



Katarina Kresal Šoltes | Grega Strban | Polona Domadenik (uredniki)

PREKARNO DELO MULTIDISCIPLINARNA ANALIZA

Katarina Kresal Šoltes
Grega Strban
Polona Domadenik
(uredniki)

PREKARNO DELO

Multidisciplinarna analiza

Katarina Kresal Šoltes, Grega Strban, Polona Domadenik (uredniki)

Prekarno delo: Multidisciplinarna analiza

Elektronska izdaja

Zbirka Maksima

Avtorji prispevkov:

Marija Lucija Antolič, Sara Bagari, Marjan Bilban, Polona Domadenik, Valentina Franca, Barbara Kresal, Katarina Kresal Šoltes, Vesna Leskošek, Primož Rataj, Tjaša Redek, Liljana Rihter, Darja Senčur Peček, Grega Strban, Luka Tičar

Izdali in založili:

Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Založba Pravne fakultete

Za založnika: Boštjan Koritnik, direktor

in

Univerze v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, Založništvo

Za založnika: prof. dr. Metka Tekavčič, dekanja

Uredniški odbor Ekonomske fakultete:

prof. dr. Mojca Marc (predsednica), doc. dr. Mateja Bodlaj, prof. dr. Andreja Cirman,
lekt. dr. Nadja Dobnik, prof. dr. Marko Košak, prof. dr. Tjaša Redek, prof. dr. Miha Škerlavaj

Recenzenti:

prof. dr. Maja Vehovec (Univerza na Reki)

prof. dr. Mitja Novak (Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani)

prof. dr. Janja Hojnik (Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta)

Jezikovni pregled: Dean Zagorac

Tehnična urednika: Boštjan Koritnik, Tomaž Ulčakar

Oblikovna zasnova: IlovarStritar d.o.o.

Oblikovanje besedila: Nina Kotar

Ureditev slikovnega gradiva: Tomaž Ulčakar, Nina Kotar

Ljubljana, 2020

Monografije je v PDF dostopna brezplačno na spletni strani:

<http://www.ef.uni-lj.si/zaloznistvo/maksima>

Kataložni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani

COBISS.SI-ID=304913920

ISBN 978-961-240-356-0 (pdf)

Vse pravice pridržane. Noben del gradiva se ne sme reproducirati ali kopirati v kakršni koli obliki: grafično, elektronsko ali mehanično, kar vključuje (ne da bi bilo omejeno na) fotokopiranje, snemanje, skeniranje, tipkanje ali katere koli druge oblike reproduciranja vsebine brez pisnega dovoljenja avtorja ali druge pravne ali fizične osebe, na katero bi avtor prenesel materialne avtorske pravice.

VSEBINA

Predgovor	9
I. PRAVNI VIDIKI PREKARNEGA DELA IN UKREPI ZA OMILITEV NEGATIVNIH POSLEDIC	13
<i>Barbara Kresal</i> Vpliv prekarizacije dela na individualne pravice delavcev.....	15
<i>Katarina Kresal Šoltes</i> Vpliv prekarizacije dela na kolektivne pravice delavcev.....	29
<i>Darja Senčur Peček</i> Navidezni samozaposleni in prikrita delovna razmerja	45
<i>Luka Tičar</i> Ekonomsko odvisne osebe	67
<i>Katarina Kresal Šoltes</i> Začasno agencijsko delo	83
<i>Barbara Kresal</i> Delo prek spletnih platform.....	105
<i>Valentina Franca</i> Študentsko delo	129
<i>Primož Rataj, Sara Bagari, Grega Strban</i> Vključitev nestandardnih oblik zaposlitve in samozaposlitve v socialna zavarovanja.....	145
<i>Sara Bagari, Primož Rataj, Grega Strban</i> Pravice in obveznosti oseb v nestandardnih oblikah zaposlitve in samozaposlitve v sistemu socialnih zavarovanj	161
II. EKONOMSKI, SOCIALNI IN ZDRAVSTVENI VIDIKI POSLEDIC PREKARNEGA DELA ZA POSAMEZNIKA IN DRUŽBO KOT CELOTO	181
<i>Polona Domadenik, Tjaša Redek</i> Primerjava stanja na trgu dela in pojavnosti prekarnosti v Sloveniji in državah EU	183

Liljana Rihter, Vesna Leskošek

**Družbeni vidiki naraščanja nestandardnih oblik dela: dohodkovna
neenakost, revščina in vertikalna mobilnost213**

Marjan Bilban, Marija Lucija Antolič

Vpliv prekarnega dela na zdravje.....233

III. EMPIRIČNA ANALIZA 261

Polona Domadenik, Sara Bagari, Valentina Franca, Tjaša Redek

Liljana Rihter

Empirična analiza prekarnosti na trgu dela v Sloveniji263

Zaključek 281

Executive Summary..... 293

SEZNAM AVTORJEV

Marija Lucija Antolič, specializantka medicine dela, prometa in športa, AP Evexia d.o.o. Ljubljana

Sara Bagari, asistentka na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in raziskovalka na Inštitutu za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani

Marjan Bilban, doktor medicinskih znanosti, specialist medicine dela, prometa in športa, primarij, redni profesor na Medicinski fakulteti Univerze v Ljubljani, predstojnik Centra za medicino dela ZVD Zavoda za varstvo pri delu, Ljubljana

Polona Domadenik, doktorica ekonomskih znanosti, redna profesorica na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani

Valentina Franca, doktorica znanosti, docentka na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani in raziskovalka na Inštitutu za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani

Barbara Kresal, doktorica pravnih znanosti, izredna profesorica na Fakulteti za socialno delo in raziskovalka na Inštitutu za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, članica Evropskega odbora za socialne pravice pri Svetu Evrope

Katarina Kresal Šoltes, doktorica pravnih znanosti, raziskovalka na Inštitutu za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

Vesna Leskošek, doktorica znanosti s področja sociologije, redna profesorica na Fakulteti za socialno delo Univerze v Ljubljani

Primož Rataj, asistent na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani

Tjaša Redek, doktorica ekonomskih znanosti, redna profesorica na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani

Liljana Rihter, doktorica znanosti s področja sociologije, docentka na Fakulteti za socialno delo Univerze v Ljubljani

Darja Senčur Peček, doktorica pravnih znanosti, redna profesorica na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru

Grega Strban, doktor pravnih znanosti, redni profesor in dekan na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, predsednik Društva za delovno pravo in socialno varnost in podpredsednik Evropskega inštituta za socialno varnost.

Luka Tičar, doktor pravnih znanosti, docent na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani

PREGOVOR

Razlog za izdajo monografije *Prekarno delo: multidisciplinarna analiza* na trgu dela je bila želja avtorjev, da predstavijo najnovejša spoznanja o prekarnosti skozi multidisciplinarno analizo, ki vključuje področja pravne, ekonomske, socialne in medicinske znanosti. Prispevki avtorjev so plod njihovega dolgoletnega poglobljenega raziskovalnega dela, tudi v okviru najnovejšega skupnega projekta MAPA: Multidisciplinarna analiza prekarnega dela: pravni, ekonomski, socialni in zdravstveno varstveni vidiki (ciljno raziskovalni program CRP 2017, Projekt št.: V5 – 1741). Dvoletni projekt MAPA se je zaključil marca 2020 in je bil sofinanciran s strani Javne agencije za raziskovalno dejavnost RS in Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. V njem sodelujoči avtorji so združili raziskovalni potencial šestih univerzitetnih raziskovalnih organizacij: Pravne fakultete Univerze v Ljubljani (kot nosilke projekta), Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, Fakultete za socialno delo Univerze v Ljubljani, Medicinske fakultete Univerze v Ljubljani, Inštituta za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani in Pravne fakultete Univerze v Mariboru. V pričujoči monografiji so med drugim predstavljene tudi najpomembnejše ugotovitve iz raziskav projekta MAPA.

Posamezni prispevki obravnavajo izziv, kako zmanjšati negativne posledice prekarnosti in s tem segmentacijo na trgu dela ter kako zagotoviti dostojno delo vsem ekonomsko aktivnim osebam. Avtorice in avtorji monografije si prizadevajo bralcu podati celovit multidisciplinarni vpogled v stanje prekarnosti na trgu dela v Sloveniji, tako da najprej opredelijo pojem prekarnega dela in nato analizirajo njegov obseg, značilnosti in primerjavo z drugimi državami EU. Dragocenost njihovega dela je tako v tem, da predstavlja rezultate najnovejše, edinstvene take empirične analize stanja prekarnosti na slovenskem trgu dela, kot tudi v tem, da so si avtorji in avtorice na podlagi celovitega multidisciplinarnega vpogleda prizadevali oblikovati možne predloge za omejevanje negativnih učinkov prekarnosti za posameznika in družbo v celoti.

Že takoj na začetku je treba pojasniti sam pojem prekarnega dela, kot ga razumejo avtorice in avtorji monografije. Ker pojem prekarno delo ni pravni pojem in kot tak ni opredeljen v nacionalnih ali mednarodnih pravnih virih, prav tako pa tudi v teoriji in uradnih statistikah ni enotno sprejete univerzalne definicije, se v strokovni, pa tudi širši javnosti pogosto uporablja nedosledno ali celo zavajajoče. Ni vsako nestandardno delo že *per se* prekarno, niti ni prekarno delo vezano samo na nestandardnega oblike dela ali zgolj na nekatere od njih, še manj dosledno pa je pojem prekarnega dela uporabljati le za označevanje nezakonitih praks ali zlorab nestandardnih oblik dela v praksi. Avtorice in avtorji knjige želijo preseči take poenostavljene in nedosledne opredelitve, zato pojem prekarnega dela uporabljajo za označevanje vsakršnega dela, pri katerem obstajajo negotovosti (dohodkovna in/ali

zaposlitvena negotovost v kombinaciji z drugimi negotovostmi glede delovnega in/ali socialnopravnega položaja delavca), pri čemer negotovost ni rezultat delavčeve svobodne izbire (ni zelena oziroma prostovoljna), hkrati pa je tako intenzivna, da ogroža delavčevo dostojno delo in dostojno življenje. Taka opredelitev prekarnega dela izhaja iz multidisciplinarne analize sinteze spoznanj iz številnih že opravljenih raziskav ter upošteva vse razsežnosti tega pojava.

Po metodologiji Mednarodne organizacije dela (MOD) se tveganja za prekarost ugotavljajo na sedmih področjih: zaposlitev, plačilo, delovne ure, varnost in zdravje pri delu, socialna varnost, izobraževanje in usposabljanje, reprezentativnost in temeljne pravice na področju dela. Stopnja tveganja za prekarost je tem večja, čim večje je multiplicirano tveganje. Več kot je ugotovljenih kazalnikov (indikatorjev) tveganja na zgoraj navedenih sedmih področjih in večja kot je jakost identificiranih tveganj, večja je stopnja tveganja za prekarost. Enako velja seveda tudi obratno.

