Zapisnikom, molimo iznesite neslaganja na posebnoj stranici.

Ja smatram da je gore navedeno tačan zapisnik ovog sastanka.

( ) Ime i prezime predsjedavajućeg poslodavaca _____ ( ) Ime i prezime predsjedavajućeg radnika_____

Potpis _____ Potpis _____

FORMULAR ZAPISNIKA ODBORA
Pogledati uputstva

U roku od 7 dana dostaviti: ❶ Članu Odbora; ❷ Arhiva Odbora; ❸ Bezbjednost i zdravlje na radnom mjestu; ❹ Postaviti na BZR Tablu

[20] Odjeljenje za bezbjednost i zdravlje na radnom mjestu, Manitoba Canada. http://www.safemanitoba.com/uploads/ctteeminform.pdf

ZAPISNIK ODBORA ZA BEZBJEDNOST I ZDRAVLJE

Manitoba

Rad i imigracija
200 - 401 York Avenu
Winnipeg, Manitoba R3C 0P8
T 204 945-3446 F 204 948-2209

Internet stranica: http://www.safemanitoba.com Kliknite na “Formular za zapisnike” u PDF formatu da odštampate i popunite ga Vašim informacijama sa sastanka koje su navedene niže (Uputstva za popunjavanje formulara zapisnika) za slanje faksom ili poštom. Ako više želite da nam popunjeni formular zapisnika pošaljete e-poštom, koristite Word format i uputite na cominutes@gov.mb.ca
Telefon: 1-800-282-8069 lok 5718
FAX ZA Zapisnik Odbora: (204) 948-2209

Vaš Odbor se mora sastati četiri ili više puta godišnje. Popunjen zapisnik sa svakog sastanka vašeg Odbora za bezbjednost i zdravlje na radnom mjestu mora se uputiti faksom, poštom na Odjeljenje za bezbjednost i zdravlje na radnom mjestu ili e-poštom na cominutes@gov.mb.ca.

Možete da koristite Formular za zapisnike Odbora za bezbjednost i zdravlje na radnom mjestu ili izraditi vaš formular koji sadrži sve informacije iz našeg formulara.

Formular zapisnika je za vašu upotrebu kako biste kratko i jasno evidentirali zabrinutost u vezi s bezbjednošću i zdravljem na vašem radnom mjestu i mjere koje su Odbor ili drugi preduzeli, kako bi ih riješili. Oni su osmišljen,i kako bi svakome na vašem radnom mjestu i Odjeljenju za bezbjednost i zdravlje na radnom mjestu dostavili informacije o aktivnostima vašeg Odbora i dosadašnjem napretku.

Ako niste u mogućnosti da sami riješite, nazovite ili pišite službeniku za bezbjednost i zdravlje da vam pruži pomoć u nalaženju rješenja. Ako biste željeli pomoć kako bi vaš Odbor bio djelotvorniji nazovite koordinatora Odbora za bezbjednost i zdravlje na 945-5718 ili 1-800-282-8069 lok 5718.

Uputstva za popunjavanje formulara za zapisnik

❶ **Morate dostaviti sve informacije u okvirima:**

Puni naziv i adresa radnog mjesta - mora uključiti Odjeljenje i odsjek, gdje je primjenjivo.

Koji Odbor - treba se navesti samo ako imate više od jednog odbora na istoj adresi.

Broj zaposlenika na radnom mjestu - broj na radnom mjestu, a ne broj u Odboru.

❷ U prvoj rubrici **“Porijeklo”** navedite datum kada je pitanje prvi put pokrenuto na sastanku Odbora za bezbjednost i zdravlje. Nastavite da navodite ovaj datum u svim budućim zapisnicima sve dok se Odbor ne složi da je problem riješen.

❸ U drugoj rubrici **“Zabrinutost ili problem”** navedite pojedinosti stavki o kojima se raspravljalo. Povucite liniju po dužini stranice kako biste razdvojili probleme.

❹ U trećoj rubrici **“Preporuka ili mjera koju treba preduzeti”** navedite šta je urađeno ili korake koji su preduzeti ili preporuke Odbora u vezi s onim šta bi se trebalo uraditi da se problem riješi.

❺ U zadnjoj rubrici **“Radnja od”** navedite ko će biti nadležan za izvršenje svake mjere ili radnje i datum izvršenja ili, ako je problem riješen, navedite datum kada je riješen.

❻ U donjem odjeljku **“Druga pitanja”** navedite druge tačke koje nisu obuhvaćene kao predstojeći izbori ili datum narednog sastanka.

❼ I predsjedavajući menadžmenta i radnika moraju potpisati svaku stranicu zapisnika kada se slože da je zapisnik potpun i tačan. Molimo navedite putem (x) u rubrici niže ko je predsjedavao tim sastankom. NAPOMENA: ako vaš zapisnik šaljete e-poštom tada samo treba da navedete imena dvojice podpredsjedavajućih.

❽ Dostavljanje kopija se mora izvršiti u roku jedne sedmice nakon sastanka:

a.) Dostavite kopije članovima Odbora, zamjenicima i relevantnim menadžerima.

b.) Zadržite jednu kopiju na radnom mjestu najmanje 10 godina od dana sastanka.

c.) Pošaljite jednu kopiju Odjeljenju za bezbjednost i zdravlje na radnom mjestu na gornju adresu, faksirajte zapisnik na (204) 948-2209, pošaljite e-poštom na gornju adresu ili elektronski.

d.) Stavite jednu kopiju na tablu Odbora za bezbjednost i zdravlje.

UTVRĐIVANJE DNEVNOG REDA: Preporučuje se da podpredsjednici zajedno utvrđuju dnevni red za svaki sastanak. On se mora postaviti na tablu Odbora za bezbjednost i zdravlje prije svakog sastanka, a članovima Odbora dostaviti barem 3 dana prije sastanka. Dalje u tekstu se daje nacrt opšteg dnevnog reda koji se može koristiti prilikom koncipiranja vašeg dnevnog reda.

① **Pregledajte zapisnik s prethodnog sastanka.** Moraćete da utvrdite da li su svi problemi riješeni ili su mjere preduzete kao što je navedeno i dogovoreno, te konstatovane naredne korake.

② **Razmotrite probleme koje su riješili pojedinačni članovi Odbora ili nadzornici.**

③ **Razmotrite bolesti, povrede i nesreće od zadnjeg sastanka.** Ovdje bi se takođe mogao uvrstiti kratki pregled radnih procedura, pravila i politika koje se odnose na bolesti, povrede ili nesreće i preporuke za promjene.

④ **Razmotrite nova pitanja ili probleme.** Oni se mogu pojaviti kao rezultat inspekcijskih pregleda, analiza, istraga Odbora ili pitanja na koja su Odboru ukazali zaposlenici ili menadžement.

⑤ **Pregledajte materijal za edukaciju i dostupnost programa obuke o bezbjednosti i zdravlju.**

Revidirano april 2008

PRILOG 5:

OBAVJEŠTENJE O MLADIM ZAPOSLENICIMA U INDUSTRIJSKOM PREDUZEĆU[21]

RASPORED *Propis 15*

ZAKON O ZAPOŠLJAVANJU
(POGLAVLJE 91)

PROPIS O ZAPOŠLJAVANJU (DJECA I MLADI)
OBAVJEŠTENJE O MLADIM ZAPOSLENICIMA U INDUSTRIJSKOM PREDUZEĆU

A. PODACI O POSLODAVCU

Naziv : _____ Telefon broj : _____

Adresa : _____ Priroda poslovne djelatnosti : _____

Singapur ( )

B. PODACI O ZAPOSLENIKU

R.br.	Ime i prezime (štampanim slovima)	NRIC br.	Pol M/Ž	Datum rođenja	Naziv radnog mjesta	Datum stupanja u radni odnos	Plata za mjesec / sedmicu / dan/ sat	Opis posla	Broj časova rada dnevno

Izjavljujem da su svi podaci navedeni u ovom Obavještenju istiniti.

_____ _____

Datum Potpis i naziv poslodavca

[21] Ministarstvo radne snage Singapura:
http://www.mom.gov.sg/services-forms/Pages/default. aspx.

MODUL

12

Razvoj institucionalnih kapaciteta

O čemu se radi u ovom modulu?

Ovaj modul daje pregled izazova jedinstvenog pristupa za razvoj institucionalnih kapaciteta, u skladu s usvojenom nacionalnom politikom o sistemu inspekcije rada.

Naglasak je na metodama učenja odraslih i pristupima učenju zasnovanim na kompetencijama.

Ciljevi

Cilj ovog modula je da sistemima inspekcije rada pruži pomagala za jačanje institucionalnih kapaciteta u smislu obuke svog osoblja na različitim nivoima. On sadrži profesionalan pristup za politiku obuke/učenja, dizajn, sprovođenje i evaluaciju.

Na kraju ovog modula, učesnici će moći da:

- ✓ Naprave pregled svog sistema obuke i zaključe da li je potrebno poboljšanje.
- ✓ Definišu profile obuke.
- ✓ Definišu potrebe obuke.
- ✓ Izrade nastavne planove primjenjujući sistemski pristup.
- ✓ Koriste metodologije za učenje odraslih.
- ✓ Bolje komuniciraju.
- ✓ Ocijene aktivnosti obuke.

SADRŽAJ

1. Pozadina: Koncept razvoja kapaciteta **7**

2. Važnost kvalifikovanih ljudskih resursa **10**

3. Okvir politika **11**

3.1. Definisanje politike razvoja institucionalnih kapaciteta inspekcije rada ... 12

3.2. Uključivanje socijalnih partnera 14

3.3. Usvajanje sistemskog pristupa 14

4. Analiza stanja **17**

4.1. Uslovi i ograničenja 17

4.2. Ciljne grupe 18

4.3. Analiza potrebe za obukom 19

Opšti inspektori 19

Treneri 21

Mentori 22

Rukovodioci 22

4.4. Jačanje društvenih vještina 22

5. Dizajn i izrada nastavnih planova **23**

5.1. Definisati opšte i specifične ciljeve 23

5.2. Odabir i strukturisanje sadržaja 24

5.3. Odabir odgovarajuće nastavne metode 25

5.4. Organizacija sadržaja obuke i nastavnih metoda u jedinice 26

5.5. Razvoj koncepta obuke 27

5.6. Priprema materijala za obuku 29

6. Evaluacija **31**

6.1. Dizajn 31

6.2. Zadovoljstvo učesnika 32

6.3. Evaluacija nastave 33

6.4. Evaluacija prenosa i primjene nastave 33

6.5. Dejstvo evaluacije 33

Sažetak **35**

Vježbe **37**

Vježba 1: Analiziranje politike zapošljavanja 39

Vježba 2: Definisanje ciljne populacije 40

Vježba 3: Korištenje i adaptacija postojećeg modula za obuku 44

Bibliografija i dodatna literatura **47**

Prilozi **49**

Prilog 1: Standardni principi UNDP-a za razvoj kapaciteta *51*

Prilog 2: Upitnik na kraju kursa iz MCO-MOR *52*

1. POZADINA: KONCEPT RAZVOJA KAPACITETA

Razvoj kapaciteta se smatra dopunom drugim idejama koje su dominirale u promišljanjima o razvoju u protekle četiri decenije – kao što su *izgradnja institucija, institucionalni razvoj, razvoj ljudskih potencijala, razvoj upravljanja/uprave i institucionalno jačanje*.

Svi ovi pojmovi u vezi s razvojnim djelovanjem (*organizacioni razvoj, razvoj zajednice, integrisani ruralni razvoj i održivi razvoj*) su podvedeni pod širi i sveobuhvatniji koncept Razvoja kapaciteta, koji se može smatrati krovnim pojmom koji prethodno izolovane pristupe povezuje u jedinstvenu strategiju koja ima dugoročnu perspektivu i viziju društvenih promjena.[1]

Vrlo često se oba pojma, razvoj kapaciteta i izgradnja kapaciteta, koriste kao sinonimi; međutim, u novijim raspravama i književnosti, radije se koristi pojam "*razvoj* kapaciteta" nego pojam "*izgradnja* kapaciteta", jer se smatra da "izgradnja" sugeriše sliku procesa građenja koji počinje od ravne, prazne površine, dok se razvoj odnosi na jačanje postojećih kapaciteta.

U području razvoja, pojam *razvoj* kapaciteta je relativno nov (1980-ih), koji je uglavnom nastao kao reakcija na široko priznate nedostatke u razvojnoj pomoći tokom posljednjih decenija, posebno u pogledu dominantne uloge projekata pod vođstvom donatora, zbog neodgovarajuće pažnje dugoročnim pitanjima "kapaciteta". Od 1990-ih (UNDP, 1996.), ovaj pojam predstavlja glavnu svrhu donatorske podrške i postavljen je u srce Pariške deklaracije iz 2005. godine.[2]

Postoje brojne definicije razvoja kapaciteta, pri čemu se naglasak stavlja na specifična pitanja ili usmjerenje. Neki smatraju da je fokus razvoja kapaciteta na pristupu ili procesu, a drugi da je na ciljevima razvoja. U opštim crtama, razvoj kapaciteta uključuje različite pristupe, strategije i metodologije da bi se poboljšali rezultati na različitim nivoima.