Prekarno delo lahko najdemo tako v standardnih kot tudi nestandardnih oblikah dela, vendar se veliko pogosteje pojavlja v nestandardnih oblikah dela. Pri standardnem delovnem razmerju se prekarost pojavlja manj pogosto zaradi zaščite, ki jo zagotavljajo (če jih v praksi delodajalci ne kršijo) obvezujoči minimalni delovni standardi, določeni z zakoni, kolektivnimi pogodbami in splošnimi akti delodajalca ter zakonsko obvezujoča celovita vključenost v sistem socialne varnosti. Pri nestandardnih oblikah dela, pri katerih so ti učinki obvezujočih standardov dejansko zmanjšani (zaradi posebnosti nestandardnih oblik dela) ali pa sploh ne veljajo, ker se delo opravlja zunaj njihovega dometa (če se delo opravlja zunaj delovnega razmerja), pa se načeloma vedno lahko pojavi tveganje za prekarost, seveda v različnih primerih z različno stopnjo tveganja.

Ker se prekarost bolj pojavlja pri nestandardnih oblikah dela, se pričujoča monografija osredinja le na njihovo obravnavo. Njena vsebina je razdeljena na tri poglavja: – I. poglavje predstavlja pravne vidike prekarosti dela in ukrepe za omilitev negativnih posledic, vključuje delovnopravno in socialnopravno analizo nestandardnih oblik dela z vidika tveganja za prekarost; – II. poglavje predstavlja širše sobesedilo obravnave prekarnega dela in vključuje analizo nestandardnih oblik dela z ekonomskega, socialnega in medicinskega vidika; – III. poglavje predstavlja rezultate empirične analize prekarosti na trgu dela v Sloveniji, izvedene med potencialno prekarnimi delavci v nestandardnih oblikah dela.

V **prvem poglavju** so objavljeni prispevki, ki analizirajo delovnopravni in socialnopravni vidik prekarnega dela ter vpliv prekarizacije dela na individualne in kolektivne pravice delavcev ter na vključitev v sistem socialnih zavarovanj. Avtorice in avtorji analizirajo veljavno pravno ureditev na nacionalni, evropski, mednarodni

in primerjalni pravni ravni ter predlagajo možne pravne rešitve za omilitev negativnih posledic prekrškov dela. Najprej je podana delovnopravna analiza, ki se osredinja na naslednje nestandardne oblike dela: delo po civilnih pogodbah in ekonomsko odvisne osebe, navidezni (fiktivni) samozaposleni in prikrita delovna razmerja, začasno agencijsko delo, delo prek spletnih platform in študentsko delo. Pogodba o zaposlitvi za določen čas in krajši delovni čas kot najpogostejši in najbolj tradicionalni nestandardni obliki dela, pri katerih se prav tako pogosto pojavlja prekršek, tokrat nista bili vključeni v delovnopravno analizo, in sicer zato, ker sta v teoriji že dobro raziskani. Sta pa vključeni v analizo socialnopravnih vidikov in tudi v prispevke v drugem in tretjem poglavju, ki analizirajo širše socialne, ekonomske in medicinske vidike prekrškovnega dela. Prvo poglavje zaokrožujeta prispevka, ki analizirata socialnopravne vidike. Prvi prispevek je namenjen pravni analizi vključitve delovno aktivnega prebivalstva v socialna zavarovanja kot temelj omejevanja tveganja za pojav prekrškov na področju prava socialne varnosti v Sloveniji. Drugi prispevek obravnava pravice in obveznosti socialno zavarovanih oseb, upoštevajoč različne pravne podlage za vključitev v socialna zavarovanja. V luči iskanja rešitev so na posameznih mestih vključeni predlogi primernejše ureditve, prav tako pa so prikazana priporočila, ki izhajajo iz mednarodnih in evropskih pravnih virov.

V **drugim poglavju** so objavljeni prispevki, ki analizirajo ekonomske, socialne in medicinske vidike posledic prekrškovnega dela za posameznika, trg dela in družbo kot celoto. Prvi prispevek prikazuje trende na trgu dela tako v Sloveniji kot tudi na ravni držav članic EU z vidika različnih pojavnih oblik prekrškov. Drugi prispevek obravnava širši družbeni vidik vpliva naraščanja nestandardnih oblik dela na dohodkovno neenakost, revščino in vertikalno mobilnost. Poglavje zaokrožuje prispevek o vplivu prekrškovnega dela na zdravje oseb, ki ga opravljajo.

V **tretjem poglavju** so predstavljeni rezultati empirične analize prekrškov na trgu dela v Sloveniji. Empirično raziskovanje prekrškov na trgu dela je zelo kompleksna in zahtevna naloga. Že v izhodišču je problem pomanjkanja enotne opredelitve prekrškov, kar posledično pomeni težje oblikovanje raziskovalnega instrumenta, s katerim bi lahko zajeli pojavnost oblik prekrškov ter njene posledice. Celovitost in večrazsežnost raziskovalnega pristopa sta zato nujna. Raziskovalni okvir je temeljil na štirih različnih zbirkah primarnih in sekundarnih podatkov, kajti vsaka zbirka podatkov nam lahko ponudi določen vpogled v pojav prekrškov na trgu dela. Čeprav so avtorice v raziskavi uporabile več različnih zbirk podatkov, pri čemer izhajata dve iz mednarodno izvedenih raziskav, pa prispevek v knjigi prikazuje ključne ugotovitve dveh primarnih raziskav (usmerjeni intervjuji in anketna raziskava), ki sta bili izvedeni v okviru projekta MAPA. Dodatno je bila izvedena še fokusna skupina z izbranimi deležniki. Gre za edinstveno tako empirično raziskavo v Sloveniji in prispevek o njenih najpomembnejših rezultatih je vrednost monografije.

Tukaj je potrebno še terminološko pojasnilo. Avtorice in avtorji v prispevkih uporabljajo za poimenovanje raznovrstnih nestandardnih oblik (organizacije) dela različne izraze, tako kot se tudi v tuji in domači literaturi, statistiki in dokumentih uporabljajo za te oblike dela različni izrazi, kot so nestandardne oblike dela (angl. *non-standard forms of work*), nestandardno delo (angl. *non-standard work*; OECD 2015), nestandardna zaposlitev (angl. *non-standard employment*) ali nestandardne oblike zaposlitve (angl. *non-standard forms of employment*; Eurofond, 2015; ILO, 2016a), pa tudi atipično delo (angl. *atypical work*) ali atipična zaposlitev (angl. *atypical employment*; European Commission 2015). V najširšem smislu vsi našeti pojmi vključujejo tako oblike dela, ki se opravljajo na podlagi sklenjene (atipične) pogodbe o zaposlitvi, kot tudi tiste, ki se opravljajo na drugih pogodbenih podlagah, vendar so primerljive delovnemu razmerju. Monografija sledi opredelitvi tega pojma metodologiji MOD, ki v ta pojem vključuje štiri kategorije oseb:časne zaposlitve (angl. *temporary employment*); delo za krajši delovni čas (angl. *part-time work*);časno agencijsko delo (angl. *temporary agency work*) in druga večstranska delovna razmerja (angl. *other multi-party employment relationships*); prikrita delovna razmerja in odvisni samozaposleni (angl. *disguised employment / self-employment*).

Prekarno delo ima v javni razpravi nedvomno negativen predznak. Stroka vidi glavni problem v tveganju, da bo z naraščanjem nestandardnih oblik dela, ki ne bodo ustrezno pravno urejene v smislu uravnoteženja prožnosti za delodajalce in varnosti za delavce (model prožne varnosti), čedalje večje število oseb, ki si sredstva za preživljanje pridobivajo z odvisnim delom, postalo prekarne in ostalo zunaj zaščite delovnega in socialnega prava, to pa pomeni zunaj veljavnih standardov, ki zagotavljajo posamezniku dostojno delo in dostojno življenje. Posameznik lahko izgubi nadzor nad svojim (delovnim) časom, dohodkom in varnostjo. Taka nepredvidljivost pa vodi v negotovost dela in življenja nasploh. Omenjena preureditev sfere dela pa ne bi bila združljiva s pojmom sodobne pravne in socialne države, utemeljene v spoštovanju človekovega dostojanstva in temeljnih (tudi delovnih in socialnih) pravic, kot to izhaja iz slovenske Ustave in vseh najpomembnejših mednarodnih dokumentov s področja človekovih pravic. Vendar pa temeljna načela *per se* niso dovolj za preprečevanje prekarizacije sfere dela brez nadaljnjega ustreznega zakonskega urejanja tako na nacionalni ravni kot tudi na ravni EU. Upamo, da bo pričujoča monografija pripomogla k temu cilju in olajšala ustrezne odločitve zakonodajne, pa tudi izvršilne in sodne veje oblasti ter opolnomočila socialne partnerje in vse druge deležnike na trgu dela.

Katarina Kresal Šoltes, Grega Strban, Polona Domadenik

V Ljubljani, februarja 2020

**I. PRAVNI VIDIKI PREKARNEGA
DELA IN UKREPI ZA OMILITEV
NEGATIVNIH POSLEDIC**

Barbara Kresal

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za socialno delo

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

VPLIV PREKARIZACIJE DELA NA INDIVIDUALNE PRAVICE DELAVCEV

1. UVODNO O NESTANDARDNIH OBLIKAH ZAPOSLOTITVE IN PREKARNOSTI

Prispevek najprej opredeli temeljne pojme in napetost med nestandardnimi oblikami zaposlitve in prekarnostjo (uvod), prekarizacijo dela in neuveljavljanjem pravic delavcev (drugi razdelek) ter koncept dostojnega dela nasproti prekarnemu delu (tretji razdelek). Četrty razdelek analizira prikrajšanja na področju individualnih pravic delavcev zaradi prekarizacije dela, peti razdelek pa sklepno povzema seznam pravic po posameznih področjih, katerih prikrajšanja opredeljujejo prekarno delo in pomeni metodološki okvir za analizo tveganj za prekarnost po posameznih oblikah dela v nadaljevanju monografije.