Razvoj kapaciteta je osnovni sastojak svakog procesa promjene i transformacije, bilo da se radi o poedinačnoj, organizacionoj ili društvenoj promjeni.

[1] Pogledati: *Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation*, Charles Lusthaus, Marie-Hélène Adrien, Mark Perstinger, Universalia Occasional Paper No. 35, septembar 1999.

[2] *Paris Declaration on Aid Effectiveness Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*, 2005: http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf

Definicije[3]

1. Izgradnja kapaciteta je sposobnost pojedinaca, grupa, institucija i organizacija da tokom vremena prepoznaju i rješavaju probleme razvoja (Peter Morgan, 1996).

2. Razvoj kapaciteta je širi pojam od organizacionog razvoja, budući da je naglasak na ukupnom sistemu, okolini ili kontekstu u kojem rade i komuniciraju pojedinci, organizacije i društva (a ne samo jedna organizacija) (UNDP, 1998).

3. Razvoj kapaciteta je... bilo koji sistem, nastojanje ili proces... koji među svoje glavne ciljeve uključuje jačanje sposobnosti izabranih glavnih izvršnih službenika, glavnih administrativnih službenika, šefova odjeljenja i agencija i program menadžera u opšti cilj vlade da planira, sprovodi, upravlja ili ocjenjuje politike, strategije ili programe osmišljene da utiču na društvene uslove u zajednici (Cohen, 1993).

4. Kapacitet je kombinacija ljudi, institucija i praksi koja zemljama dozvoljava ostvarivanje svojih razvojnih ciljeva... Izgradnja kapaciteta je... ulaganje u ljudski kapital, institucije i prakse (Svjetska banka, 1998).

5. Izgradnja kapaciteta je svaka podrška kojom se jača sposobnost institucije da djelotvorno i efikasno osmisli, provede i ocijeni aktivnosti razvoja u skladu sa svojom misijom (UNICEF Namibija, 1996).

6. Izgradnja kapaciteta je proces u kojem pojedinci, grupe, institucije, organizacije i društva poboljšavaju svoje sposobnosti da prepoznaju i suoče se s izazovima razvoja na održiv način (CIDA, 1996).

7. Razvoj kapaciteta: proces u kojem pojedinci, grupe, organizacije, institucije i društva povećavaju svoje sposobnosti: za obavljanje funkcije rješavanja problema i ostvarivanja ciljeva; razumijevanje i nošenje sa svojom potrebom za razvojem u širem i održivom kontekstu.

8. Jačanje kapaciteta je stalni proces u kojem ljudi i sistemi koji djeluju unutar dinamičnog konteksta unapređuju svoje sposobnosti da razvijaju i provode strategije u potrazi za svojim ciljevima u svrhu povećanja rezultata na održiv način (Lusthaus et al., IDRC, 1995)...

[3] Ibid.

Neki ključni elementi oblikuju koncept razvoja kapaciteta:

Vlasništvo

Razvoj kapaciteta treba obavezno da bude endogeni proces, koji se snažno vodi unutar zemlje s donatorima koji imaju sporednu ulogu.

Kapacitet zemlje je od suštinske važnosti za razvojne rezultate, a time i za napore na ubrzavanju privrednog rasta, smanjenju siromaštva i promovisanju socijalne pravde. To vrijedi za oba generička kapaciteta (npr. sposobnost za planiranje i upravljanje organizacionim promjenama i poboljšanje usluga) i posebnih kapaciteta u kritičnim područjima. Nedovoljan kapacitet u javnom sektoru je ključno usko grlo, između ostalog i zbog načina na koji utiče na podsticajno okruženje za razvoj kapaciteta privatnog preduzeća i privatnog sektora, radne demokratije i dobrog upravljanja.

Proces se treba fokusirati na valorizaciju, poboljšanje i jačanje postojećih kapaciteta, pri čemu se treba oduprijeti iskušenjima u pogledu uspostavljanja novih institucija na osnovu navodno univerzalnih modela koji su preuzeti iz industrijskih zemalja

Političko opredjeljenje, upravljanje i koordinacija

U skladu s tom vizijom, političko vođstvo i dominantni politički sistem i sistem upravljanja, su ključni faktori za stvaranje prilika i postavljanje ograničenja naporima na razvoju kapaciteta. Izvorno opredjeljenje na najvišem nivou je preduslov procesa, zajedno s jakim timom za upravljanje, koji ima jasnu viziju i dobro definisanu misiju. Od suštinske je važnosti koordinacija, da bi se izbjeglo pokretanje paralelnih inicijativa, koje imaju tendenciju da se preklapaju, stvaraju protivrječnosti, usitnjavaju napore i preusmjeravaju kritične resurse. Loše začete politike, visoki nivoi korupcije ili nedostatak legitimnosti, proizvode negativne posljedice na razvojne inicijative. S druge strane, dobre politike, visoki nivoi opredjeljenosti, učestvovanje u donošenju odluka, efektivna koordinacija i stabilno privredno okruženje mogu značajno doprinijeti podsticajnom okruženju i uveliko povećati izglede za uspjeh.

Sistemski pristup

Ovaj pristup zahtijeva razmatranje svih kontekstualnih elemenata, kao i veza između njih. Sistemski pristup razvoju kapaciteta je multidimenzionalna ideja. Razvoj kapaciteta je sveobuhvatna strategija koja uključuje različite nivoe (nacionalni, regionalni i lokalni), tijela, organizacije i institucije, kao i civilno društvo, privatne ili javne organizacije i pojedince.

Participativno

Sve više raste zabrinutost u vezi s mogućnošću ostvarivanja planiranih rezultata, ukoliko razvoj kapaciteta nije učesnički, čime se jača partnerstvo prema kojem akteri koji su uključeni osjećaju visok stepen vlasništva. Konkretno, u pitanjima koja se odnose na rad, puna uključenost predstavnika radnika i poslodavaca i njihovih organizacija je ključni sastojak kojim se garantuje održivost cjelokupnog procesa.

Status

Reforma politike plata u javnoj službi predstavlja jedan od ključnih uslova za razvoj kapaciteta u većini zemalja. Motivacija pojedinca da razvija kompetencije će biti ograničena i biće ugrožen ukupni proces razvoja kapaciteta, ukoliko nema odgovarajućeg statusa i naknade.

Jačanje kapaciteta javnog sektora je važna dimenzija formiranja države i sredstvo za bolje upravljanje. Da bi se zemljama pomoglo u osmišljavanju njihovih vlastitih strategija razvoja kapaciteta, posebno u pogledu reforme javnog sektora, UNDP je razvio set principa za razvoj kapaciteta (vidi Prilog 1).

Za potrebe ovog modula “Kapacitet” se definiše kao uključivanje sposobnosti, vještina, razumijevanja, stavova, vrijednosti, odnosa, ponašanja, motivacija, resursa i uslova, koji pojedincu, organizaciji i širem sistemu omogućavaju da obavljaju funkcije i vremenom postižu svoje razvojne ciljeve.[4]

2. VAŽNOST KVALIFIKOVANIH LJUDSKIH RESURSA

Neke industrijske zemlje imaju sveobuhvatne programe obuke i obuke na poslu za inspektore rada, međutim u većini drugih zemalja oni su rudimentarni i sporadični ili, što je vjerovatnije, uopšte nisu dostupni. Možda postoje neke obuke o novim propisima i postupcima, ali nema stalnog programa ili prava. Stoga su inspektori skloni da razvijaju svoje načine suočavanja s radom i pritiscima za povećanje efikasnosti i produktivnosti. Birokratske prakse mogu obeshrabriti inovativnost i pregled utvrđenih odgovora i postupaka.

Za vrijeme MOR-ove rasprave o “Strategiji i praksi inspekcije rada” u 2006. g., uočeno je da u mnogim zemljama službe inspekcije rada nisu u stanju da obavljaju svoje uloge i funkcije. One često nemaju dovoljno osoblja i opreme, nedovoljno su obučene i plaćene. Mali budžeti za prevoz i putovanja i neodgovarajuća sredstva komunikacije i vođenja evidencija ometaju njihovu sposobnost da vrše inspekcijski nadzor i preduzimaju potrebne aktivnosti u vezi s praćenjem. Profesionalnost, nezavisnost i nepristrasnost inspektora je ozbiljno opterećena zbog smanjivanja sredstava za inspekciju rada (član 12).

[4] *Capacity Development: Why, What and How*, Joe Bolger, CIDA Policy Branch, Capacity Development, Occasional Series, Vol.1, Br.1, maj 2000.

Posebno je istaknut problem službenika inspekcije rada u mnogim zemljama u razvoju, s obzirom da imaju samo ograničenu početnu obuku i malo prilika da se obučavaju na poslu. To vodi ka opadanju kvaliteta aktivnosti inspekcija (član 15). Konferencijski odbor MOR-a je raspravljao o potrebi za modernizacijom inspekcijskih službi i poboljšanjem efikasnosti; stub modernizacije je jačanje institucionalnih kapaciteta inspekcije rada.

Neki primjeri

Među mnogim primjerima: *Turska* je nedavno obučila 108 inspektora u borbi protiv dječijeg rada; *Grčka* je provela obuku za 81 novozaposlenog inspektora; *Francuska* je pokrenula novi plan Larcher, koji predviđa ambicioznu reformu, kako bi rješavala organizacionu krizu u inspekciji rada, poboljšala kvalitet inspekcije i zaposlila 700 novih inspektora do 2010. godine.

3. OKVIR POLITIKA

S obzirom da je inspekcija rada dio državne uprave, njena glavna svrha tokom inspekcijskog nadzora je da promoviše postupanje u skladu s relevantnim radnim zakonodavstvom, daje informacije i savjete i, prema potrebi, preduzima radnje sprovođenja.

Unutar tog sveobuhvatnog mandata, precizne funkcije nacionalne inspekcije rada se razlikuju od zemlje do zemlje, kao i njihove specifične odgovornosti.

MOR promoviše koordinisan pristup inspekciji rada kao sredstvo za povećanje inspekcijskih standarda na nacionalnom nivou. Koordinisani sistem inspekcije rada je “holistički, povezan i fleksibilan koncept koji sadrži elemente kao što su: upravna, proceduralna i tehnička integracije (multi-disciplinski)“. Takav pristup, koji se sve više koristi u mnogim zemljama, ima za cilj da fokusira postojeće resurse, pruža bolje usluge i poveća prisustvo inspektora na radnom mjestu. To se može postići pregledima inspektora uz pomoć savjeta stručnjaka ukoliko ima potrebe.

Koordinisan pristup bi zahtijevao reviziju opšte politike inspekcije rada, uključujući i njene politike obuke, kako bi se obezbijedio novi sistem s potrebnim profilima i kompetencijama.

Bugarska

Uz podršku Njemačke i tehničku pomoć MOR-a, Bugarska je 1999. godine pokrenula proces revizije i reforme svojih zakona o radu i sistema inspekcije. Donesena je odluka da se unutar inspekcije rada integrišu funkcije sprovođenja i savjetovanja, bezbjednosti na radu, zdravlja na radu i uslova rada, tako da bi svi oni činili dio nadležnosti svakog inspektora – princip "jedan inspektor (inspekcija) – Jedno preduzeće".

Kako bi zadovoljili s tim povezane potrebe za osposobljavanjem, izrađen je 3-godišnji program "obuči trenera" putem kojeg je obučeno 300 inspektora u planiranju i sprovođenju inspekcijskih pregleda na sveobuhvatniji način, s naglaskom na prevenciji. Na osnovu tog novog pristupa, broj inspekcijskih nadzora u vezi s bezbjednošću i zdravljem na radu i drugim pitanjima se značajno povećao od 1998. do 2003. godine, a u istom periodu se udvostručio broj ispitanih prigovora. Kada je EU Odbor viših inspektora rada naknadno ocjenjivao novointegrisanu inspekciju rada, smatralo se da Bugarska sada ispunjava sve kriterijume za pristupanje EU u oblasti inspekcije rada – dodatni indikator uspješnosti projekta.

Da bi moderni inspekcijski sistemi bili djelotvorni i efikasni, inspektori bi morali primati sistematsku i stalnu obuku, kako bi održali visok standard profesionalnih kompetencija, kao i vještina i znanja o odnosima poslodavac-radnik, i pripremili se za svijet rada koji se sve više globalizuje.

Južna Afrika

Na primjer, u *Južnoj Africi* je nedavno pokrenuta glavna akcija koja uključuje i zapošljavanje više od 100 novih inspektora, kako bi se smanjile višestruke inspekcije, koje su svaka za sebe imale ograničen djelokrug, putem konsolidovanijeg pristupa s manjim utroškom vremena. Ovom strategijom se eliminiše potreba za većim brojem službenika u vršenju pregleda istog preduzeća uzastopno, koji često nisu ni svjesni aktivnosti onih drugih, a ponekad čak daju i oprečne savjete. Da bi se ona provela, potrebna je bliska saradnja s poslodavcima i sindikatima, kao i nove strategije obuke za novi profil inspektora.

3.1. Definisanje politike razvoja institucionalnih kapaciteta inspekcije rada

Prije svega, sve vježbe izgradnje kapaciteta treba da budu funkcionalne za odabrani model inspekcije rada, njegovu strategiju i glavne funkcije. Treba se jasno definisati vizija i misija sistema inspekcije rada.

Ako se usvoji Koordinisani model inspekcije rada, to ne znači da svi inspektori moraju biti stručnjaci za sve njegove teme. Organizacije se mogu grupisati u 'generaliste' i 'stručnjake', tako da generalisti imaju široki raspon razumijevanja za svaku temu u okviru svojih nadležnosti, te da primaju podršku stručnjaka u vidu savjeta, ukoliko ima potrebe. Na ovaj način već uspješno rade mnoge inspekcije.

Obukom se, dakle, trebaju zadovoljiti te specifične potrebe, tako da su dobro obučeni inspektori generalisti kompetentni da vrše identifikaciju pitanja od interesa i prethodnu procjenu, daju savjete i donose odluke o narednim koracima. Ukoliko nisu u stanju da riješe probleme zbog nedostatka stručnosti, oni mogu zatražiti pomoć specijalista u vezi s redoslijedom mjera na osnovu razumnog savjeta.

Rukovodioci inspekcija se moraju uvjeriti u važnost obuke za efikasnost i djelotvornost. Rukovodstvo inspekcije rada ima sveukupnu odgovornost za razvoj politike, inspekciju rada i obuku, dok je rukovodstvo regionalnih/lokalnih inspekcija, pored ostalih poslova, odgovorno za procjenu rezultata, kvalifikacija i potreba za obukom svojih inspektora. Rukovodstvo ljudskih resursa je odgovorno za obuku i treba da prikuplja i procjenjuje sve potrebne podatke o kvalifikacijama i obuci, razvija politiku obuke, analizira potrebe za obukom i planovima obuke, preduzima odgovarajuće mjere za osposobljavanje i pripadajuće nastavne planove, raspoređuje resurse i procjenjuje efikasnost i uspješnost svih ovih aktivnosti.

Osim organizovanja seminara i kurseva, Odjeljenje za obuku inspekcije je nadležno za vršenje redovne analize potreba za obukom, ažuriranje nastavnih planova i vrednovanje svih faza procesa obuke. Odjeljenje za obuku treba da obezbijedi rukovodstvu sve potrebne informacije i podatke, kako bi se donijele odgovarajuće odluke za budući razvoj inspekcije rada kao organizacije. Da bi se postigao ovaj cilj potrebno je definisati minimalni input različitih dijelova sistema obuke, kao dijela politike obuke, i stalno obezbjeđivati odgovarajuća sredstva u pogledu radnog vremena, radne snage i budžeta.

Nova dešavanja u zakonodavstvu, novi trendovi u tehnologiji i druga dešavanja se trebaju odraziti u programima obuke inspektora.

FRANCUSKA
Uredba o modalitetima obuke, evaluaciji i osposobljavanju novih inspektora rada

Uredba (2010.) definiše kriterijume za zapošljavanje inspektora rada i modalitete za njihovu obuku, kada se zaposle, prije nego što postanu operativni. Obuka traje 18 mjeseci i slijedi dvostruki pristup; 15 mjeseci stručne obuke, kako bi stekli osnovne kompetencije koje se odnose na opšte dužnosti inspektora rada i 3 mjeseca koji se neposredno odnose na specifične zadatke za vrijeme njihovog prvog zadatka. Uredba određuje glavna područja u vezi s teoretskom obukom, kao i modalitete za obuku na radnom mjestu. Ona takođe, definiše kompetencije koje bi se trebale procijeniti na kraju 18-mjesečne obuke i način na koji se ova procjena treba izvršiti. Organizacija koja je određena za provođenje procesa je INTFP ((Institut National du Travail et de la Formation Professionnelle, Državni zavod za rad i profesionalno osposobljavanje).

3.2. Uključivanje socijalnih partnera

U tom smislu možda bi bilo korisno osnovati savjet za obuku, koji bi nadgledao potrebe za obukom u inspekciji. Saradnja sa socijalnim partnerima je potrebna na svim nivoima rada inspekcije i bilo bi dobro da se oni uključe u taj savjet za obuku, kao i da imaju udio u politici i programima obuke, od čega bi potencijalno imali koristi svi socijalni partneri na nivou preduzeća. Poslodavce i organizacije takođe treba podsticati na aktivno učešće u aktivnostima obuke inspektora, kako bi se pokazala predanost svih socijalnih partnera u realizaciji dostojanstvenog rada u praksi.

3.3. Usvajanje sistemskog pristupa

Institucionalna izgradnja kapaciteta zahtijeva sistemski pristup, koji bi se trebao izraziti u različitim koracima i komponentama: definicija jasne politike, vizija i misija inspekcije rada, definicija različitih profila koji su potrebni za efikasnost i punu operativnost sistema, raspon kompetencija (osnovnih i posebnih) koje se traži za svaki profil, usvajanje politike izgradnje kapaciteta i plan razvoja kapaciteta. Najrazvijenije zemlje imaju strukturisane sisteme za obuku inspektora rada.

> Studija MOR-a koja je provedena 2004. godine u 12 industrijskih zemalja[5] otkrila je da su glavni kriterijumi za zapošljavanje inspektora vrlo slični: odgovarajuće kvalifikacije, vještine komunikacije, vještine za timski rad, stručne vještine (uključujući i zdravo prosuđivanje, sposobnost za vršenje autoritativne uloge, itd.) i radno iskustvo.

[5] Australija, Belgija, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Japan, Holandija, Novi Zeland, Norveška, Portugal, Švedska.

Što se tiče obuke koja se pruža inspektorima, u svim zemljama koje su obuhvaćene studijom, novo zaposleni inspektor je mješavina prakse i teorije. Ona uključuje i kurseve obuke van posla i sticanja radnog iskustva putem zajedničkih i samostalno izvršenih pregleda. Formalna obuka obično traje do godinu dana, iako će se inspektor i dalje nalaziti među pripravnicima, sve dok ne ocijene da je kompetentan. One zemlje koje zapošljavanje i obuku zasnivaju na kompetencijama imaju određen period za kurseve obuke, ali se inspektor neće smatrati kompetentnim sve dok nakon obuke ne provede određen period na radu. Najkraći rok obuke za inspektore je 3-6 mjeseci, a najduži preko 24 mjeseca.

Generalno, u ovih 12 zemalja, kursevi formalne obuke obuhvataju sljedeće oblasti:

- Zakonodavstvo.
- Ovlaštenja i dužnosti inspektora.
- Tehnike nadzora, istraživanja, usklađenost s propisima i pokretanje postupaka.
- Principe zdravlja na radu uključujući i opasne materije, stres, ergonomiju, i sl.
- Principe bezbjednosti na radu, uključujući poljoprivredu, viljuškare i nadzor nad mašinama, itd.

Neke zemlje (Njemačka, Australija i Novi Zeland) imaju formalno akademske kvalifikacije, kao dio njihove obuke, a naročito Njemačka, koja ima diplomu “iz kuće”.

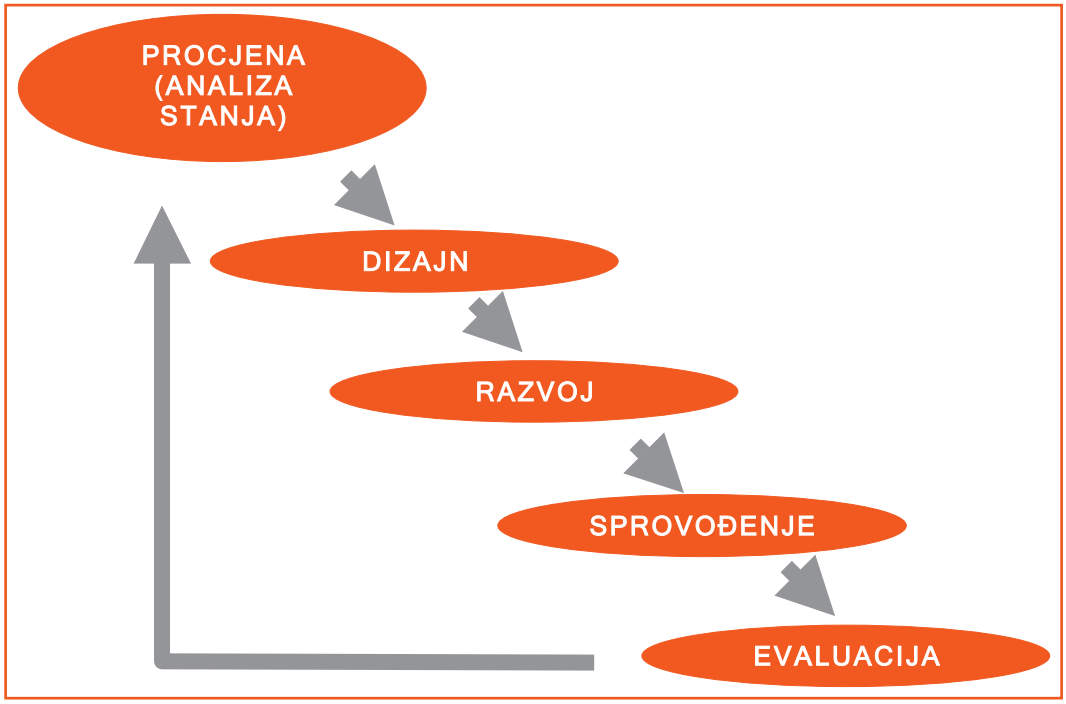
Osim uvodne obuke za novo zaposlene inspektore, mnoge zemlje obezbjeđuju programe cjeloživotnog učenja za starije inspektore, kao i *ad hoc* inicijative za obuku u vezi sa specifičnim pitanjima, a koje su često namijenjene i socijalnim partnerima.

Na primjer INTEFP (Francuska), uz redovnu uvodnu obuku (18 mjeseci) i stalno osposobljavanje, organizuje i godišnja nacionalna tripartitna predavanja, koja uključuju menadžere privatnih preduzeća, predstavnike sindikata, rukovodioce iz javne uprave.

Zašto je sistemski pristup razvoju kapaciteta važan?

Uglavnom zbog toga što omogućava da se situacija analizira iz holističke perspektive, nasuprot rascjepkanosti, te analizu od linearne ka učestalijoj i interaktivnijoj perspektivi.

Glavne faze sistemskog pristupa nastavnom ciklusu se mogu sažeti kako slijedi:



4. ANALIZA STANJA

U ovoj fazi, koja se takođe naziva “procjena”, u obzir će se uzeti nekoliko elemenata različite prirode.

4.1. Uslovi i ograničenja

Kao što je već navedeno, prvi korak u okviru opšte politike i strategija rada u određenoj zemlji je definisanje jasne vizije i misije o sistemu uprave za rad, te unutar tog sistema, i inspekcije rada. Misija će dati referencu za definisanje uloga i funkcija. Revizija dosadašnjeg rada sistema inspekcije rada može dati analizu stanja, trenutnih prednosti i nedostataka. Ona će naročito pokazati nedostatke (probleme i praznine) koje treba riješiti. Ne mogu se svi otkriveni problemi riješiti kroz razvoj kapaciteta i to bi trebalo da bude jasno od samog početka, kako bi se izbjeglo upuštanje u ambiciozan program obuke koji neće imati mogućnost za rješavanje problema. Zbog toga bi procjena potreba za obukom trebala da bude dio opšte revizije.

Prilikom preoblikovanja modernog sistema inspekcije rada otkriće se organizacioni problemi, kao i praznine i potrebe. Uradiće se analiza na različitim nivoima; makro (ukupni sistem), mezo (različite jedinice, tijela, itd.) i individualnom nivou (profili različitih radnih mjesta). Ključni element ove strategije će da bude obuka, kako bi se pojedinci prilagodili potrebnim dužnostima. Analiza potreba je od presudne važnosti iz više razloga: (a) pruža sistemsku perspektivu za donosioce odluka, (b) daje elemente za donošenje odluka, kako bi se usvojilo pravo rješenje za dati problem, (c) omogućava interdisciplinarna rješenja za složene probleme, (d) prepoznaje i smanjuje jaz između postojećih i željenih kompetencije (znanje, vještine i stavovi), (e) utvrđuje i usklađuje individualne potrebe s organizacionim potrebama i prilagođava se projektu bez obzira na veličinu, vremenski okvir ili budžet.