Nestandardne oblike zaposlitve so tiste, ki glede ene ali več značilnosti odstopajo od standardne zaposlitve (za nedoločen čas, s polnim delovnim časom, kjer se delo opravlja v dvostranskem pravnem razmerju neposredno za delodajalca, s katerim je delavec sklenil pogodbo o zaposlitvi). To so zlasti zaposlitve za določen čas, agencijsko delo in zaposlitve s krajšim delovnim časom, pa tudi študentsko delo, delo v prikritih delovnih razmerjih (navidezni oziroma fiktivni samozaposleni), delo ekonomsko odvisnih oseb in raznovrstno pogodbeno delo na podlagi pogodb civilnega prava, če se konkretna pojavnost teh oblik dela v praksi približuje značilnostim odvisnega dela v delovnih razmerjih. V najširšem smislu lahko v ta okvir umestimo tudi delo na črno, nezakonito delo oziroma delo, ki se izvaja zunaj pravno dopustnih in urejenih oblik.¹ Nestandardne oblike dela in zaposlitve se označuje za prekarne, kar naj bi poudarjalo njihovo značilnost, da je položaj delavcev, ki delajo na tak način, praviloma bolj negotov in slabši v primerjavi s standardno zaposlitvijo.²

Nestandardne oblike zaposlitve niso *per se* tudi prekarne. Ta dva pojma nista soznačna, čeprav se pogosto uporabljata tako. Niso vse nestandardne oblike zaposlitve tudi prekarne in niso vse prekarne zaposlitve le nestandardne. Prekarnost je mogoče najti tudi med tistimi delavci, ki delajo v standardni zaposlitvi. Vendar je res, da je pri nestandardnih oblikah zaposlitve in dela praviloma večje tveganje za prekarnost, pogosteje se prekarnost pojavlja pri nestandardnih zaposlitvah.³ Posledično so zato pri obravnavanju prekarnosti na področju dela upravičeno deležne posebne pozornosti oziroma se obravnavanje prekarnosti osredini na te, nestandardne oblike zaposlitve. Še posebej je problematična prekarnost položaja takih delavcev, kadar

1 B. Kresal, nav. delo (2013), str. 126–127; prim. tudi B. Kresal, nav. delo (2012) in tam navedena dela.

2 J. Buelens in J. Pearson (ur.), nav. delo (2013); J. Fudge in R. Owens (ur.), nav. delo (2006); ILO, nav. delo (2013a); G. Rodgers in J. Rodgers (ur.), nav. delo (1990); V. Letourneux, nav. delo (1998), str. 16–20 in 53–61; A. Broughton in drugi, nav. delo (2016); W. Eichhorst in V. Tobsch, nav. delo (2017); D. McCann in J. Fudge, nav. delo (2017), str. 147–184; D. Senčur Peček in V. Franca, nav. delo (2019), str. 114–132; J. Kenner in drugi, nav. delo (2019).

3 ILO, nav. delo (2016), str. xxiii in 18–19.

gre za »neprostovoljno«, neželjeno delo v teh oblikah, ker delavec ni imel drugih možnosti.

Prekarizacija dela pomeni, da so ti delavci praviloma v slabšem delovnopravnem in socialnem položaju: v povprečju imajo nižje dohodke kot delavci v standardni obliki zaposlitve za nedoločen čas, redkeje so deležni dodatnih ugodnosti in bonitet, imajo manj možnosti za usposabljanje, izobraževanje in napredovanje, težje usklajujejo svoje poklicne in družinske obveznosti, pogosteje so brezposelni itd. Med njimi je več tistih, ki prihajajo iz ranljivejših skupin, prav tako pa so tudi v svoji zaposlitvi ranljivejši. Izpostavljeni so večjemu tveganju za nastanek revščine, med njimi je več revnih zaposlenih kot med delavci v standardni obliki zaposlitve.⁴ Po eni strani delodajalec praviloma ni zainteresiran za vlaganje vanje, dolgoročno načrtovanje njihove kariere, njihovo izobraževanje in usposabljanje in s tem ohranjanje njihove zaposljivosti, po drugi strani pa ti delavci ostajajo v zelo negotovem zaposlitvenem položaju, pripadnost teh delavcev podjetju je zato lahko manjša, s tem pa tudi njihova zavzetost in zmožnost za dolgoročno produktivno in inovativno delo.⁵ Ti delavci imajo prav tako večje težave na drugih področjih življenja, težje pridejo do kreditov, stanovanja, težje se osamosvojijo in ustvarijo družino, njihovi otroci imajo pogosteje težave v duševnem zdravju in pri odraščanju. Zaradi svojega ranljivejšega in negotovega zaposlitvenega položaja se ti delavci tudi težje odločijo za uveljavljanje svojih delavskih pravic, zato so bolj izpostavljeni kršitvam in zlorabam. Praviloma so tudi manj sindikalno organizirani. Pogosteje prihajajo iz zapostavljenih, ranljivejših skupin – med prekarnimi delavci je veliko žensk, delavcev migrantov, mladih ipd. – zato so še toliko bolj izpostavljeni diskriminatornim praksam delodajalcev, večjemu izkoriščanju in manj kakovostnim delovnim in življenjskim pogojem.⁶ Pri prekarnosti se tveganja, povezana z zaposlitvijo, čedalje bolj prenašajo na delavce.

4 B. Kresal, nav. delo (2011), str. 175. Glej tudi obsežno o revščini zaposlenih v V. Leskošek in drugi, nav. delo (2013).

5 Kar nekaj raziskav opozarja tudi na to, da so redno zaposleni delavci oziroma delavci s stabilnejšo zaposlitvijo bolj produktivni in inovativni. To je logična posledica tega, da so po eni strani ti delavci bolj motivirani in čutijo večjo pripadnost, vključenost in medsebojno povezanost v podjetju, po drugi strani pa je tudi delodajalec bolj odgovoren pri načrtovanju njihove kariere, skrbi za razvijanje njihovih poklicnih kompetenc, usposobljenosti, prav tako pa tudi pri skrbi za njihovo varnost in zdravje pri delu, vključno s preprečevanjem stresa in izgorelosti, in pri zagotavljanju možnosti za lažje usklajevanje njihovih poklicnih in družinskih obveznosti.

6 B. Kresal, nav. delo (2013), str. 128–129.

2. PREKARIZACIJA DELA IN NEUVELJAVLJANJE PRAVIC DELAVCEV

Prekarnost položaja delavcev odpira zlasti tudi vprašanje učinkovitega uveljavljanja in varstva njihovih pravic ter učinkovitega nadzora nad spoštovanjem predpisov, ki naj bi tem delavcem zagotavljali varstvo. Ti delavci si pogosto ne upajo uveljavljati svojih pravic, ki so jim kršene, čeprav bi prav oni še toliko bolj potrebovali učinkovito delovnopravno varstvo. Ranljivost delavcev v prekarnih zaposlitvah se s tem le še poveča, saj jim pogosto dejansko niso dostopne niti tiste pravice, ki jim sicer formalno pripadajo po veljavni zakonodaji.⁷

3. KONCEPT DOSTOJNEGA DELA NASPROTI PREKARNEMU DELU

Mednarodna organizacija dela (MOD) ugotavlja, da nestandardne oblike zaposlitve pomenijo tveganje za delavce, podjetja, trge dela in družbo v celoti, in sicer še posebej, če gre za »neprostovoljno«, neželjeno delo v teh oblikah⁸ (delavec je na primer zaposlen prek agencije ali za določen čas, ker mu ne uspe dobiti redne zaposlitve za nedoločen čas; delavec je zaposlen za krajši delovni čas, ker mu ne uspe dobiti polne zaposlitve; delavec dela kot samostojni podjetnik, kot samozaposlen, ker ne more najti redne zaposlitve, ker delodajalec noče z njim skleniti pogodbe o zaposlitvi itd.). Prekarnost se kaže v tem, da je delo slabo plačano in delavca postavlja v ekonomsko odvisnost, da se delavec sooča z negotovostjo glede prihodnosti svoje zaposlitve (trajanje, nadaljevanje zaposlitve je negotovo, ves čas obstaja nevarnost izgube zaposlitve, s tem pa tudi dohodka), da delavec nima vpliva oziroma je ta majhen in da glede svojih pravic pri delu ne uživa ustreznega varstva.⁹

Nestandardne oblike zaposlitve in prekarno delo se v velikem, celo pretežnem delu prekrivata, pri čemer MOD kot nestandardne oblike zaposlitve navaja:

- začasne zaposlitve (angl. *temporary employment*), torej zaposlitev za določen čas, vključno z na projekt ali nalogo vezane pogodbe, občasno delo, sezonsko delo, dnevnikaarji itd.;
- zaposlitev za krajši delovni čas od polnega, vključno z delom na zahtevo oziroma vpoklic (angl. *part-time in on-call work*);

7 Glede tega teorija predlaga krepitev inšpekcijskega nadzora in strožje sankcije ter nekatere druge dodatne ukrepe (tako na primer D. Senčur Peček in V. Franca, nav. delo (2019), str. 132; B. Kresal, nav. delo (2014), str. 193–194; B. Kresal, nav. delo (2011), str. 177).

8 ILO, nav. delo (2016), str. xxiii–xxiv.

9 Prav tam, str. 18.

- večstranska razmerja (angl. *multi-party employment*), kot sta agencijsko delo in podizvajalsko delo (angl. *temporary agency work, subcontracted labour*);
- prikrita delovna razmerja in odvisni samozaposleni (angl. *disguised employment, dependent self-employment*).¹⁰

Pojem nestandardne oblike zaposlitve izhaja iz označitve oblike, vrste, tipa pravnega razmerja, na podlagi katerega se opravlja delo (v primerjavi s temeljno pravno obliko za odvisno delo, torej standardno zaposlitvijo), drugi pojem, prekarnost, pa izhaja iz označitve značilnosti zaposlitve, opisuje dejanske značilnosti razmerja, v katerem se opravlja delo.¹¹

Pravzaprav ni neke enoznačne opredelitve prekarnega dela. To pomeni, da je pogosto podvržena subjektivnim dojemanjem, prav tako pa je visoko politizirana.¹² Umanjkanje neke jasne, splošno sprejete opredelitve hkrati pomeni, da je težko določiti kazalnike, ki naj bi ta pojav merili in omogočili njegovo spremljanje, analiziranje in vrednotenje.

Vrednostni opis značilnosti zaposlitve v smislu prekarnosti se pogosto označuje tudi kot pomanjkanje značilnosti dostojnega dela. Prekarno delo na eni strani in dostojno delo na drugi strani se tako lahko obravnavata kot vsebinsko opredeljeni nasprotji: če je delo prekarno, potem ga ni mogoče označiti za dostojno delo; dostojno delo *per se* ne more biti prekarno.

Izhajajoč iz vidika človekovih pravic, je treba koncept dostojnega dela razumeti kot zavezujočo normo, utemeljeno na mednarodno- in ustavnopravnem imperativu človekovega dostojanstva, prekarno delo pa kot kršitev človekovega dostojanstva in človekovih pravic.¹³

Pomembno je, da se koncept dostojnega dela uveljavi za vse delavce in da se vsem delavcem, ki potrebujejo delovnopravno varstvo, dejansko zagotovi delavske pravice. Ne pa, da imamo delavce, ki se jim priznava delavske pravice, in delavce, ki teh pravic

¹⁰ Prav tam, str. 8 in 16.

¹¹ Prav tam.

¹² A. Broughton in drugi, nav. delo (2016), str. 21. Prim. tudi D. McCann in J. Fudge, nav. delo (2017), str. 156: »*Precarious Work has become the most prominent label globally.*«

¹³ Več o konceptu dostojnega dela in povezavi med delavskimi pravicami in temeljno pravico do človekovega dostojanstva B. Kresal, nav. delo (2019), str. 191–207. Delavske pravice (individualne in kolektivne) so bistvena sestavina človekovega dostojanstva. So nujne za dejansko uresničitev in konkretizacijo človekovega dostojanstva v vsakodnevnem življenju večine ljudi, ki si sredstva za preživljanje sebe in svoje družine pridobivajo s svojim delom. Priznanje in dejansko spoštovanje delavskih pravic v praksi za vse delavce je nujni pogoj za dostop do vseh drugih človekovih pravic in njihovo učinkovito uresničevanje v praksi.

nimajo oziroma jim je dostop do teh pravic omejen in otežen.¹⁴ Ob tem je seveda pomembno, da sta obseg in raven delavskih pravic ustrezna. Segmentacijo na trgu dela in neenakosti pri dostopu do pravic glede na to, na kakšni formalnopravni podlagi ljudje delajo, je namreč treba reševati z ustrezno krepitvijo delovnopravnega varstva prekarne delavcev in ne z zniževanjem splošne ravni delavskih pravic.

4. PRIKRAJŠANJA NA PODROČJU INDIVIDUALNIH PRAVIC DELAVCEV

V poročilu MOD o nestandardnih oblikah zaposlitve je identificiranih sedem področij negotovosti, povezanih z delom (angl. *work insecurity*):¹⁵

1. varnost zaposlitve;
2. zaslužek/plačilo;
3. delovni čas;
4. varnost in zdravje pri delu;
5. pokritost s socialno varnostjo;
6. usposabljanje;
7. zastopanost in druge temeljne delavske pravice (kolektivne pravice delavcev, ter varstvo pred diskriminacijo, odprava prisilnega dela, prepoved otroškega dela).

Poleg posledic za delavce poročilo opozarja tudi na možne negativne posledice nestandardnih oblik dela na podjetja in družbo v celoti. Gre za kompleksne, medsebojno povezane vplive, znotraj katerih je mogoče identificirati tudi tiste, ki se navezujejo na individualne pravice delavcev.

Tako je na primer v okviru negotovosti v zvezi z varnostjo oziroma trajanjem zaposlitve pozornost usmerjena na prikrajšanja, ovire glede ohranjanja zaposlitve v prihodnje (ostati zaposlen), torej na negotovosti in tveganja, povezana z izgubo zaposlitve in s tem posledično izgubo dohodka. Ta tveganja so večja, če ni nobenih omejitev glede prenehanja zaposlitve in odpustitve delavca ali če so te omejitve minimalne.¹⁶ Pri zaposlitvah za določen čas, tudi začasnem agencijskem delu, pa tudi pri (navidežno) samozaposlenih ni omejitev in delavci niso varovani pred izgubo zaposlitve, saj delodajalca ne omejujejo pravila glede utemeljenega razloga, odpovednih rokov itd.

Raziskave kažejo, da varnost zaposlitve delavci visoko vrednotijo, pogosto višje od visokega plačila. Je pa to tudi eden od vidikov, glede katerega pravzaprav večina

14 Prim. E. Ales (ur.) in drugi, nav. delo (2017), ki glede tega obravnava razmerje med »core« in »contingent work«.

15 ILO, nav. delo (2016), str. xxiii–xxiv, 19–20.

16 ILO, nav. delo (2016), str. 19 in 186–189.

delavcev po vsem svetu čuti negotovost in tveganja: večina delavcev meni, da je izpostavljena nevarnosti izgube zaposlitve, razlike so glede na stopnjo te nevarnosti.¹⁷

Pomemben vidik, ki povečuje ali zmanjšuje tveganje za prekarnost, je tudi to, kakšna je prehodnost iz nestandardnih oblik v standardno obliko zaposlitve. Nestandardne oblike zaposlitve namreč politika pogosto promovira z argumentom, da povečujejo zaposlitvene možnosti, zlasti za težje zaposljive skupine, in da gre za neke vrste vstopno točko na trg dela, ki naj bi pozneje olajševala prehod v kakovostnejše zaposlitve. Vendar pa MOD ugotavlja, da je prehodnost sicer različna po državah in po sektorjih, toda praviloma nizka, ponekod je le 10 odstotkov.¹⁸

Poleg tega podatki tudi kažejo, da je v državah, v katerih je večji obseg začasnega dela, tudi večja verjetnost prehajanja med nestandardnimi oblikami dela in brezposelnostjo, možnost prehajanja iz nestandardne v kakovostnejšo zaposlitev pa je manj verjetna.¹⁹

Podobno ugotavljajo tudi druge raziskave. Tako na primer McCann in Fudge poudarjata, da se obljuba prehoda iz negotovih oblik dela v kakovostnejšo standardno zaposlitev ne uresničuje in da so številne empirične raziskave pokazale, da za mlade in druge delavce, za katere naj bi bile nestandardne zaposlitve začetna »vstopna točka«, te postajajo njihova »standardna« zaposlitev in so obsojeni na vrtenje med različnimi začasnimi, krajšimi in drugimi nestandardnimi oblikami zaposlitve.²⁰

Plačilo je naslednji tipičen primer individualne pravice delavca. Raziskava MOD pokaže, da so delavci v nestandardnih oblikah zaposlitve opazno prikrajšani pri plačilu v primerjavi s standardnimi zaposlitvami, tudi do 30 odstotkov.²¹ Tveganja v zvezi s plačilom pri nestandardnih oblikah zaposlitve se nanašajo tudi na možnost zaslužiti dostojno plačo, plačo, ki zagotavlja dostojno preživetje. Praviloma so tudi delavci v nestandardnih oblikah zaposlitve (na primer pogodba o zaposlitvi za določen čas, s krajšim delovnim časom, agencijski delavci) pokriti in jih štiti minimalna plača, vendar pa to ne velja, vsaj v praksi na primer za (navidezno) samozaposlene.

Tudi delovni čas je tipični vidik individualnega delovnega prava. Glede tega delovna zakonodaja zagotavlja več individualnih pravic delavcev, ki so delavcem v nestandardnih oblikah zaposlitve težje ali manj dostopne. MOD na primer ugotavlja, da so na eni strani nekateri delavci zaradi premalo ur dela (bi radi delali več) izpostavljeni negotovostim glede pridobitve zadostnega plačila, po drugi strani pa so

17 ILO, nav. delo (2017), str. 18.

18 ILO, nav. delo (2016), str. xxiii in 186–189.

19 Prav tam.

20 D. McCann in J. Fudge, nav. delo (2017), str. 157.

21 ILO, nav. delo (2016), str. 19, 189–195.

nekateri delavci v nestandardnih oblikah zaposlitve izpostavljeni pretirano dolgim in nerednim delovnikom, ki pomenijo tveganja tako na primer za varnost in zdravje (stres, izgorelost) kot tudi težave pri usklajevanju dela in družine. Tem tveganjem so zlasti izpostavljeni odvisni samozaposleni in navidezno samozaposleni.²²

Poleg pojmov, kot so prekarnost, negotovost, dostojno delo, kakovost zaposlitve ipd., se je ob obravnavi različnih oblik zaposlitve oblikoval tudi pojem »nesprejemljivih oblik dela« (angl. *unacceptable forms of work*). McCann in Fudge dobre zaposlitve (angl. *good jobs*) opredeljujeta kot nasprotje nesprejemljivih oblik zaposlitve in navajata šest relevantnih razsežnosti:

- plačilo,
- varnost zaposlitve,
- delovni čas,
- organizacija dela,
- znanja in razvoj kariere,
- zastopanost.²³

Ob upoštevanju različnih tipologij prekarnega dela, dostojnega dela, kakovosti dela in podobnih konceptov pa nato McCann in Fudge predstavita nov kompleksen **večrazsežnostni model nesprejemljivih oblik dela** (*Multidimensional Model of Unacceptable Forms of Work – UFW*), ki vsebuje 12 razsežnosti:

1. prisilno delo,
2. varnost in zdravje,
3. dohodek oziroma plačilo,
4. varnost,
5. delovni čas,
6. zastopanost in participacija,
7. otroško delo,
8. socialna varnost,
9. enakost, človekove pravice in dostojanstvo,
10. pravna varnost,
11. družinsko in skupnostno življenje,
12. organizacija dela.

Tudi v tem modelu znotraj različnih razsežnosti nastopajo vidiki, ki jih je mogoče opredeliti kot individualne pravice delavcev. Če se omejimo na najbolj temeljne

²² Prav tam, str. 19 in 196–199.

²³ D. McCann in J. Fudge, nav. delo (2017), str. 154.

vidike individualnih pravic v delovnem razmerju, naj omenim plačilo, delovni čas, varnost zaposlitve.²⁴

V okviru razsežnosti plačila se tako obravnava neustrezno plačilo, ki je nižje od tistega, ki zagotavlja dostojno preživetje, ter negotovosti glede plačila (nerednost plačil, zamude pri plačilu, neutemeljeni odtegljaji od plače, pretirana odvisnost plačila od rezultatov dela). V okviru razsežnosti delovnega časa pa predolgi delovniki, tedenski počitki, krajši od 24 ur, nezadostni dnevni počitek, prisilno nadurno delo, umanjkanje ustreznega minimalnega letnega dopusta, po drugi strani pa premalo ur dela itd.).²⁵

Smiselno je omeniti tudi indeks dostojnega dela (*Decent Work Index*),²⁶ ki ga sestavlja deset strukturnih elementov: zaposlitvene možnosti, ustrezno plačilo in produktivno delo, dostojni delovni čas, usklajevanje dela, družine in zasebnega življenja, delo ki ga je treba ukiniti, stabilnost in varnost zaposlitve, enake možnosti in obravnavanje, varno delovno okolje, socialna varnost, socialni dialog in delavsko oziroma delodajalsko zastopanje. Znotraj teh strukturnih razsežnosti so razvrščeni različni kazalniki.

Raziskava o prekarnem delu v Evropi iz leta 2017²⁷ prav tako izhaja iz večrazsežnostnega pristopa. Ta oblikuje pet področij potencialnih tveganj za prekarlost:

- nizko plačilo,
- negotovost glede bodoče zaposlitve,
- stres in drugi zdravstveni vidiki,
- razvoj kariere in usposabljanje
- nizka raven kolektivnih pravic.

Najti je mogoče še številne druge kompleksne modele za spremljanje vidikov in kompleksnih učinkov različnih oblik zaposlitve. Pri vseh se praviloma pojavljajo določeni tipični vidiki (nikjer ni spuščeno plačilo, delovni čas, varnost ali varstvo zaposlitve itd.), lahko so nekoliko različno poimenovani, drugače razgrajeni ipd. Vse to je smiselno ustrezno upoštevati pri identificiranju prekarizacije dela, pri spremljanju in vrednotenju tega pojava ter oblikovanju politik, katerih namen bi moral biti zmanjševanje negativnih posledic prekarlosti ter zlasti preprečevanje prekarlosti na področju dela.