Prije otpočinjanja procesa projektovanja, ograničenja (u smislu finansijskih, materijalnih i ljudskih resursa) se moraju jasno razmotriti, ona bi trebala da obuhvate raspoloživa finansijska sredstva, objekte, internu ekspertizu, raspoloživu mrežu spoljnih stručnjaka, vrijeme, mogućnost da se iskoristi podrška međunarodne saradnje, itd. Obuka zahtijeva vrijeme i skupa je, međutim ona se treba smatrati razumnom investicijom u budućnost koje zahtijeva dovoljno vrijeme i resurse. Povrat od ove investicije će direktno doprinijeti uspjehu organizacije kao cjeline.

Treba procijeniti i formalizovati punu institucionalnu podršku prije nego što se započne politika i program izgradnje kapaciteta. Strategija obuke nije *ad hoc* kratkoročna inicijativa, nego dugoročna perspektiva koju treba institucionalizovati, da bi se izbjegao prevelik uticaj političkih promjena.

4.2. Ciljne grupe

Ciljne grupe treba da budu jasno definisane, pri čemu treba imati u vidu da će svakoj grupi biti potreban određen nastavni plan u skladu s njenim potrebama za obukom. Na primjer, sljedeće grupe bi se mogle odrediti kao ciljne za aktivnosti obuke:

- Opšti inspektori; to je grupa koja bi se mogla podijeliti na operativne inspektore i novo imenovane inspektore.
- Treneri i mentori.
- Rukovodioci.

Kreatori politika bi se takođe mogli uključiti u nastavne događaje visokog nivoa, koji traju kraći period i koji se zasnivaju na razmjeni iskustava, novijih trendova i razmjeni dobrih praksi.

Prilikom izrade ovog paketa obuke, u zavisnosti od određenih modula u obzir su uzete sljedeće grupe: kreatori politika (uključujući i predstavnike organizacija radnika i poslodavaca), rukovodioci u inspekcijama rada, predavači o inspekciji rada, mentori/treneri, viši inspektori rada i novo zaposleni inspektori rada. Svi moduli nisu relevantni za sve ciljne grupe. Iz tog razloga se za svaku ciljnu grupu neki moduli (tamno siva) smatraju relevantnim, drugi manje relevantnim (svijetlo sivo) ili irelevantnim (bijelo).

MODULI	Kreatori politika	Rukovodioci	Treneri[6]	Novozaposleni inspektori rada	Viši inspektori rada
1. Generalni okvir; Uprava rada i njene ključne funkcije					
2. Uvod u inspekciju rada					
3. Politike i procedure					
4. Strategije usklađenosti s propisima					
5. Saradnja i partnerstvo					
6. Inspekcijski nadzor uslova rada					
7. Inspekcijski nadzor radnih odnosa					
8. Inspekcijski nadzor bezbjednosti i zdravlja na radu					
9. Ranjive grupe					
10. Pregled inspekcije rada					
11. Pomagala inspekcije rada					
12. Razvoj institucionalnih kapaciteta					

[7] Zajedno s metodologijom za obuku i obukom o korištenju modula.

4.3. Analiza potreba za obukom

Prvi korak kod svake od identifikovanih ciljnih grupa je definisanje njihovog idealnog profila, odnosno kompetencija koje su potrebne za uspješno obavljanje njihovih zadataka i dužnosti unutar jasne, sveobuhvatne, dobro promišljene, povezane i dosljedne[7] politike nadzora i praćenja, u čijoj jezgri se nalazi sprovođenje zakona.

Ovi profili se zatim trebaju uporediti s raspoloživim kompetencijama u inspekciji.

Jaz i razlika između vještina, znanja i stavova koje posjeduju ciljne grupe (ulazni profil) i onih koji su potrebni za obavljanje očekivanih aktivnosti (izlazni profil), drugim riječima između raspoloživih i potrebnih nivoa kompetencije u inspekciji rada predstavlja oblast o kojoj se treba povesti računa prilikom osmišljavanja odgovarajuće strategije i plana obuke.

Opšti inspektori

U širem smislu, osnovne funkcije inspektora rada – prema Konvenciji broj 81 – se mogu sažeti kao:

- Savjetovanje poslodavaca, radnika i drugih nosioca dužnosti u vezi s dobrim praksama, a naročito o načinu usklađivanja s važećim zakonskim propisima.
- Istraživanje žalbi, nesreća i slučajeva oboljenja.
- Rad sa socijalnim partnerima u obrazovnim/promotivnim aktivnostima.
- Sprovođenje relevantnog zakonodavstva.
- Izvještavanje neposrednih rukovodilaca o svojim aktivnostima, kao i o pojedinim pitanjima prema potrebi, kao i "nedostacima i zloupotrebama, koji nisu posebno obuhvaćeni postojećim zakonskim odredbama".

Da bi mogli obavljati različite dužnosti i funkcije, inspektori bi trebali da imaju različita ovlaštenja i funkcije, koje se mogu definisati kao: *Ovlaštenje pozicije, autoritet struke, lični autoritet i autoritet stava*.

- *Ovlaštenje pozicije inspektora* se dodjeljuje zakonom i propisima o radu, čime im se daje pravo da ulaze na radna mjesta, vrše ispitivanja, testove i ankete, intervjuišu poslodavce i radnike i preduzimaju korake na otklanjanju nedostataka, za koje postoji osnovana sumnja da predstavljaju prijetnju bezbjednosti i zdravlju radnika. Takva ovlaštenja su važna, ali nisu dovoljna da se obezbijedi usklađenost sa zakonom.
- *Stručni autoritet* proizilazi iz inspektorovog detaljnog poznavanja zakona i propisa i njegove sposobnosti da savjetuje poslodavce kako da postupaju u skladu s istim, njegovo stručno znanje u specijalističkim oblastima, te njegova sposobnost da analizira radne procese i identifikuje probleme. Osim poznavanja mjera koje se moraju preduzeti radi

[7] Pet "Cs" rada inspekcije politike.

zaštite radnika u opštim i posebnim kategorijama, naročito (migranata, žena, djece), on mora da bude sposoban u vođenju evidencija, prikupljanju i analiziranju podataka, te pisanju izvještaja.

- *Lični autoritet* uključuje sposobnost uspostavljanja odnosa s drugim ljudima, motivisanja i ubjeđivanja, te sticanja povjerenja i saradnje drugih osoba, kao i izbjegavanja i rješavanja konfliktnih situacija. To izvire iz ličnosti inspektora i njegove sposobnosti da uvjerljivo koristi svoj položaj i znanje, te njegovog poznavanja ljudskih odnosa.
- *Autoritet stava* uključuje postizanje odgovarajuće ravnoteže između pozicije vlasti, stručnog i ličnog autoriteta, te odlučnosti i predanosti izvršavanju posla. To podrazumijeva da se sve uključene strane tretiraju s istom susretljivošću i razumijevanjem, a da se pri tome zadrži nezavisnost i nepristrasnost, kao i odlučnost i samouvjerenost.

Uspješan inspektor rada mora da posjeduje ključnu sposobnost da u potpunosti iskoristi autoritet koji je njemu ili njoj potreban u svim tim oblastima.

MOR-ISOIR (Integrisani sistem obuke inspekcije rada) predlaže sljedeće grupisanje ključnih profesionalnih i ličnih kvalifikacija koje bi trebao da ima inspektor rada:

LIČNI KVALITETI	STRUČNO ZNANJE
✓ Sposobnost samostalnog rada. ✓ Sposobnost upravljanja i rješavanja konflikta. ✓ Sposobnost komunikacije i ubjeđivanja. ✓ Sposobnost da otvoreno izrazi pravednu i otvorenu kritiku. ✓ Spremnost na stalno osposobljavanje. ✓ Upornost i predanost u obavljanju zadataka.	✓ Odgovarajuće visoko obrazovanje. ✓ Široko opšte obrazovanje. ✓ Sticanje detaljnijeg znanja.
KOMPETENCIJE	
Sposobnost da: ✓ Identifikuje i rješava probleme. ✓ Donosi promišljene odluke. ✓ Planira svoj rad. ✓ Radi u timu. ✓ Radi prema ciljevima ✓ Sarađuje sa socijalnim partnerima. ✓ Koristi sredstva na ekonomičan način. ✓ Prenosi znanje.	✓ Primjenjuje teoretsko znanje u praksi. ✓ Vrši djelotvoran inspekcijski nadzor. ✓ Procjenjuje rizik u praksi. ✓ Radi prezentacije.

Naravno, mnoge od tih kompetencija se trebaju ocijeniti u početnoj fazi selekcije, prije imenovanja.

Ako je prevelik jaz između željenog i postojećeg profila, potencijalni inspektor nikada neće postati kompetentniji zahvaljujući naknadnoj obuci. U tom slučaju treba donijeti mjere koje nisu edukativnog karaktera, kao što su, na primjer, revizija politike zapošljavanja.

Prilikom razmatranja opštih inspektora, trebaju se razmotriti dvije različite ciljne grupe:

- novo zaposleni inspektori.
- inspektori u službi.

U oba slučaja je potrebno izvršiti tačnu analizu obuke, kako bi se popunile praznine u kompetencijama. U slučaju novo zaposlenih inspektora, teoretska obuka se treba kombinovati s jakom komponentom obuke na radnom mjestu i smjernicama od strane viših inspektora. Kada su u pitanju već zaposleni inspektori tada treba uzeti u obzir (vidi nastavna metoda) pristup cjeloživotnom učenju, uključujući i stalno ažuriranje znanja o relevantnim pitanjima, prilike za vršnjačke preglede i razmjenu iskustava.

Treneri

Vrlo često obuku inspektora rada vrše profesionalni treneri van prostorija inspekcije rada.

Ako je moguće, zavisno od dimenzije i ljudskih resursa u inspekciji rada, trenere treba izabrati iz jezgre grupe iskusnih i kvalifikovanih inspektora rada. Oni bi trebali da jasno iskažu svoj interes za vršenje ove nove uloge, te da budu veoma motivisani da stupe u nastavni proces radi sticanja potrebnih kompetencija, s obzirom da je pretvaranje stručnjaka i praktičara u trenere prilično zahtjevan proces.

TOT (trening trenera) bi se trebao osmisliti, kao i obično, tako što se počinje s analizom potreba za obukom i procjenom raspoloživih kompetencija.

Postoji mogućnost da se pojavi potreba da:

- Dalje jačaju i ažuriraju svoje tehničko znanje i vještine.
- Razviju pedagoške vještine, uključujući i izradu nastavnog plana, vrše obuku i evaluaciju, jer iako su učesnici veoma kvalifikovani inspektori rada, oni nemaju iskustvo trenera.

Posebnu pažnju treba posvetiti obuci trenera u aktivnim nastavnim metodama za odrasle.

MOR i Međunarodni centar za obuku mogu pružiti pomoć inspekcijama rada prilikom izrade njihovih TOT programa kroz međunarodnu saradnju.

Mentori

Praktična obuka inspektora rada, koja je provedena tokom probnog perioda paralelno s teoretskom obukom, predstavlja značajan dio ukupnog nastavnog procesa.

Ovakva vrsta obuke se obično vrši u slučaju novo zaposlenih kao obuka “na poslu”, a vode je iskusni inspektori – mentori.

Kako bi praktična obuka na poslu bila što uspješnija, i mentorima treba neka vrsta specifične obuke. Po završetku procesa obuke, mentori bi trebali da budu u stanju voditi praktičnu obuku novo imenovanih inspektora u skladu s internim procedurama obuke. Tako se kroz jačanje metoda i vještina mentora očekuje i poboljšanje ukupnih kvalifikacija i kompetencija inspektora, što bi za rezultat trebalo da ima i poboljšanja u obavljanju posla od strane novo imenovanih inspektora.

Rukovodioci

Uspješan inspekcijski nadzor i efikasna inspekcija rada u privrednom i društvenom okruženju koje se ubrzano mijenja, traži rukovodioce koji su sposobni da primjenjuju nove metode upravljanja. S obzirom da uspjeh i efikasnost organizacije u velikoj mjeri zavisi od specifičnih vještina njenog rukovodećeg osoblja, razvoj njihovih kompetencija treba da bude glavni stub strategije izgradnje institucionalnih kapaciteta. I ovdje će specifična analiza potreba za obukom obezbijediti elemente za izradu odgovarajućeg obrazovnog programa.