²⁴ Prav tam, str. 173.

²⁵ Prav tam.

²⁶ ILO, nav. delo (2013b). Prvi predlogi za tak indeks segajo v leto 1999. Prim. G. Standing, F. Bonnet in J. B. Figueiredo, nav. delo (2003), 213–238.

²⁷ W. Eichhorst in V. Tobsch, nav. delo (2017), str. 6.

5. SKLEP

Glede obravnave vpliva prekarizacije dela na individualne pravice delavcev je tako treba neprekinjeno spremljati in analizirati ta vpliv oziroma prikrajšanja zlasti glede naslednjih vidikov:

- varnost zaposlitve:
 - pravica do varstva pred prenehanjem zaposlitve brez utemeljenega razloga,
 - odpravnina,
 - odpovedni rok,
 - možnost pridobiti drugo zaposlitev,
 - itd.,
- plačilo:
 - pravica do minimalne plače,
 - dodatki k plači in dodatna plačila,
 - varstvo plače (redno, pravočasno in pravilno izplačilo, varstvo v primeru insolventnosti, izvršbe, pobota ipd.),
 - itd.,
- delovni čas:
 - pravica do omejenega delovnega časa,
 - regulirano in omejeno opravljanje nadurnega dela,
 - razporeditev delovnega časa,
 - trajanje delovnega časa,
 - možnosti za usklajevanje delovnih in družinskih oziroma zasebnih obveznosti,
 - itd.,
- odmori, počitki in letni dopust:
 - pravica do odmora,
 - pravica do dnevnega in tedenskega počitka,
 - pravica do letnega dopusta in drugih odsotnosti,

- usposabljanje, izobraževanje in razvoj kariere:
 - preventiva pred izgubo zaposlitve,
 - ohranjanje in razvijanje zaposlitvenih možnosti,
 - možnosti za napredovanje in/ali pridobitev nove zaposlitve,
- prepoved diskriminacije:
 - pravica do enakega obravnavanja pri dostopu do zaposlitve,
 - med zaposlitvijo glede vseh njenih vidikov in
 - tudi pri prenehanju zaposlitve,
- varstvo zasebnosti, osebnostnih pravic in dostojanstva pri delu,
- dostop do pravnega varstva:
 - sodno varstvo individualnih pravic delavcev,
 - inšpekcijski nadzor nad spoštovanjem pravic delavcev.

Poleg vpliva na individualne pravice je treba posebno pozornost nameniti tudi vplivu prekarizacije dela na kolektivne pravice delavcev, kar je obravnavano v naslednjem poglavju te monografije.

Različne nestandardne oblike dela imajo različne značilnosti in posledično različna tveganja za prekarnost in prikrajšanja pri individualnih pravicah delavcev, zato je treba te razlike upoštevati pri analiziranju posameznih razsežnosti prekarnosti. Tako na primer delo za določen čas prinaša večje tveganje za prekarnost v smislu prikrajšanj glede varnosti in trajanja zaposlitve, pri delu s krajšim delovnim časom pa je glavno tveganje za prekarnost povezano z nizkimi plačili itd.

Zato je treba ločeno analizirati in ocenjevati tveganja za prekarnost po posameznih oblikah nestandardnega dela, saj je le tako mogoče pravilno opredeliti specifičnosti konkretne nestandardne oblike dela in z njo povezana specifična tveganja za prekarnost. Posledično pa je le tako mogoče na tej podlagi oblikovati in predlagati ter predvsem v praksi dosledno učinkovito uveljaviti ustrezne ukrepe za preprečevanje, zmanjšanje oziroma odpravo prekarnosti ter vsaj za zmanjševanje in obvladovanje negativnih posledic prekarnosti pri posamezni nestandardni obliki dela, kar obravnavajo avtorji posameznih poglavij te monografije.

LITERATURA

Ales, E., Deinert, O., in Kenner, J. (ur.): Core and Contingent Work in the European Union – A Comparative Analysis. Hart Publishing, Oxford 2017.

Broughton, A., in drugi: Precarious Employment in Europe. European Parliament, Strasbourg 2016.

Buelens, J., in Pearson, J. (ur.): Standard Work: An Anachronism?. Intersentia, Cambridge, Antwerpen in Portland 2013.

Eichhorst, W., in Tobsch, V.: Risk of Precariousness: Results from European Working Conditions Survey 2010 and 2015. European Parliament, Strasbourg 2017.

Fudge, J., in Owens, R. (ur.): Precarious work, women, and the new economy. Hart Publishing, Oxford 2006.

ILO: Inception Report for the Global Commission of the Future of Work. Ženeva 2017.

ILO: Non-standard employment around the world. Ženeva 2016.

ILO (2013a): Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk. Ženeva 2013.

ILO (2013b): Decent work indicators: guidelines for producers and users of statistical and legal framework indicators. Ženeva 2013 (<https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_223121.pdf> (21. 2. 2020).

Kenner, J., Florczak, I., in Otto, M. (ur.): Precarious Work – The Challenge for Labour Law in Europe. Edward Elgar, Cheltenham 2019.

Kresal, B.: Human Dignity, v: Dorssemont, F. in drugi (ur.): The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation. Hart Publishing, Oxford 2019, str. 191–207.

Kresal, B.: Prikrita delovna razmerja – nevarno izigravanje zakonodaje, v: Delavci in delodajalci, 14 (2014), št. 2-3, str. 177–199.

Kresal, B.: Ali delovno pravo zagotavlja dostojne pogoje zaposlitve in dela, vključno s pravico do dostojnega plačila, v: Leskošek, V., in drugi: Revščina zaposlenih. Sophia, Ljubljana 2013, str. 77–148.

Kresal, B.: Primerljivost delovnopравниh varstev v različnih oblikah zaposlitve, v: Delavci in delodajalci, 12 (2012), št. 2-3, str. 245–262.

Kresal, B.: Fleksibilne ali prekarne oblike zaposlitve, v: Delavci in delodajalci, 11 (2011), št. 2-3, str. 169–183.

Leskošek, V., in drugi.: Revščina zaposlenih. Sophia, Ljubljana 2013.

Letourneux, V.: Precarious employment and working conditions in Europe. Eurofound, Dublin 1998.

McCann, D., in Fudge, J.: Unacceptable forms of work: A multidimensional model, v: *International Labour Review*, 156 (2017), št. 2, str. 147–184.

Rodgers, G., in Rodgers, J. (ur.): *Les emplois précaires dans la régulation du marché du travail*. OIT, Ženeva 1990.

Senčur Peček, D., in Franca, V.: From student work to false self-employment: how to combat precarious work in Slovenia?, v: Kenner, J., in drugi (ur.): *Precarious Work – The Challenge for Labour Law in Europe*. Edward Elgar, Cheltenham 2019, str. 114–132.

Standing, G., Bonnet, F., in Figueiredo, J. B.: A family of decent work indexes, v: *International Labour Review*, 142 (2003), št. 2, str. 213–238.

Katarina Kresal Šoltes
Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

VPLIV PREKARIZACIJE DELA NA KOLEKTIVNE PRAVICE DELAVCEV

1. UVODNO O POMENU KOLEKTIVNIH PRAVIC ZA URAVNOTEŽENJE POGAJALSKE NEENAKOSTI NA TRGU DELA

Naraščanje števila različnih oblik nestandardnega dela ima zelo pomembne posledice tudi za kolektivne pravice delavcev. Gre za vprašanje **reprezentativnosti** delavcev iz nestandardnih oblik dela ter kako preprečiti njihovo izključenost iz **mehanizmov kolektivnega pogajanja in pokritosti s kolektivnimi pogodbami**. »Dostop do socialnega dialoga je namreč nerazdružljivo povezan z dostopom do dostojne plače in dostojnih delovnih razmer,«¹ ker so v kapitalističnih industrijskih razmerjih mehanizmi kolektivnega pogajanja eden ključnih instrumentov za uravnoteženje pogajalske neenakosti na trgu dela in s tem preprečevanje socialnega dumpinga in zagotavljanje socialne varnosti delavcev ter s tem socialnega miru. Za države EU velja, da regulacija obveznih minimalnih delovnih standardov ni določena le z zakonodajo (heteronomnimi pravnimi viri), ampak tudi s kolektivnimi pogodbami (avtonomnimi pravnimi viri), sklenjenimi med sindikati in delodajalskimi organizacijami. Zato stroka šteje **dostop do socialnega dialoga**, poleg dostopa do socialne varnosti, dostopa do varstva zaposlitve, dostopa do dostojne plače in varstva zaposlitvenega statusa, za pomemben vidik preučevanja razmerja med standardnimi in nestandardnimi oblikami dela.² Številne raziskave kažejo, da pravzaprav pri vseh nestandardnih oblikah dela obstaja **visoka stopnja tveganja za prekarnost** tudi na področju reprezentativnosti in mehanizmov kolektivnega pogajanja, ker v praksi ti mehanizmi bodisi niso razviti bodisi jih ovirajo neustrezne pravne prakse.³ Ta vidik je obravnavan v drugem razdelku prispevka.

Izhajajoč iz strateških dokumentov EU, ki poudarjajo pomen **varne in prilagodljive zaposlitve**,⁴ ter spoznanja o zgodovinsko potrjeni pozitivni vlogi socialnega dialoga in kolektivnih pogodb kot učinkovitega orodja za doseganje tega cilja, ni videti utemeljenega razloga, da si ne bi prizadevali priznati polnega uživanja kolektivnih pravic tudi vsem tistim delavcem, ki delajo v nestandardnih oblikah dela. Žal ni tako.

Prva težava je že samo vprašanje pravno formalnega priznanja kolektivnih pravic delavcem v nestandardnih oblikah dela. Ta problem se nanaša načeloma le na tiste oblike dela, ki se opravljajo zunaj delovnega razmerja (samozaposleni, svobodni

1 K. Kresal Šoltes, nav. delo (2013), str. 239.

2 J. Pearson, nav. delo, str. 2.

3 MOD, 2016, slika 5.11., str. 224. European parliament (2016), tabela 4, str. 54. R. Pedersini, D. Coletto in Eurofound, nav. delo (2010), str. 39–51.

4 Glej 5. člen Priporočila Komisije (EU) 2017/761 o evropskem stebru socialnih pravic, ki med drugim določa, da naj imajo delavci ne glede na vrsto ali trajanje zaposlitvenega razmerja pravico do poštenega in enakega obravnavanja, da se spodbuja prehod k zaposlitvam za nedoločen čas ter da se preprečujejo zaposlitvena razmerja, ki vodijo do negotovih (prekarnih) delovnih razmer, vključno s prepovedjo zlorab atipičnih pogodb o zaposlitvi.

poklici), ker se status teh delavcev prepleta s statusom gospodarskih subjektov, ki na trgu samostojno za svoj račun opravljajo gospodarske storitve in za katere veljajo pravila EU o prepovedi omejevanja konkurence. To odpira vprašanje opredelitve pravne narave kolektivnih sporazumov, ki jih sklepajo njihove predstavniške organizacije bodisi kot kolektivnih pogodb bodisi kot prepovedanih kartelnih sporazumov. Tega vprašanja slovenski organi in sodišča doslej še niso obravnavali, je pa bilo izpostavljeno v primerjalnopравnih ureditvah in so se do njega že opredelili nadzorni organi Mednarodne organizacije dela (MOD) v zvezi z razlago Konvencije MOD št. 87 in Konvencije MOD št. 98 s področja sindikalnega prava (ki zavezujejo tako Slovenijo kot tudi vse druge države članice EU), Evropski odbor za socialne pravice pri Svetu Evrope v zvezi z Evropsko socialno listino (ki prav tako zavezuje Slovenijo in vse druge države članice EU), Sodišče EU v zvezi z razlago obsega uporabe konkurenčnega prava EU v znanih zadevah *Albany* in *FNV Kunsten Informatie en Media* in tudi stroka.⁵ Ti vidiki so analizirani v tretjem razdelku.

Naslednja težava se nanaša na vprašanje učinkovitosti dejanskega uresničevanja kolektivnih pravic v sferi nestandardnih oblik dela. Četudi bi imeli delavci v nestandardnih oblikah dela pravno formalno priznane kolektivne pravice, pa se v praksi soočajo s številnimi ovirami, ki preprečujejo ali omejujejo njihovo učinkovito uresničevanje. To odpira vprašanje dejanskega dometa tradicionalne vloge socialnih partnerjev v tem segmentu sfere dela. Ta vidik je analiziran v četrtem razdelku.

2. OMEJEN DOSTOP DO SINDIKALNEGA ZDRUŽEVANJA IN KOLEKTIVNEGA POGAJANJA: KAZALEC TVEGANJA ZA PREKARNOST

Reprezentativnost in druga temeljna načela in pravice na področju dela so eno od sedmih področij tveganja za prekarnost po metodologiji MOD.⁶ V okviru tega kazalca se obravnava tudi dostop do sindikalnega združevanja in kolektivnega pogajanja. Iz navedene raziskave lahko povzamemo, da je ta kazalnik tveganja:

- prisoten pri vseh nestandardnih oblikah dela,
- po intenzivnosti razširjen oziroma široko opažen (ni samo pogosto ali občasno opažen), kar pomeni najvišjo stopnjo tveganja za prekarnost, skoraj pri vseh nestandardnih oblikah dela, le pri zaposlitvah za krajši delovni čas in za določen čas je identificirana nižja, vendar še vedno druga najvišja stopnja tveganja (pogosta prisotnost tveganja), kar je prikazano v spodnji tabeli.

5 Glej K. Kresal Šoltes, nav. delo (2011), str. 247; K. Kresal Šoltes, nav. delo (2018), str. 258–259; V. Franca, nav. delo (2017), str. 1217.

6 ILO, nav. delo (2016a), str. 19–20.

Iz raziskave MOD med drugim tudi izhaja, da imajo delavci, ki delajo za določen čas, v primerjavi s tistimi iz standardne zaposlitve manjše možnosti za sindikalno združevanje tudi na primer zaradi strahu, da bi zaradi včlanitve v sindikat ali zaradi uveljavljanja svojega glasu bili prikrajšani za vnovično sklenitev oziroma podaljšanje pogodbe za določen čas, kar bi še dodatno zmanjšalo njihovo varnost.⁷ Enako velja lahko tudi pri občasnem delu, projektnem delu ali sezonskem delu, pri delavcih na poziv in s skrajno prožnimi in nepredvidljivimi razporedi dela, pri katerih je sindikalna povezanost nizka, delavci pa so še dodatno prikrajšani, če imajo malo stikov s stalno zaposlenimi delavci. Občasni in dnevni delavci so prav tako slabo sindikalno zastopani, saj pogosto niti nimajo stalnega delovnega mesta, lahko pa obstajajo tudi napetosti med njimi in stalnimi zaposlenimi, na primer kolikor z njimi delodajalec zapolnjuje stalno zaposlene.⁸ Vse to lahko velja tudi za agencijske delavce. Tudi delavci z zaposlitvami za krajši čas so lahko manj povezani z delovnim kolektivom in zato zaradi njihovega statusa manj sindikalno organizirani, čeprav pri njih obstaja manjša stopnja tveganja kot pri drugih nestandardnih oblikah dela.

7 Prav tam, str. 225.

8 Prav tam, str. 226. Raziskava MOD omenja na primer nadomeščanje v primeru stavke, kar pa za slovensko ureditev ne pride v poštev, saj zakonodaja prepoveduje najemanje agencijskih delavcev v tem primeru (59. člen ZDR-1).

Tabela 2.1 – Pregled vrste in stopnje tveganja v zvezi z nestandardnimi oblikami dela po MOD.

	tranzitnost in ne-gotovost zaposlitve	posegi v plačilo	več delovnih ur, več služb hkrati	poklicni riziki varnosti in zdravja	neza-dostna pokritost socialne varnosti	negotovost glede usposabljanja	omejen dostop do kolektivnih pravic
pogodbe za določen čas, projektno delo, sezonsko delo	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX
začasno/ občasno delo, vključno z dnevnim delom	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
delo za krajši delovni čas	X	X	XX	X	XX	XX	XX
delo na poziv (angl. zero-hours contract)	XXX	XX	XX	XX	XXX	XX	XXX
agencijsko delo, dispečerji, posredniki dela	XX	XX	XXX	XXX	XX	XXX	XXX
podizvajalske oblike zagotavljanja storitev	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
odvisni samozaposleni	XXX	XX	XX	XX	XXX	XXX	XXX

Legenda: XXX: razširjeno, XX: pogosto, X: občasno

Vir: ILO, 2016a. Non-standard employment around the world, str. 224.

V primerjavi z delavci, ki delo opravljajo v nestandardnih oblikah dela na podlagi sklenjene pogodbe o zaposlitvi (v okviru delovnega razmerja) in pravno formalno sicer polno uživajo pravico do sindikalnega združevanja in kolektivnega pogajanja, se pa v praksi srečujejo s številnimi ovirami, ki otežujejo dejansko uresničevanje teh pravic, pa se samozaposleni delavci (zunaj delovnega razmerja) spopadajo še s problemom formalnopravnega priznanja teh pravic, kar je obravnavano v naslednjem razdelku.

3. PRAVICA DO SINDIKALNEGA ZDRUŽEVANJA IN KOLEKTIVNEGA POGAJANJA SAMOZAPOSLENIH IN DRUGIH DELAVCEV ZUNAJ DELOVNEGA RAZMERJA

3.1. PRAVNA UREDITEV NA RAVNI MOD IN STALIŠČA NADZORNIH ORGANOV

Pravica do sindikalnega združevanja in kolektivnega pogajanja je ena od temeljnih pravic na področju dela. Zanje velja, da so univerzalne in veljajo za vse delavce ne glede na vrsto pogodbenega razmerja, vključno tudi za tiste v nestandardnih oblikah dela.⁹

Temeljni konvenciji MOD z zadevnega področja sta Konvencija MOD št. 87 o sindikalnih svoboščinah in Konvencija MOD št. 98 o pravici do organiziranja in kolektivnega pogajanja. Iz besedila Konvencije MOD št. 87, kot jo razlagata pristojna nadzorna organa MOD, izhaja, da ne obravnava pravice do sindikalnega združevanja le delavcev, ki imajo sklenjeno delovno razmerje (angl. *employment relationship*), ampak imajo po konvenciji (razen pripadniki oboroženih sil in policije, za katere nacionalna ureditev določi obseg uresničevanja te pravice) vsi delavci in delodajalci brez kakršnekoli izjeme (angl. *without distinction whatsoever*) pravico do ustanavljanja in včlanjevanja v sindikate (2. člen konvencije). Tako razlagata konvencijo Odbor za svobodo združevanja (CFA) in Odbor strokovnjakov (CEACR) kot nadzorna organa MOD za uresničevanje konvencij s področja sindikalne svobode, ki zavezujejo tako Slovenijo kot tudi vse druge države članice EU.

Stališče MOD je torej jasno in tako za Slovenijo kot tudi za druge države članice EU, ki so vse hkrati tudi članice MOD in tudi vse podpisnice konvencij MOD št. 87 in št. 98, tudi obvezujoče:

1. pravico do sindikalnega združevanja in kolektivnega pogajanja je treba zagotoviti vsem delavcem (angl. *all workers*) – z edino izjemo glede vojske in policije; in
2. merilo za določitev oseb, ki uživajo to pravico, ne sme temeljiti na obstoju delovnega razmerja (angl. *employment relationship*), ki pogosto niti ne obstaja, na primer v primeru kmetijskih delavcev, na splošno pri samozaposlenih delavcih in tistih, ki opravljajo svobodne poklice (angl. *liberal professions*), ki bi morali

⁹ ILO, 2015, GB.323/POL/3, str. 50.

kljub temu uživati pravico do sindikalnega združevanja.¹⁰ Iz bogate prakse obeh odborov MOD za nadzor uresničevanja standardov med drugim izhaja, da ta temeljna pravica pripada tudi začasnim delavcem,¹¹ delavcem na poskusnem delu,¹² vajencem in drugim osebam, ki imajo pogodbe o usposabljanju,¹³ osebam, ki delajo po programih za zmanjševanje brezposelnosti,¹⁴ osebam, ki delajo v kooperativah oziroma zadrugah,¹⁵ gospodinjskim delavcem,¹⁶ odpuščenim delavcem,¹⁷ upokojenim delavcem,¹⁸ delavcem z več delodajalci,¹⁹ začasnim agencijskim delavcem, samozaposlenim, pogodbenim in podizvajalskim delavcem,²⁰ delavcem za krajši delovni čas idr. in da pogodbeni status, ki ga ima delavec z delodajalcem, ne sme vplivati na dostop do učinkovitega uresničevanja te pravice, ki je tudi ni dopustno iz tega razloga omejevati nič bolj, kot se sicer sme omejevati tudi drugim delavcem.²¹

Čeprav se pravica do sindikalnega združevanja in delovanja po Konvenciji MOD št. 87 nedvomno nanaša na širši pojem delavca od pojma delavca, ki je zaposlen na podlagi pogodbe o zaposlitvi, pa obseg in domet tega širšega pojma ostaja nedoločen,²² zato v nacionalnih praksah najdemo številne primere omejevanja te pravice v nasprotju s standardi MOD.²³ Zlasti je treba biti kritičen do sporne prakse nacionalnih organov za varstvo konkurence, kolikor preširoko razlagajo področje uporabe pravil konkurenčnega prava tudi na področju, na katerem sicer velja kolektivno delovno pravo, katerega bistveni del so standardi sindikalne svobode.