U zavisnosti od utvrđenih potreba, obuka bi mogla da kombinuje različite oblasti uključujući i vještine upravljanja, pitanja u vezi s politikama, te međunarodnu razmjenu dobrih praksi.

4.4. Jačanje društvenih vještina

Modernom sistemu inspekcije rada potreban je novi profil inspektora rada, onaj koji ima više kompetencija, uključujući set različitih vještina pod nazivom “društvene vještine” ili “vještine komunikacije”. Društvene vještine se odnose na razvoj specifičnih ličnih kvaliteta inspektora, kao što su sposobnost da:

- Uspostavljaju odnose s drugim ljudima i uspješno s njima komuniciraju.
- Motivišu i ubjeđuju ljude.
- Stiču povjerenje i saradnju drugih ljudi.
- Sprečavaju i rješavaju sukobe.
- Kontrolišu emocije.

Veoma često se javlja potreba da inspektori rada jačaju svoje lične sposobnosti, posebno vještine komunikacije, uključujući i sposobnost da: prave uspješne prezentacije; aktivno slušaju; parafraziraju (uključujući “čišćenje je-

zika"); pomažu ljudima da spase ugled; bave se bijesom i egoom; kontrolišu i koriste govor tijela; budu uporni; uspješno vode sastanke; koriste retoričke vještine; pregovaraju; sprečavaju i upravljaju sukobima.

Napomena: Priprema se poseban modul o vještinama komunikacije za inspektore rada.

5. DIZAJN I IZRADA NASTAVNOG PLANA

Dizajn programa obuke obuhvata ciljeve, sadržaj, nastavne metode i materijale, kako bi se učesnicima omogućilo postizanje definisanih ciljeva nastave.

Nakon definisanja opšte politike razvoja kapaciteta, mogu se osmisliti programi obuke uporedo s opštim planom za njeno provođenje, uključujući i definisanje obrazovnih ciljeva, sadržaja i nastavnih metoda za odrasle, pripremu, organizaciju i sprovođenje obuke; povratnu informaciju, praćenje i evaluaciju, koji će omogućiti preoblikovanje i prilagođavanje nastavnih planova.

Pregled obuke se često koristi da se provjeri jedinstvenost, dosljednost i međusobna povezanost sveukupnog dizajna. Nakon što se osmisli nastavni plan, potrebna je revizija prije nego što se nastavi s pripremama za nastavne aktivnosti i ukupnom pripremom svih materijala.

Nastavni plan će se sastojati od nastavnih jedinica.

5.1. Definisanje opštih i posebnih ciljeva

Izrada jasnih ciljeva predstavlja ključni korak u osmišljavanju programa obuke, s obzirom da će ciljevi usmjeravati rad trenera, izbor sadržaja, definiciju nastavne strategije, definicije preduslova, orijentaciju učenika i evaluaciju nastavnog procesa.

Ciljevi obuke služe za identifikaciju sadržaja ili predmeta obuke, a učesnici treba da budu upoznati s njima kako bi se postigli definisani ciljevi. Prilikom sastavljanja sadržaja obuke prema specifičnim profilima učesnika, razmatraće se samo predmet koji će učesnicima pomoći u vršenju njhovih zadataka.

Prilikom formulisanja cilja, predmet treba da bude učenik, a ne trener, a formulacija bi trebala da opiše:

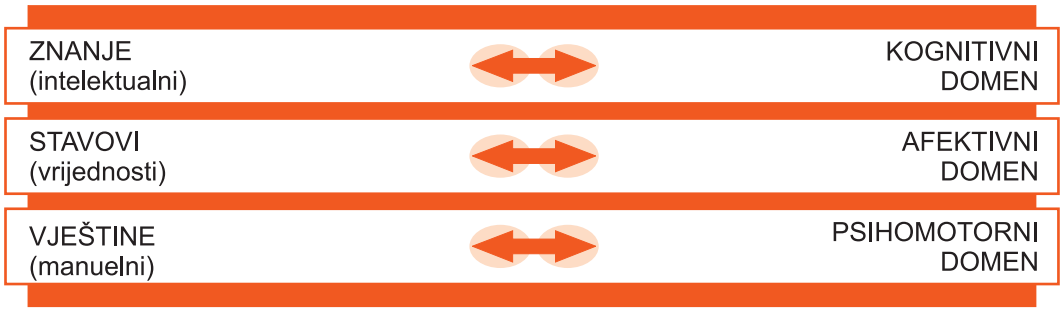
- Šta je to za što učenik treba da bude sposoban na kraju obuke.
- Nove vještine, znanje i stav koje će učenik biti u stanju da upotrijebi na vidljiv i mjerljiv način.

Naglasak se treba staviti na očekivane rezultate, a ne na proces ili aktivnosti.

Ciljevi se moraju jasno definisati za svaku aktivnost obuke i za svaku nastavnu jedinicu ili modul. Oni se trebaju formulisati na pristupačan način, pomoću glagola koji se odnose na konkretne kompetencije koje treba vrednovati (poput analizirati, identifikovati, opisati, prepoznati, opravdati, porediti, navesti, riješiti, primijeniti, itd.), a ne putem glagola koje treba izbjegavati jer su otvoreni raznim tumačenjima i ne mogu se vrednovati na mjerljiv način (kao što su znati, razumjeti, vjerovati, itd.).

Bilo bi korisno da se definišu i opšti i posebni ciljevi za svaku aktivnost obuke. Opšti cilj se odnosi na složenu aktivnost za čije izvršenje bi učenik trebao da bude sposoban nakon procesa. Posebni ciljevi se odnose na niz aktivnosti koje omogućavaju ostvarenje opšteg cilja.

Ciljevi obuke su svrstani prema 3 domena učenja:



Prilikom pripreme programa obuke za inspektore rada, potrebno je pažljivo razmotriti sva tri domena učenja. Kognitivni domen, koji se odnosi na sticanje znanja, je vrlo važan, ali nije dovoljan. Mnoge inspekcije zahtijevaju da novo zaposleni inspektor već posjeduje visoku stručnu spremu ili slične kvalifikacije i obično se daju dodatni teoretski kursevi. Ali, da bi bio u stanju da obavlja sve potrebne dužnosti, inspektor rada takođe treba da razvija odgovarajuće stavove i vještine.

5.2. Odabir i strukturisanje sadržaja

Učenici moraju da budu upoznati sa sadržajem da bi ostvarili ciljeve. Neki ključni opšti principi bi trebalo da usmjere odabir nastavnog sadržaja.

Sadržaj bi trebao:

- Da se neposredno odnosi na ciljeve.
- Ukoliko predmet neće učesnicima pomoći u postizanju ciljeva, treba ga izostaviti.
- Da odgovara nivou iskustva publike.
- Da bude tehnički solidan.

Prilikom izrade nastavnog plana obuke, sadržaj bi se trebao postepeno strukturisati, nastavna jedinica za nastavnom jedinicom, u kombinaciji s obrazovnim aktivnostima i vježbama koje mogu olakšati razumijevanje i povezanost s konkretnim, neposrednim iskustvima učesnika, kao i rezultatima obuke. Kao i prilikom izgradnje zida, sadržaj koji je prikazan za svaki nastavni zadatak se zasniva na onome što su učesnici već naučili. Potpuno razumijevanje sadržaja nastavne jedinice učesnicima omogućava uspješno učenje.

Svaki novi koncept, znanje, vještina ili tehnika treba da se poveže s realnim kontekstom zadatka u kojem će se najvjerojatnije koristiti.

Na kraju skupa nastavnih jedinica, mogu se uvesti kumulativne vježbe, koje obuhvataju različite sadržaje, kako bi se ocijenilo usvajanje znanja.

Ovaj paket za obuku pruža solidne informacije za izradu i strukturisanje sadržaja u nekoliko ključnih oblasti za savremeni sistem inspekcije rada.

5.3. Odabir odgovarajuće nastavne metode

Odabir odgovarajućeg sadržaja u skladu s ciljevima i ciljanom populacijom je samo jedan korak u razvoju programa obuke. Odabir odgovarajuće metode za svaku aktivnosti obuke korištenjem učesničke metode nastave je od presudnog značaja, kao i izbjegavanje formalnog predavanja i dosadnih rasprava o zakonima i propisima u mjeri u kojoj je to moguće. Nastavne tehnike zasnovane na privlačenju interesa mogu usmjeriti učenike, tako da probleme razmatraju iz različitih uglova i otkriju razna alternativna rješenja.

Participativne iskustvene metode obuke

Učenje može da ima smisla, ako se doživljava na neposredan način, a ne uz pomoć trenera, koji djeluju kao facilitatori u nastavnom procesu, i učenika koji je u središtu procesa. Učenici nisu puki posmatrači u nastavnom procesu, već oni koji određuju koliko će iz njega dobiti. Oni posjeduju naučeno kada u toku aktivnosti dođu do određenih otkrića.

Učenje kroz iskustvo omogućava učenicima da oforme predanost i preuzmu vlasništvo nad nastavnim procesom.

Iskustvene metode obuke mogu uključivati, između ostalog: rad u paru, grupni rad, vođenje i mentorstvo, fokus grupe, simulacije slučaja, studiju slučaja, foto ili video dokazne predmete u vezi sa specifičnim pitanjima inspekcije rada, razmjenu iskustava, mozganje, studijske posjete terenu, forum.

Osnovni principi za odabir metoda i sredstava:

- Ciljevi nastave su primarni odlučujući faktor o najboljoj vrsti nastavnih sredstava koja će se koristiti.
- Metod koji odgovara jednoj situaciji, možda neće odgovarati drugoj.
- Vrijednost metoda zavisi od njegove primjene.
- Metode i nastavna sredstva se moraju međusobno nadopunjavati.
- Faktor troškova često diktira izbor metoda i sredstava.

5.4. Organizovanje sadržaja obuke i nastavnih metoda u nastavne jedinice

Trener je već uspostavio osnovnu strukturu nastavnog plana odabirom sadržaja i aktivnosti u skladu s ciljevima obuke. Postojeća struktura se može proširiti radi strukturisanja nastavnog plana u relativno cjelovite nastavne jedinice, s ciljevima koji se realizuju u okviru svake od njih. Modularni pristup omogućava učesnicima da usvoje “cijelu” nastavnu jedinicu realizacijom svakog časa iz nastavnog plana. Formatiranje nastavnog plana u nastavne jedinice pomoću ciljeva takođe daje treneru jasno definisana mjerila za procjenu učesnikovog učenja korak po korak.

Uspostavljanje kontinuiteta između jedinica nastavnog plana

Iako su jedinice nastavnog plana cjeline, važno je uspostaviti kontinuitet između njih. Jedna jedinica bi trebala da vodi prema sljedećoj bez naglih zaključaka ili iznenadnih početaka. I trener i učesnik bi trebali da znaju gdje su bili i gdje će biti na kraju svake jedinice. Tehnike za stvaranje kontinuiteta uključuju: rezimiranje svake jedinice prije početka naredne, rezimiranje prethodnog materijala prije uvođenja nove jedinice i uspostavljanje mostova ili prelaza pokazivanjem jasnih odnosa među modulima i između sadržaja modula i ciljeva obuke. Vizuelna pomagala, poput štampanih materijala ili folija za projekcije, se mogu koristiti za pojašnjenje i jačanje ovih prelaza.

Određivanje vremenskog rasporeda i tempa obuke

Raspored sadržaja obuke i nastavne metode definišu redoslijed predstavljanja nastavnog plana. Tempo i raspored određuju koliko će se vremena utrošiti na usvajanje svake nastavne jedinice.

Određivanjem vremenskog perioda za svaku nastavnu jedinicu sprečava se da trener brzo prođe kroz gradivo ili da odstupi od vremenskog okvira prije završetka obuke. Ukoliko se obuka ne završi to znači da nisu postignuti ni posebni ni opšti ciljevi obuke. Osim premošćavanja nastavnog procesa, to može ozbiljno smanjiti motivaciju učenika da učestvuje u narednom obukama, a može stvoriti frustracije kod rukovodioca koji su uložili novac i ljudske resurse da bi zaposlenicima omogućili obuku.

Stvaranje klime za učenje

Kod strukturisanih nastavnih jedinica treba imati u vidu da spremnost učesnika da uče nije konstantna tokom cijelog dana, stoga se treba kreirati prikladna klima za učenje kako bi se oni motivisali za aktivno učešće. Nakon što je uspostavljena klima za učenje, aktivnosti se trebaju rasporediti tako da imaju pozitivno, oživljavajuće dejstvo na učesnike za vrijeme nastave. Najkritičniji period dana tokom kojeg se smanjuje nivo energije kod učesnika je odmah nakon ručka. Interaktivne aktivnosti, kao što su simulacije slučaja i grupne rasprave, u pravilu povećaju nivo energije kod učesnika, a relativno pasivne aktivnosti, kao što je tradicionalna nastava, mogu imati dejstvo “anestetika” na grupu koja se obučava. Neke vježbe, obično fizičke prirode, često se nazivaju “aktivatori” i mogu ponuditi osvježavajuću promjenu tempa nastavnih aktivnosti i ponovo motivisati grupu.

5.5. Razvoj koncepta obuke

Na osnovu elemenata prikazanih u prethodnim poglavljima, bilo bi korisno izraditi koncept obuke. On može uključivati:

- Izbor i redoslijed sadržaja.
- Izbor i tempo nastavne aktivnosti.
- Dokumente i vizuelna pomagala koja se koriste.
- Raspored vremena između aktivnosti.

Format koncepta obuke i nivo potrebnih detalja zavisi od nekoliko faktora, kao što su vrijeme koje je predviđeno za program obuke, učestalost obuke, složenost nastavnog plana i broj lica koja učestvuju u izradi materijala.

Može se predvidjeti izrada strukturisanijeg vodiča za trenere ukoliko aktivnost treba da ponove i drugi treneri.

Vodič za trenere

Vodič za trenere je skup nastavnih planova za svako predavanje u okviru programa obuke. On sadrži pojedinosti u vezi s predmetom kursa, prezentaciju sadržaja i nastavnih aktivnosti koje čine nastavni plan.

Vodič za trenere ima nekoliko ciljeva. Osim što vodi trenera za vrijeme kursa, on olakšava konačno planiranje i pripremu za stvarni kurs, pruža referentni okvir za izradu promjena koje nastanu u poslednjem trenutku, predstavlja polazište za izradu revizije koja se zasniva na evaluaciji podataka, te obezbjeđuje dosljednost između kurseva, kada isti kurs isporučuje više trenera.

Ukoliko vodič za trenere treba da ostvari gore navedene ciljeve, onda mora da sadrži određene informacije. Sljedeći popis je primjer stavki koje bi se mogle uključiti u vodič za trenere:

- Ciljevi nastave.
- Ključne tačke i sadržaj.
- Vrijeme određeno za svaku nastavnu jedinicu i nastavnu aktivnost.
- Metode.
- Uputstva za nastavne aktivnosti.
- Popis materijala koji se treba uručiti učesnicima.
- Dokumenti ili vizuelna pomagala koja će koristiti trener.
- Dodatna literatura za trenera, za pripremu nastave.
- Ključna pitanja koja se postavljaju u diskusiji.
- Pregled ili sažetak glavnih pojmova.
- Popis potrebne opreme.
- Napomene u vezi s posebnim uređenjem prostorije.

Postoji nekoliko formata vodiča za trenere. Biće dovoljan svaki oblik koji je jednostavan za čitanje i prikladan za rukovanje. Lako je organizovati informacije u rubrike, razdvojiti predavanja, sadržaj, aktivnosti, reference u vezi s dokumentacijom i vizuelnim pomagalima, predviđeno vrijeme.

Primjer koncepta obuke					
Modul 7: INSPEKCIJSKI PREGLED radnog odnosa				Ukupno vrijeme: 6 časova	
Jedinica br. 2: MOR Međunarodni instrumenti				Vrijeme: 90’	
	Šta uraditi	**Vrijeme**	**Metod**	**Ref.Trener**	**Ref. učesnici**
1.	Predstaviti poglavlje i njegove posebne ciljeve Navesti glavne MRS koji se odnose na radni odnos Ilustrovati glavne aspekte Preporuke br. 198	30’	Prezentacija	Modul br. 7, Poglavlje 2 Kopija P.198 Power Point (7.2.)	Modul br. 7, Poglavlje 2
2.	Predstaviti vježbu i olakšati grupni rad	30’	Grupni rad	Vježba br. 1	Vježba br. 1 Kopija P.198
3.	Pitati izvjestioce da predstave rezultate grupnog rada upotrebom “flipc-hart”-a (stalka sa listovima papira)	20’	Grupni rad prezentacija na “flipc-hart”-u (stalku sa listovima papira)		
4.	Obezbijediti povratnu informaciju i sažeti predavanje s naglaskom na ključnim tačkama	10’	Prezentacija i rasprava		

5.6. Priprema materijala za obuku

Materijali za učesnike su svi pisani materijali koje učesnici dobiju kao podršku u usvajanju sadržaja.

Vrste pripremljenih materijala zavise od prirode obuke, potreba učesnika i preferenci trenera. Oni mogu uključivati:

- Dokumente koji objašnjavaju ključni sadržaj obuke.
- Materijale koje pružaju pozadinske informacije, a koji uključuju članke, koncepte predavanja ili sažetke, rječnike, priloge, reference za dodatnu literaturu.
- Materijale koji pružaju podršku nastavnim aktivnostima i uključuju uputstva za vježbe.
- Upitnike za evaluaciju.
- Praktična pomagala, kao što su kontrolne liste, radni listovi i liste resursa, su primjeri materijala za učesnike za referencu na poslu.

Materijali bi trebali da podrže svrhu metoda učenja i redoslijed u kojem se pojavljuju. Količina pripremljenih materijala treba da je ograničena. Previše dokumenata bi moglo odvratiti učesnike, koji namjeravaju da pročitaju dodatne materijale čim ih dobiju. Dodatni dokumenti i reference se mogu obezbijediti kasnije, po mogućnosti u elektronskom obliku.

Korištenje postojećih nastavnih planova i materijala za obuku

Prilikom osmišljavanja nastavnih planova i pripreme materijala za obuku, zemlje bi trebale da iskoriste postojeće materijale i pomagala, naročito one koje su izradili MOR i IALI.

Osim ovih materijala, koji obuhvataju glavna područja inspekcije rada, posljednjih nekoliko godina je realizovan širok asortiman materijala za obuku s naglaskom na određene oblasti. Neki od njih su pomenuti u okviru niže.

Primjeri materijala za obuku

- ✓ Skup dodataka za inspektore rada: Model za politiku sprovođenja, Priručnik za obuku i Kodeks etičkog ponašanja (2006).
- ✓ Borba protiv dječijeg rada. 2002. Priručnik za inspektore rada (2002).
- ✓ HIV / AIDS i rad: Priručnik o HIV / AIDS-u za inspektore rada i fabričke inspektore (2006).
- ✓ Rješavanje opasnog dječijeg rada u poljoprivredi: Uputstvo o politici i praksi. (5 vodiča i vodič za korisnike (2006).
- ✓ Paket izvora za obuku o otklanjanju opasnog dječijeg rada u poljoprivredi (2005).

Krojenje i prilagođavanje nacionalnom kontekstu

Naravno, postojeći materijal za obuku je pripremljen na “međunarodnom” nivou, na osnovu analize Međunarodne organizacije rada (u saradnji s IALI) o međunarodnim trendovima i situacijama u inspekciji rada; izvršenim revizijama i procjenama nacionalnih inspekcija rada, potrebama za izgradnju kapaciteta koje su izrazile države članice.

Materijali za obuku koje pripremaju MOR i MCO sve više i više usvajaju modularni pristup koji je vrlo fleksibilan i koji omogućava nacionalnim vlastima korištenje materijala – djelomično ili u potpunosti – kao referencu, prilagođavanje istog, pripremanje svojih nastavnih planova, koji najbolje odgovaraju njihovim potrebama.

Prilagođavanje paketa za obuku uključuje različite aspekte.

Da bi se materijal stavio na raspolaganje, prevod na jezik korisnika predstavlja samo prvi korak. Nacionalni treneri i stručnjaci bi trebali da odaberu jedinice/module koji su relevantni za njihove specifične potrebe obuke, u

skladu s ustanovljenim potrebama za obukom i definisanim ciljevima učenja.

Te jedinice/moduli bi se potom trebali revidirati prema:

- profilu učesnika, sadašnjem i budućem, u skladu s raspoloživim i potrebnim kompetencijama
- specifičnom kontekstu: studije slučaja, primjeri, nastavne aktivnosti i vježbe bi se trebali revidirati, kako bi bili relevantni za određenu zemlju i usklađeni s mandatom nacionalne inspekcije rada.
- vremenu: trajanje i organizacija obuke bi trebala da bude kompatibilna s raspoloživim vremenom. Modularni pristup većine paketa obuke MOR-a omogućava fleksibilno korištenje, set kratkih radionica za obuku – možda naizmjenično s praktičnim radom, testove ili mentorstvo na daljinu – bi moglo zamijeniti duže kurseve.

6. EVALUACIJA

Evaluacija je od ključnog značaja u svim fazama ciklusa obuke. Čak i prije početka programa obuke, projektovanje nastavnog plana se može unaprijed ocijeniti i dovršiti u skladu s primljenom povratnom informacijom.

Evaluacija je odluka koja omogućava proces. Ona pomaže da se donese odluka da li da se nastavi postojeći program ili ne, da li da se mijenja ili da se otkaže (vidi grafikon u poglavlju 5). Ovo poglavlje pokazuje različite nivoe i područja za evaluaciju, u vezi sa zadovoljstvom učesnika nastavom, prenosom i primjenom naučenog i dejstvom. Prije ulaska u različite nivoe evaluacije, razmatra se i valjanost dizajna programa.

6.1. Dizajn

Nakon izrade nastavnog plana, a prije organizovanja obuke treba preispitati dizajn, upotrebom metode kao što je vršnjački pregled.

Glavna pitanja koja se mogu analizirati i raspravljati su:

- Ciljna populacija; koherentnost nastavnog plana s potrebama obuke ciljane populacije.
- Konzistentnost ciljeva.
- Struktura i njene glavne komponente.
- Relevantnost sadržaja.
- Povezanost sadržaja u odnosu na postavljene ciljeve.
- Povezanost obrazovnih metoda s ciljevima nastave i profilom učesnika.

- Vremenski raspored.

Nakon pripreme materijala za obuku i svih nastavnih pomagala, potrebna je evaluacija prije nego što se ti materijali upotrijebe u stvarnim aktivnostima obuke.

Ova evaluacija se može odvijati u različitim oblicima:

- Povratna informacija od strane stručnjaka o glavnom sadržaju, kao i važnosti materijala u vezi s gore navedenim elementima nastavnog plana.
- Provjera valjanosti u radionicama za pilot-testiranje.

Primljena povratna informacija će dati inpute za finalizaciju nastavnog plana, koncept kursa, nastavne metode, materijala za obuku, itd.

6.2. Zadovoljstvo učesnika

Da li se učesnicima dopao program obuke?

Ova vrsta evaluacije se odnosi na učesnikovo zadovoljstvo aktivnošću. Evaluacija se može obaviti neformalno, ili – kao što se obično događa – korištenjem upitnika, koji se dijeli na kraju programa obuke. Upitnik može da obuhvati različite aspekte, uključujući, na primjer:

- Ciljeve nastave.
- Sadržaj nastave.
- Nastavne metode i medije.
- Nastavne materijale.
- Strategiju evaluacije nastave.
- Vremenski raspored.
- Performans trenera (tehnički i pedagoški).
- Radne odnose.
- Cjelokupnu organizaciju obuke.

Upitnici koji sadrže završna pitanja se lakše tabelarno prikazuju i rezimiraju. Međutim, ograničeni prostor za otvorena pitanja će učesnicima dati priliku da slobodno izraze zabrinutost i prijedloge za poboljšanje.[8]

[8] Vidi, kao primjer, MCO upitnik za kraj kursa u Prilogu 2.

6.3. Evaluacija nastave

Da li su učesnici postigli nastavne ciljeve programa obuke?

Nekoliko metoda se može primijeniti za vrijeme i na kraju nastavnog procesa. Korištenje metode participativne nastave za odrasle omogućava trajno praćenje nastavnog procesa. Trener-facilitator može dobiti neposrednu povratnu informaciju od učesnika tokom bilo kojeg predavanja i preduzeti odgovarajuće mjere, ako su potrebne, kako bi se olakšalo razumijevanje različitih pitanja i sticanje kompetencija i vještina.

Za tu evaluaciju se može koristiti niz metoda, prema različitim vrstama nastave koje se trebaju procijeniti (znanja ili praktične vještine) uključujući:

- Posebne testove i ispite, formalne ili neformalne, na početku i na kraju programa obuke.
- Samoprocjenu, gdje sami učesnici mogu provjeriti svoja nova znanja i vještine i preduzeti korektivne radnje, ako je to potrebno.
- Vježbe tokom trajanja programa.
- Simulacije i demonstracije kompetencija, koje prate vješti posmatrači i koji odmah daju povratnu informaciju.

6.4. Evaluacija prenosa i primjene nastave

Da li učesnik koristi kompetencije na poslu?

Ova evaluacija zahtijeva da određeno vrijeme protekne od završetka programa i prikupljanja informacija za praćenje. Ona bi se trebala izvršiti posmatranjem učesnika, dok primjenjuju vještine ili prikupljanjem podataka od posmatrača.