10 ILO, Digest of Decision and principles of the Freedom of Association Committee, 5th (revised) edition, 2006, tč. 254; ILO Committee of Freedom of Association, Report No. 326, Case No. 2013 (Mexico); ILO Committee of Freedom of Association, Report No. 343, Case No. 2430 (Canada). Glej tudi: Rubiano Camilo, nav. delo (2013), str. 133–151. Pregled stališč nadzornih organov MOD v: ILO, nav. delo (2016a), str. 209–215.

11 ILO (2006), tč. 255. 324th Report, Case no. 2083, tč. 253; 330th Report, Case no. 2185, tč. 846.

12 ILO (2006), tč. 256–257.

13 ILO (2006), tč. 258–259.

14 ILO (2006), tč. 260.

15 ILO (2006), tč. 261–262.

16 ILO (2006), tč. 267.

17 ILO (2006), tč. 268.

18 ILO (2006), tč. 270.

19 ILO (2006), tč. 271.

20 ILO (2006), tč. 255.

21 ILO 2016a, str. 209–215.

22 S. McCrystal, nav. delo, 217–242.

23 Pregled primerov v: ILO, nav. delo (2016a), str. 209–215.

3.2. SINDIKALNE PRAVICE SAMOZAPOSLENIH IN RAZMERJE DO KONKURENČNEGA PRAVA EU

Glede kategorije samozaposlenih, ki delo opravljajo na drugih pravnih podlagah in ne na sklenjeni pogodbi o zaposlitvi, je priznanje sindikalnih pravic delavcev povezano z vprašanjem obsega področja uporabe **konkurenčnega prava**. Kolektivne pogodbe, ki urejajo **razmerja med delavci in delodajalci**, so sicer po veljavnem evropskem in slovenskem pravu izključene iz uporabe pravil o prepovedi omejevanja konkurence in ne pomenijo prepovedanih kartelnih sporazumov, vendar pa se postavlja vprašanje, ali bi se šteli ti sporazumi, ki bi določali pogoje dela oziroma poslovanja za samozaposlene po svoji naravi za kolektivne pogodbe ali pa za prepovedane kartelne sporazume.²⁴ Vendar v nacionalnih praksah ni preprostih rešitev glede vprašanja, kdaj je pogajanje glede tarif in drugih delovnih pogojev za samozaposlene ponudnike storitev rezultat kolektivnega pogajanja in torej socialnega dialoga, sklenjen sporazum pa kolektivna pogodba, kdaj pa kolektivne pogodbe zaradi takih določb spremenijo svojo naravo in pomenijo kartelne sporazume ter posledično niso več izključene iz področja uporabe prvega odstavka 101. člena PDEU in prvega odstavka 6. člena ZPOMK-1 o prepovedi omejevalnih sporazumov.

Prvi odstavek 101. člena PDEU torej določa, da so prepovedani sporazumi med podjetji, sklepi podjetniških združenj in usklajena ravnanja, katerih cilj oziroma posledica je preprečevanje, omejevanje ali izkrivljanje konkurence. Glede področja uporabe tega pravila je treba slediti sodni praksi Sodišča EU. Sodišče EU je v zadevi *Albany* zavzelo stališče, da:

»ni dvoma, da so določene omejitve konkurence del kolektivnih pogodb med organizacijami, ki zastopajo delodajalce in delavce. Vendar pa bi bili cilji socialne politike, ki jih zasledujejo takšni sporazumi, resno ogroženi, če bi za socialne partnerje veljal člen 85(1) Pogodbe,²⁵ kadar bi želeli priti do soglasja glede ukrepov za izboljšanje pogojev dela in zaposlovanja. Zaradi tega iz teleološke in dosledne razlage določb Pogodbe kot celote izhaja, da je treba sporazume, sklenjene v okviru kolektivnih pogajanj med socialnimi partnerji v prizadevanju za doseganje

²⁴ Glej prvi odstavek 101. člena PDEU in 4. ter 6. člen Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOMK-1; Uradni list RS, št. 36/08 in naslednji). ZPOMK-1 enako kot PDEU določa, da »prepovedani in nični so sporazumi med podjetji, sklepi podjetniških združenj in usklajena ravnanja podjetij (v nadaljnjem besedilu: sporazumi), katerih cilj ali učinek je preprečevati, omejevati ali izkrivljati konkurenco na ozemlju Republike Slovenije« (6. člen), ta prepoved pa »se uporablja za podjetja« in »ne posega v razmerja med delodajalci in delavci« (4. člen). Podrobno o tem v: K. Kresal Šoltes, nav. delo (2011), str. 136–146; in K. Kresal Šoltes, nav. delo (2018), str. 255–256.

²⁵ Zdaj prvi odstavek 101. člena PDEU.

takšnih ciljev, zaradi njihove narave in namena šteti za takšne, ki ne spadajo v področje uporabe člena 85(1) Pogodbe«. ²⁶

Da bi bile kolektivne pogodbe izvzete iz uporabe konkurenčnega prava EU, morata biti po sodni praksi Sodišča EU podana dva pogoja, in sicer da gre za kolektivne pogodbe, ki so rezultat socialnega dialoga med sindikalnimi in delodajalskimi organizacijami, in da zasledujejo cilje socialne politike, kot so ukrepi za izboljšanje pogojev dela in zaposlovanja. Ker se odločitev v tej zadevi nanaša na pojem delavca (angl. *employee*), bi lahko nekateri strogo gledano (po mojem mnenju napačno) razlagali, da izjeme v smislu *Albany* ne pokrivajo tudi kolektivnih pogodb, ki bi jih sklepali sindikati za zaščito interesov samozaposlenih delavcev, vendar je tako neustrezno preozko stališče predmet kritike ²⁷ in mu ne sledi niti Sodišče EU v novejših zadevah.

V nizozemski zadevi *FNV* je Sodišče EU že presodilo, da določanje minimalnih tarif za storitve s kolektivnimi pogodbami za **navidezno samozaposlene** (angl. *false self-employed*), tj. za ponudnike storitev, ki so v položaju, primerljivem s položajem zaposlenih delavcev, ne nasprotuje pravu EU. ²⁸ Sodišče EU je oprlo svojo odločitev v tej zadevi na ugotovitev, da ponudniki storitev, kot so samozaposleni pomožni glasbeniki, načeloma pomenijo »podjetja« v smislu prvega odstavka 101. člena PDEU, ker svoje storitve odplačno ponujajo na nekem trgu in za naročnike opravljajo dejavnost kot samozaposleni gospodarski subjekti (tč. 27), zato tudi sindikat, ki se pogaja v imenu in za račun včlanjenih samozaposlenih ponudnikov storitev, ne deluje kot združenje sindikatov in posledično socialni partner, temveč dejansko deluje kot podjetniško združenje (tč. 28), taka kolektivna pogodba pa posledično ni rezultat kolektivnih pogajanj med socialnimi partnerji in je zaradi njene narave ni mogoče izključiti s področja uporabe prvega odstavka 101. člena PDEU (tč. 30), vendar pa to ne preprečuje, da bi bilo tako določbo kolektivne pogodbe prav tako mogoče šteti za rezultat dialoga socialnih partnerjev, če so navedeni ponudniki storitev dejansko »navidezno samozaposleni« (»*false self-employed*«), torej ponudniki storitev v položaju, primerljivem s položajem zaposlenih delavcev (»*service providers in a situation comparable to that of employees*«) (tč. 31), kar pa mora preveriti nacionalno predložitveno sodišče (tč. 42). S tega vidika je Sodišče EU že pojasnilo, da status »samozaposlenega ponudnika storitev« po nacionalnem pravu ne izključuje, da je treba neko osebo opredeliti kot »delavca« v smislu prava EU, če je njena neodvisnost le fiktivna, tako da gre dejansko za prikrito delovno razmerje (tč. 35, kjer se Sodišče EU sklicuje na zadevo C-256/01 *Allonby*). To preverjanje pa mora opraviti nacionalno

²⁶ Sodba Sodišča EU v zadevi C-67/96 *Albany International BV* z dne 21. septembra 1999, ECLI:EU:C:1999:430, tč. 59 in 60. Glej tudi: C-438/05 *International Transport Workers Federation in Finnish seamens Union*, EU:C:2007:772, tč. 49.

²⁷ M. Doherty, nav. delo (2018), str. 102.

²⁸ Sodba Sodišča EU v zadevi C-413/13 *FNV Kunsten Informatie en Media* z dne 4. decembra 2014, ECLI:EU:C:2014:2215. Več v: K. Kresal Šoltes, nav. delo (2018), str. 260–261.

sodišče, upoštevajoč merila za opredelitev delavca po pravu EU, ki jih je Sodišče EU razvilo v svoji praksi in na katero se sklicuje tudi v tej zadevi.

Menim, da bi odločitev Sodišča EU lahko razlagali v kontekstu slovenske nacionalne ureditve in prakse v smislu tako **navideznih samozaposlenih** kot tudi **ekonomsko odvisnih samozaposlenih**, čeprav lahko v literaturi zasledimo bojazen, da bi lahko šlo za ožji pojem, ki bi slednje izključeval.²⁹ Pojem delavcem podobne osebe (nem. *Arbeitnehmerähnliche Personen*) poznajo tudi nekatere nacionalne pravne ureditve. Nemški zakon o kolektivnih pogodbah (*Tarifvertragsgesetz – TVG*) na primer v 12.a členu izrecno določa možnost sklepanja kolektivnih pogodb tudi za to kategorijo oseb (gre za pojem ekonomsko odvisne osebe). Irska zakonodaja na primer določa posamezne kategorije samozaposlenih, ki so izrecno izključene iz uporabe pravil konkurenčnega prava in tako uživajo pravico do mehanizmov kolektivnega pogajanja; samodejno imajo tak status svobodni novinarji, študijski glasbeniki in sinhronizatorji, drugi samozaposleni pa samo, kolikor so navidezni samozaposleni ali odvisni samozaposleni ter je njihovo izključitev po predpisanem postopku določilo pristojno ministrstvo. Primer je bil obravnavan tudi pred Evropskim odborom za socialne pravice glede (ne)skladnosti z Evropsko socialno listino.

3.3. EVROPSKA SOCIALNA LISTINA IN STALIŠČA EVROPSKEGA ODBORA ZA SOCIALNE PRAVICE

Pravico do kolektivnega pogajanja in obveznost držav podpisnic, da z ustreznimi ukrepi spodbujajo učinkovito uresničevanje te pravice, določa drugi odstavek 6. člena Evropske socialne listine, spremenjene (MESL), ki zavezuje tudi Slovenijo. Po stališču Evropskega odbora za socialne pravice (EOSP) se pravice iz te listine nanašajo tudi na samozaposlene delavce, razen kolikor bi iz konteksta izhajalo, da se posamezna določba nanaša le na zaposlene delavce, za kar pa ne gre v tem primeru. V zadevi kolektivne pritožbe, v kateri je EOSP presojal skladnost irske zakonodaje s področja varstva konkurence z evropsko socialno listino, v delu, v katerem določa kategorije samozaposlenih, za katere ne veljajo prepovedi iz zakona o varstvu konkurence in torej posledično uživajo pravico do kolektivnega pogajanja,³⁰ je zavzel pomembna stališča, ki so nam lahko v pomoč, tudi če se s končno odločitvijo ne bi strinjali.³¹

Odbor sicer ni zavzel splošne opredelitve, kdaj so samozaposleni upravičeni do pravice do kolektivnega pogajanja in sklepanja kolektivnih pogodb po drugem

29 Tako V. De Stefano, nav. delo (2016); in ILO, nav. delo (2016a), str. 211.

30 *European Committee of Social Rights, Irish Congress of Trade Unions (ICTU) v. Ireland*, complaint No. 123/2016, 12. september 2018 (Resolution CM/ResCh(2018)11, 12. december 2018).