6.5. Dejstvo evaluacije

Kako upotreba kompetencija na poslu djeluje na organizaciju?

Ova vrsta evaluacije je složenija, naročito kada se obuka bavi promjenama u stavovima i ponašanju, koji se ne mogu promijeniti u kratkom vremenu. Međutim, dejstvo evaluacije je bitno, kako bi bili sigurni da su ulaganja u izradu novih nastavnih planova, obuku trenera, izradi i provođenju ambicioznih programa obuke postigla ne samo specifične neposredne nastavne ciljeve, već i artikulisanije promjene.

Da bi evaluacija proizvela dejstvo potrebno je određeno vrijeme, kako bi se učesnicima pružila mogućnost da u svom svakodnevnom radu iskoriste nova znanja, vještine i sposobnosti koje su stekli. Za to je potrebno potpuno ovladavanje kompetencijama i automatsko korištenje. Nekoliko metoda se može koristiti za ovu vrstu evaluacije, koje uključuju ne samo same učesnike, već i njihove nadzornike, rukovodioce i aktere. One se mogu kombinovati s

novom opštom revizijom sistema inspekcije rada, kako bi se uporedilo stanje prije i nakon sveukupnog programa razvoja kapaciteta.

SAŽETAK

Razvoj kapaciteta je širok koncept koji stavlja naglasak na cjelokupni sistem, okruženje ili kontekst, u kojem pojedinci, organizacije i društva djeluju i ostvaruju interakciju.

Kako bi bila u stanju vršiti sve funkcije spomenute u modulima ovog paketa obuke, inspekcija rada treba da bude opremljena sposobnim osobljem koje ima odgovarajući status, kompetencije i ponašanje.

Politike i kriterijumi za odabir i zapošljavanje predstavljaju prvi korak za popunjavanje inspekcije rada kompetentim osobljem. Ali čak i visoko kvalifikovane osobe trebaju dalje učiti, kako bi se mogle nositi s glavnim izazovima s kojima se suočava inspektor rada.

Izgradnja institucionalnih kapaciteta zahtijeva sistemski pristup, raščlanjen na različite korake i komponente: definiciju jasne politike, vizije i misije inspekcije rada; definiciju različitih profila potrebnih za efikasan i potpuno operativan sistem; asortiman kompetencija (osnovnih i posebnih) koje se traže za svaki profil; usvajanje politike izgradnje kapaciteta; modalitete učenja-obuke; dizajn nastavnih planova, uključujući sadržaj i metode nastave za odrasle; kao i povratne informacije, praćenje i evaluaciju, koji će dati inpute za preradu i detaljniju izradu nastavnih planova.

Inspektori rada treba da raspolažu s dobrim tehničkim znanjem iz različitih oblasti u kojima rade, prema mandatu njihovih inspekcija rada. Osim toga, kao dio svojih ključnih kompetencija, oni treba da posjeduju sve važnije vještine komunikacije i da ih znaju odabrati i upotrijebiti prema specifičnoj svrsi (informisati, savjetovati, spriječiti, intervjuisati, istražiti, sankcionisati, itd.). Oni bi trebali da poznaju politike, procedure, smjernice, kontrolne liste i pomagala svojih inspekcija rada, te da budu sposobni da iste koriste u svom svakodnevnom radu. Oni treba da znaju identifikovati probleme, pronađu uzroke, brzo donesu odluke o aktivnostima koje se trebaju preduzeti, ali uvijek nezavisno od spoljnih uticaja. Njihovo ponašanje treba da odražava njihovu posvećenost i ključnu ulogu koju imaju kao čuvari i zagovarači prava radnika.

Jedan dio ovih kompetencija će se procijeniti na početku, u fazi zapošljavanja, ali će se veliki dio njih sticati i kasnije stalno ažurirati kroz razne modalitete nastave.

Izrada jedinstvenog sistema izgradnje kapaciteta, koji omogućava prilike za učenje svim glavnim akterima – od najvišeg rukovodstva do novo imenovanih inspektora – je vitalni element održive i efikasne inspekcije rada.

VJEŽBE

Vježba 1

NAZIV	**Analiziranje politike zapošljavanja**
CILJ	Cilj ove vježbe je da učesnicima pomogne da analiziraju i razmotre način na koji se vrši zapošljavanje novih inspektora u zemljama učesnicama.
ZADATAK	Grupa treba da izabere izvjestioca koji će podnijeti izvještaj o njenim stavovima. Učesnici treba da: ✓ Utvrde kako se zapošljavaju inspektori rada u zemlji učesnici ✓ Koje su prednosti i slabosti postojećeg sistema zapošljavanja ✓ Analiziraju na koji način se zapošljavanje može poboljšati ✓ Navedite na “flipchart” – u tri mjere koje bi se mogle usvojiti u kratkom roku i tri za srednjoročni period za poboljšanje politike zapošljavanja ✓ Molimo vas da zapišete zaključke.
VRIJEME	30 minuta za grupni rad, 5 minuta za izvještavanje o zaključcima vaše grupe.

Vježba 2

NAZIV	**Definisanje ciljne populacije i analiziranje njenih potreba za obukom**
CILJ	✓ Analizirajte karakteristike vaše ciljne populacije. ✓ Identifikujte i opišite potrebe za obukom odabrane ciljne populacije. ✓ Izmjerite jaz između svake grupe kako bi se utvrdila vrsta aktivnosti obuke (senzibilizacija, upoznavanje, majstorstvo, stručnost).
ZADATAK	Opšta procjena potrebe za obukom na međunarodnom nivou je već provedena, radi utvrđivanja opšteg nastavnog plana za različite profile vezane za izgradnju modernih i djelotvornih sistema rada i kontrole. Međutim, inspekcijski sistemi se razlikuju od zemlje do zemlje. Na nacionalnom nivou i na osnovu vašeg nacionalnog sistema i strukture, vi ćete morati da utvrdite potrebe i ciljeve vašeg programa obuke. Ova vježba se sastoji od 3 dijela: a, b i c: a. Analizirajte karakteristike vaše ciljane populacije b. Procijenite potrebe za obukom c. Izmjerite razliku kako biste odredili vrstu obuke koja će se projektovati U prilogu ćete pronaći odgovarajuće tabele i pomagala za preduzimanje aktivnosti. Kao referencu, koristite tabelu s popisom modula i predviđenih ciljnih grupa (modul 0).
VRIJEME	60 minuta

Vježba 2 Dio a

Analizirajte karakteristike vaše ciljne grupe

1. Označite rubriku koja se odnosi na vašu ciljnu grupu

	Kreatori politika i donosioci odluka
	Rukovodioci inspektora rada
	Viši inspektori rada
	Novo zaposleni inspektori rada
	Socijalni partneri
	Ostale grupe (navedite)

2. Unesite broj predviđenih učesnika i % muškaraca i žena

Broj učesnika u vašem progamu/aktivnosti obuke	
% muškaraca i žena	

3. Saznajte karakteristike učesnika vašeg programa obuke:

Obrazovanje

☐ Osnovna škola ☐ Srednja škola ☐ Univerzitet ☐ Magisterij ☐ Doktorat

Radno iskustvo

☐ od 1 do 3 godine ☐ od 3 do 10 god. ☐ od 10 do 20 god. ☐ više od 20 god.

Stepen motivacije

☐ visok ☐ srednji ☐ nizak

4. Navedite česte predrasude i najčešće stavove (kao što su, na primjer: odbojnost prema radu u timu, nemogućnost da se sasluša i prihvati mišljenje drugih, hijerarhijske predrasude, rodna diskriminacija)

.....

.....

Vježba 2 Dio b

Analiza potreba za obukom

Koje su postojeće kompetencije vašeg odabranog cilja i koje su to kompetencije koje vaši učesnici treba da savladaju nakon obuke?

Rangirajte ih od 1. do 12. Skala 1 - 12 je dizajnirana kako bi vam se omogućilo da odredite koju vrstu aktivnosti obuke biste trebali organizirati kako slijedi:

Razlika		
0-3	Osnovna potreba	*Senzibiliziranje*
4-6	Umjerena potreba	*Upoznavanje*
7-9	Potreba na nivou majstorstva	*Majstorstvo*
10-12	Potreba na nivou stručnosti	*Stručnost*

POSTOJEĆE	KOMPETENCIJE	ŽELJENE
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12	Da bude u stanju da navede reference iz Zakona o radu	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12		1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12		1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12		1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12		1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12		1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12		1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12		1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12		1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12		1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12		1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12		1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12		1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12		1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12

Vježba 2 Dio c

Procjene potreba za obukom: Mjerenje razlike

Možete koristiti ovu tabelu za analizu razlika u kompetencijama koju ste vidjeli u dijelu B ove vježbe.

KOMPETENCIJE	VRSTA[9]	Trenutno stanje	Poželjno stanje	Razlike
Da bude u stanju da navede reference iz Zakona o radu	Z	6/7	11/12	5 ili 6

Analizirajte i uporedite prikupljene podatke.

Poređenje će istaknuti koje su potrebe za obukom i šta bi trebao da bude fokus ovog vašeg dizajna programa obuke.[10] Koja je razlika?

Izaberite izvjestioca u svojoj grupi koji će predstaviti ishod vašeg grupnog rada u plenarnoj sjednici.

[9] Z = Znanje, V = vještine, S = Stavovi;

Vježba 3

NAZIV	**Korištenje i adaptacija postojećeg modula za obuku**
CILJ	Planirajte adaptaciju postojećeg paketa obuke za vašu specifičnu situaciju.
ZADATAK	Dio A) u paru ili u maloj grupi, po mogućnosti od zemlje do zemlje: Odaberite jedan modul za obuku i jednu ciljnu grupu (kreatori politika, rukovodioci, novo zaposleni inspektori rada, viši inspektori rada, treneri ili socijalni partneri); zatim analizirajte izabrani modul i raspravljajte o načinu na koji se on treba prilagoditi vašem kontekstu, korištenjem priloženog obrasca za adaptaciju. Dio B) Korištenjem obrasca za planiranje, planirajte rad i sredstva potrebna za adaptaciju. Predstavite rezultate svog grupnog rada na plenarnoj sjednici.
VRIJEME	60 - 75 minuta

Vježba 3 Dio a

FORMULAR ZA ADAPTACIJU

NAZIV MODULA: .....

CILJNA GRUPA: .....

TRAJANJE AKTIVNOSTI OBUKE NA OSNOVU OVOG MODULA: .....

PITANJA	BILJEŠKE O POTREBNOJ ADAPTACIJI (REFERENCA NA POGLAVLJA I STRANICE)
PREISPITATI SADRŽAJ (DODATI, UKLONITI PREUREDITI REDOSLIJED)	
PREISPITATI CILJEVE UČENJA	
DODATI RELEVANTNI SADZAJ, KAKO BI SE NAZNAČIO POSEBAN NACIONALNI KONTEKST I POTREBE UČESNIKA	
DODATI/PROMIJENITI STUDIJE SLUČAJA	
DODATI/PROMIJENITI PRIMJERE	
PREISPITATI VJEŽBE I NASTAVNE AKTIVNOSTI	
PREISPITATI BIBLIOGRAFIJU I KLJUČNE REFERENCE	
PREISPITATI DODATNU LITERATURU	
PREISPITATI PREZENTACIJE U SLAJDOVIMA	
DRUGA PITANJA	

Vježba 3 Dio b

FORMULAR ZA PLANIRANJE

PITANJA	KO	ROK	$
PREISPITATI SADRŽAJ (DODATI, UKLONITI PREUREDI TI REDOSLIJED)			
PREISPITATI CILJEVE UČENJA			
DODATI RELEVANTNI SADRZAJ, KAKO BI SE NAZNAČIO POSEBAN NACIONALNI KONTEKST I POTREBE UČESNIKA			
DODATI/PROMIJENITI STUDIJE SLUČAJA			
DODATI/PROMIJENITI PRIMJERE			
PREISPITATI VJEŽBE I NASTAVNE AKTIVNOSTI			
PREISPITATI BIBLIOGRAFIJU I KLJUČNE REFERENCE			
PREISPITATI DODATNU LITERATURU			
PREISPITATI PREZENTACIJE U SLAJDOVIMA			
DRUGA PITANJA			
ZAVRŠNA KONTROLA			
REPRODUKCIJA CRNO BIJELA/U BOJI			
PAKOVANJE			

BIBLIOGRAFIJA I DODATNA LITERATURA

Albracht, G.; Brückner, B.; Martin Daza, F. 2006. *Integrated Labour Inspection Training System*, ILITS (ILO, Geneva).
http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/li_suppliers/download/inspection/ilits.pdf

A Global Alliance against Forced Labour. 2005. Global Report under the Follow-up to the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (ILO, Geneva).
http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/rep-i-b.pdf

A Tool Kit for Labour Inspectors: A Model Enforcement Policy, A Training Manual and a Code of Ethical Behaviour (ILO, Geneva).
http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/li_suppliers/download/inspection/toolkit_for_labour_inspectors_budapest.pdf

Combating Child Labour. 2002. *A Handbook for Labour Inspectors* (ILO, Geneva).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/resourcelist/wcms_113980.pdf

Fair Globalization – Safe Workplace. 2005. *Policies, Strategies and Practices for Sustainable Development, Conference Report* (ILO, Geneva).
http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/dussconf/index.htm

Global Strategy on Occupational Safety and Health. 2003. (ILO).
http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/globstrat_e.pdf

Guidelines for Labour Inspection in Forestry. 2005. (ILO, Geneva).
http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/melif05/guidelines.pdf

Hazardous Child Labour. 2005. A Law and Practice Report on the Health and Safety Aspects of ILO Convention No. 182 in Preparation for an ILO Tripartite Meeting of Experts on Hazardous Child Labour.

HIV/AIDS and Work: A Handbook on HIV/AIDS for labour and factory inspectors.
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_146_engl.pdf

Health and Safety Culture. Sustainable Development through Responsible Corporate Citizenship / CSR. 2003. Conference Report, (ILO, Geneva).
http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/globcomp1.pdf

Integrating Labour Inspection: Functions, Effectiveness and Training, Conference Report, ILO, Geneva, 2003, ISBN 92-2-115757-1.
http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/bulgann2.pdf

Labour Inspection: A Guide to the Profession, ILO 2002, ISBN 92-2-112710-9.
http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/guide.pdf

Labour Inspection Brochure: Convention No. 81 and Convention No. 129, ILO, Geneva, 2005, ISBN 92-2-117080-2.
http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/dussconf_07/cd/gb_ppt.pdf

Labour Inspection Survey, Report III (Part 1B). International Labour Conference, 95th Session, ILO, Geneva, 2006, ISBN-92-2-116606-6.
http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf

Managing Emerging Health-Related Problems at Work (SOLVE). ILO, Geneva, 2002. ISBN 92-2-112797-4. For further information see
www.ilo.org/safework/solve

Partnerships in Occupational Safety and Health Inspection, Conference Report, ILO, IALI, SAWS, China, 2006.
http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/iali_conf_06.pdf

Proceedings on Asbestos: European Conference 2003 BGAG, ILO, 2003, ISBN: 3-00-013020-9.
http://www.hvbg.de/e/asbest/konfrep/konfrep/index.html

Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, and Recommendation 2006, - texts available at
www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/ pdf/pr-20a.pdf
www.ilo.org/public/english/ standards/relm/ilc/ilc95/pdf/pr-20b.pdf

Tackling hazardous child labour in agriculture: Guidance on policy and practice. 5 guidebooks plus user guide. ILO IPEC, Geneva, 2006.
http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=2799

Ten Steps for Strengthening Labour Inspection, Gerd Albracht, Conference Report on Integrated Labour Inspection Training, Geneva, ISBN 92-2-115757-1.
http://www.ilo.org/public/english///protection/safework/labinsp/li_brochure_text.pdf

The Global Challenges of Labour Inspection: Labour Education 2005/3-4. ILO, Bureau for Workers' Activities, Geneva, 2006, ISBN 0378-5467.
http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/dussconf_07/cd/global_challenges_english.pdf

Training resource pack on elimination of hazardous child labour in agriculture, ILO IPEC, 2005.
http://training.itcilo.org/ils/ils_childlabour/childlabour_materials.htm

Tripartite audit of the labour inspection system in Latvia, 3-14 October 2005, ILO, Geneva – ISBN 92-2-119111-7.
http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/li_suppliers/download/inspection/latvia_final_report_audit.pdf

Unity beyond Differences: The Need for a co-ordinated Labour Inspection System (ILIS), Proceedings and Conference Report, ILO Geneva and ITM Luxembourg, 2005, and Final Conclusions:
www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/luxconf.pdf

PRILOZI

PRILOG 1

STANDARDNI PRINCIPI UNDP-a ZA RAZVOJ KAPACITETA[11]

1. **Nemojte žuriti. Razvoj kapaciteta je dugoročni proces.** Nije podložan pritiscima za brzom isporukom, brzim popravcima i traganju za kratkoročnim rezultatima. Angažman u razvoju kapaciteta treba da bude dugoročan i pouzdan.

2. **Poštujte sisteme vrijednosti i podstičite samopoštovanje.** Nametanje stranih vrijednosti može potkopati povjerenje. Razvoj kapaciteta zahtijeva poštovanje. Samopoštovanje je u korijenu kapaciteta i osnaživanja.

3. **Osmatrajte na lokalnom i globalnom nivou;** osmislite ponovo na lokalnom nivou. Ne postoje nacrti. Razvoj kapaciteta podrazumijeva učenje. Učenje je dobrovoljan proces koji zahtijeva istinsku predanost i interes. Prenos znanja se više ne smatra relevantnim načinom. Znanje se treba steći.

4. **Osporite načine razmišljanja i razlike u moći.** Razvoj kapaciteta nije neutralan po pitanju moći i teško je osporiti stečeni interes. Iskren dijalog i odmicanje od zatvorenih zavjesa prema kolektivnoj kulturi transparentnosti su od ključne važnosti za unapređenje pozitivne dinamike u svrhu njihovog prevladavanja.

5. **Razmišljajte i djelujte u pravcu održivog kapaciteta.** Kapacitet je u središtu razvoja. Svaki smjer djelovanja treba da promoviše ovaj ishod. Odgovorne vođe mogu inspirisati svoje institucije i društva da uspješno rade na razvoju kapaciteta.

6. **Uvedite pozitivne podsticaje.** Anomalije u zapošljavanju u javnom sektoru su glavne prepreke za razvoj kapaciteta. Skriveni motivi i izopačeni podsticaji treba da budu usklađeni s ciljem razvoja kapaciteta. Snažan podsticaj su sistemi upravljanja koji poštuju osnovna ljudska prava.

7. **Integrišite spoljne inpute u nacionalne prioritete, procese i sisteme.** Spoljni inputi treba da odgovore na stvarni zahtjev i treba da su fleksibilni, kako bi uspješno odgovorili nacionalnim potrebama i mogućnostima. Gdje takvi sistemi nisu dovoljno jaki treba ih reformisati i ojačati, a ne zaobilaziti.

8. **Gradite na postojećim kapacitetima umjesto da stvarate nove.** To podrazumijeva korištenje nacionalne ekspertize kao prve opcije, oživljavanje i jačanje nacionalnih institucija, i zaštitu društvenog i kulturnog kapitala.

9. **Nastavite djelovati i pod otežanim okolnostima.** Što je slabiji kapacitet to je veća potreba. Slabi kapaciteti nisu argument za povlačenje ili realizaciju eksternih planova. Ljudi ne bi smjeli da budu taoci neodgovornog upravljanja.

10. **Budite i dalje odgovorni krajnjim korisnicima.** Čak i tamo gdje nacionalne vlade ne reaguju na potrebe svojih ljudi, spoljni partneri treba da budu odgovorni korisnicima i doprinesu jačanju odgovornosti nacionalnih vlasti. Treba se otvoreno razgovarati i pregovarati s nacionalnim akterima o razumnim pristupima u konkretnim situacijama.

[11] UNDP: *Ownership, Leadership and Transformation*, New York, 2003., str. 13.

PRILOG 2

PRIMJER UPITNIKA NA KRAJU KURSA

Jačanje i re-inžinjering uprave rada za promovisanje dostojanstvenog rada	**A901304**
Torino -	**12/10/2009 - 23/10/2009**

Molimo navedite:

POL

☐ Muški ☐ Ženski

VRSTA ORGANIZACIJE

(Molimo da navedete samo jedan odgovor. Ako radite u više od jedne organizacije, molimo da navedete samo onu koju predstavljate za vrijeme ove aktivnosti)

☐ Vladina/javna institucija	☐ Međuvladina organizacija
☐ Nevladina organizacija	☐ Privatno preduzeće
☐ Trening/akademska insitucija	☐ UN organizacija
☐ Sindikalna organizacija	☐ Poslodavačka organizacija
☐ Ministarstvo rada	☐ Drugo
☐ Trenutno nezaposlen	

		Minimum 1	2	3	4	Maksimum 5	Bez mišljenja
I INFORMACIJA PRIMLJENA PRIJE AKTIVNOSTI							
1	Prije učešća u ovoj aktivnosti, da li su vam bili jasni njeni ciljevi, sadržaj i metode?	O	O	O	O	O	O
1 = potpuno nejasno, 2 = ne baš jasno, 3 = donekle jasno, 4 = jasno, 5 = veoma jasno							
II NAČIN NA KOJI JE IZVRŠENA AKTIVNOST							
1. Ciljevi							
2	Nakon što ste učestvovali, da li su vam sada jasni ciljevi aktivnosti?	O	O	O	O	O	O
1 = potpuno nejasno, 2 = ne baš jasno, 3 = donekle jasno, 4 = jasno, 5 = veoma jasno							
3	U kojoj mjeri su ostvareni ciljevi aktivnosti?	O	O	O	O	O	O
1 = nikako 2 = zapravo ne 3 = djelimično 4 = uglavnom 5 = u potpunosti							
2. Sadržaj							
4	S obzirom na sadržaj aktivnosti, koliko je bio adekvatan sadržaj aktivnosti?	O	O	O	O	O	O
1 = potpuno neadekvatan 2 = nije adekvatan 3 = djelimično adekvatan 4 = adekvatan 5 = veoma adekvatan							
5	S obzirom na vaš nivo prethodnog učenja i znanja, koliko je bio adekvatan sadržaj aktivnosti?	O	O	O	O	O	O
1 = potpuno neadekvatan 2 = nije adekvatan 3 = djelimično adekvatan 4 = adekvatan 5 = veoma adekvatan							
6	Da li su rodna pitanja adekvatno integrisana u obuku?	O	O	O	O	O	O
1 = veoma malo 2 = zapravo nisu 3 = djelimično adekvatne 4 = adekvatne 5 = veoma adekvatne							
3. Metode							
7	Da li su korištene nastavne metode bile adekvatne?	O	O	O	O	O	O
1 = potpuno neadekvatne 2 = nisu adekvatne 3 = djelimično adekvatne 4 = adekvatne 5 = veoma adekvatne							
4. Predavači/Tutori							
8	Kako biste ocijenili ukupni doprinos predavača?	O	O	O	O	O	O
1 = veoma razočaravajući 2 = prilično nezadovoljavajući 3 = otprilike zadovoljavajući 4 = dobar 5 = odličan							
5. Grupa učesnika		1	2	3	4	5	
9	Da li je grupa učesnika s kojom ste prisustvovali aktivnosti doprinijela vašem učenju?	O	O	O	O	O	O
1 = veoma razočaravajući 2 = prilično nezadovoljavajući 3 = otprilike zadovoljavajući 4 = dobar 5 = odličan							
6. Sredstva		1	2	3	4	5	
10	Da li su materijali/sredstva, koja su se koristitila za vrijeme aktivnosti bila adekvatna?	O	O	O	O	O	O
1 = uopšte ne 2 = zapravo ne 3 = u određenoj mjeri 4 = da 5 = da, veoma							

8. Organizacija		
11	Da li biste rekli da je aktivnost bila dobro organizovana?	O O O O O O
12	Da li biste nazvali Sekretarijat efikasnim?	O O O O O O

1 = uopšte ne 2 = zapravo ne 3 = u određenoj mjeri 4 = da 5 = apsolutno

III KORISNOST AKTIVNOSTI		
Korisnost aktivnosti		
13	Da li ste zadovoljni kvalitetom aktivnosti?	O O O O O O

1 = uopšte ne 2 = zapravo ne 3 = nisam siguran 4 = vjerovatno 5 = siguran

14	Koliko je vjerovatno da ćete primjeniti ono što ste naučili danas?	O O O O O O
15	Koliko je vjerovatno da će Vaša institucija/poslodavac imati koristi od učešća u ovoj aktivnosti?	O O O O O O

1 = uopšte nije vjerovatno 2 = nije vjerovatno 3 = nisam siguran /-a 4 = vjerovatno 5 = sigurno

Dio dva:	
Molimo da napišete odgovor na pitanja niže u tekstu	
16	Kako biste sugerisali predavačima da unaprijede ukupni kvalitet njihovog doprinosa? (Možete navesti nekoga posebno ako želite). 1. ..... 2. ..... 3. .....

Molimo vas da upotrijebite donji prikaz ako želite da prokomentarišete neka pitanja posebno:

Pitanje broj	Komentar