31 Odbor je v tej zadevi z 11 glasovi za in 2 proti odločil, da irska zakonodaja ni v neskladju z drugim odstavkom 6. člena Evropske socialne listine (glej tudi skupno ločeno mnenje P. Stangos in B. Kresal).

odstavku 6. člena Evropske socialne listine, vendar pa meni, da bi bila popolna prepoved za vse samozaposlene pretirana in v nasprotju z namenom tega člena (tč. 40). Vsaka omejitev pravice do kolektivnega pogajanja za samozaposlene mora biti v mejah člena G, da bi bila skladna z listino (tč. 111). S tega vidika se za zakonske omejitve, ki izhajajo iz konkurenčnega ali gospodarskega prava, ne more samodejno šteti, da nimajo legitimnega namena ali da niso nujne v demokratični družbi, na primer za zaščito pravic in svoboščini drugih (tč. 36). Vendar pa je v zvezi s tem po mnenju EOSP treba upoštevati, da so kolektivni mehanizmi na področju dela upravičeni zaradi šibkejšega položaja posameznega ponudnika dela glede določanja pogojev njegove pogodbe, drugače kot konkurenčno pravo, na področju katerega združevanje interesov ponudnikov pomeni ogrožanje poštene cene za potrošnike. Da bi uravnotežili pogajalsko neenakost na individualni ravni, pravila o prepovedi kartelnega združevanja in dogovarjanja niso ustrezna za delovne pogodbe, kar naj bi načelno sprejelo tudi Sodišče EU v zadevi *Albany*. Odbor je poudaril, da se za opredelitev vrste kolektivnega pogajanja, ki ga varuje Evropska socialna listina, ni dovolj zanašati na razlikovanje med zaposlenimi in samozaposlenimi, ampak je odločilno merilo, ali obstaja neuravnotežena moč med ponudnikom in uporabnikom dela in če ponudniki dela nimajo pretežnega vpliva na vsebino pogodbenih pogojev, morajo imeti možnost izboljšanja pogajalske neenakosti skozi kolektivna pogajanja (tč. 38).

3.4. SLOVENSKA PRAVNA UREDITEV

Slovenska delovna zakonodaja opredeljuje pojem delavca (5. člen), pojem delovnega razmerja (4. člen) in pojem ekonomsko odvisne osebe (213. člen) v Zakonu o delovnih razmerjih (ZDR-1).³² Pojem delavca v smislu prava EU je izoblikovala obširna sodna praksa Sodišča EU in je lahko širši od pojma delavca po nacionalnem pravu.³³ Iz sodne prakse Sodišča EU izhaja, da na priznanje statusa delavca po pravu EU ne more vplivati dejstvo, da ima oseba po nacionalnem pravu status samozaposlenega ponudnika storitev in ne delavca. To velja tudi za slovensko pravno ureditev. ZDR-1 namreč ozko opredeljuje pojem delavca z navezavo na opravljanje dela na podlagi pogodbe o zaposlitvi. Drugače na primer Zakon o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1)³⁴ širi pojem delavca za namene tega zakona tudi na osebe, ki na

32 Uradni list RS, št. 21/13 in naslednji.

33 Pojem delavca v smislu prava EU je treba opredeliti glede na objektivna merila, ki so značilna za delovno razmerje, ob upoštevanju pravic in dolžnosti zadevnih oseb. Glede tega je v skladu z ustaljeno sodno prakso bistvena značilnost tega razmerja okoliščina, da oseba neki čas v korist druge osebe in po njenih navodilih opravlja delo, v zameno za katero prejme plačilo (glej sodbe v zadevah C-46/12 *L.N.*, EU:C:2013/97, tč. 40; C-270/13 *Heralambidis*, EU:C:2014:2185, tč. 28; in C-413/13 *FNV Kunsten Informatie en Media*, EU:C:2014:2411, tč. 34–36). Podrobno o tem v: D. Senčur Peček, nav. delo, str. 189–216. Primerjaj tudi: B. Kresal, nav. delo (2014), str. 177–200.

34 Uradni list RS, št. 43/11 in naslednji.

kakršnikoli drugi pravni podlagi opravljajo delo za delodajalca ali delo opravljajo zaradi usposabljanja, za kar menim, da je ustrežnejši pristop.

Prav tako menim, da z vidika zakonodaje s področja sindikalne svobode uporaba ozkega pojma delavca v smislu ZDR-1 ni ustrezna, ampak ga je treba za namene zakonodaje s področja kolektivnih pogodb, reprezentativnosti sindikatov in stavke samostojno širše razlagati v smislu sodne prakse Sodišča EU in zlasti prakse nadzornih organov MOD in EOSP v zvezi z razlago zavezujočega mednarodnega in evropskega prava (glej zgoraj stališči MOD in EOSP). Še dodatni argument za tako stališče je dejstvo, da se zakoni s področja sindikalne svobode prav nikjer **izrecno ne sklicujejo** na uporabo pojma delavca v smislu ZDR-1. Menim, da bi bilo ustrezno, če bi slovenska delovna sodišča v primeru spora razlagala obseg uporabe zakona o kolektivnih pogodbah in drugih zakonov s področja sindikalne svobode tako široko, da bi pravico do sindikalnega združevanja in kolektivnega pogajanja priznavala tudi navideznim samozaposlenim in odvisnim samozaposlenim, torej tistim, ki so v **položaju, primerljivim s položajem zaposlenih delavcev**.

De lege ferenda predlagam, da se pojem delavca in kolektivne pogodbe ustrezno široko opredeli že v zakonodaji, podobno kot je to za namene na področju varnosti in zdravja pri delu določil ZVZD-1 oziroma primerljivo nekaterim praksam iz primerjalnopravnih ureditev (glej na primer 12.a člen nemškega TVG).³⁵

Prav tako predlagam, da se v dejavnostih in poklicih, pri katerih je doslej že bila taka praksa oziroma se je tradicionalno vključevalo v kolektivne pogodbe tudi samozaposlene ponudnike storitev, ta praksa podpre (tudi v sodni praksi, z aktivnostmi socialnih partnerjev in po potrebi tudi z zakonodajnimi ukrepi) in še okrepi ter razširi tako prakso še na druge poklice in dejavnosti, kjer je to potrebno.³⁶

³⁵ Glede podrobnejše argumentacije tega stališča glej K. Kresal Šoltes, nav. delo (2011), str. 247.

³⁶ Tak primer v slovenski praksi je Kolektivna pogodba za poklicne novinarje, ki v 2. členu določa, da velja tudi za svobodne novinarje (Uradni list RS/I, št. 31-1281/91 in nasl.).

4. OVIRE ZA DEJANSKO URESNIČEVANJE SINDIKALNIH PRAVIC V PRAKSI

Poleg pravnoformalnega problema v zvezi s priznanjem pravice do organiziranja in kolektivnega pogajanja delavcem zunaj delovnega razmerja je ključni problem v zvezi s spodbujanjem kolektivnega pogajanja na področju nestandardnih oblik dela ta, da je **dejansko** oteženo učinkovito uresničevanje teh pravic. Raziskava MOD navaja številne ovire zlasti za kategorije:

- začasnih delavcev,
- začasnih agencijskih delavcev in
- odvisnih samozaposlenih delavcev.³⁷

Vzroki za težave pri uresničevanju sindikalnih pravic naj bi bili po omenjeni raziskavi številni, na primer:³⁸

- **prešibka povezava** – nestandardni delavci naj bi imeli prešibko navezavo na istega delodajalca in zaposlene v istem podjetju in naj ne bi delili z drugimi delavci dovolj časa, da bi lahko delili skupne probleme in interese;
- **strah pred represalijami delodajalca** – nestandardni delavci so v ranljivejšem položaju, tako zaradi dohodkovne kot tudi zaposlitvene negotovosti, zato jih lahko represalije in protisindikalnih ukrepi delodajalca bolj prizadenejo kot redno zaposlene;
- **nepoznavanje pravic** – nestandardni delavci so o svojih pravicah pogosto manj podučeni;
- **si ne morejo privoščiti članstva** – nestandardni delavci si težje privoščijo sindikalno članstvo zaradi slabšega dohodkovnega položaja;
- **menjava sindikatov** – nestandardni delavci pogosteje menjajo delodajalca, to pa lahko pomeni menjavanje sindikatov, zlasti če delajo v različnih sektorjih;
- **konflikt interesov z zaposlenimi** – nestandardni delavci imajo lahko drugačne interese in so lahko v interesnem konfliktu z redno zaposlenimi delavci, zlasti če jih delodajalec uporablja oziroma najame za nadomeščanje redno zaposlenih delavcev oziroma kolikor pomenijo pritisk na obstoječe pravice redno zaposlenih delavcev;

³⁷ ILO, nav. delo (2016a), str. 212.

³⁸ Prav tam, str. 212–215.

- **problem glavnega delodajalca** – nestandardni delavci imajo lahko večje težave pri identificiranju, kdo je glavni oziroma dejanski delodajalec;
- **težave s stavko** – agencijski delavci imajo lahko težave pri uresničevanju pravice do stavke, kolikor nacionalna sodišča ne bi priznavala tudi tako imenovane solidarnostne stavke;
- **sindikalna nerazvitost sektorja** – zlasti sektor agencijskega dela naj bi bil slabo sindikalno organiziran in v nacionalnih ureditvah brez sektorskih kolektivnih pogodb;
- **veriženje pogodb** – veriženje pogodb za določen čas je lahko ovira za sindikalno včlanitev in delovanje, ker se delavci lahko bojijo represalij v obliki nepodaljšanja pogodb ali njihovega vnovičnega sklepanja;
- **izpodkopavanje vloge sindikatov** – oddajanje dela zunanjim izvajalcem (angl. outsourcing) in najemanje agencijskih delavcev lahko delodajalci v praksi uporabljajo tudi za izpodkopavanje vloge sindikata v podjetju.

5. ZAKLJUČEK

Ker je tveganje za nastanek prekarnosti tem večji, kolikor bolj so delavci v nestandardnih oblikah dela izključeni iz reprezentativnosti in mehanizmov kolektivnega pogajanja, mora biti ukrepanje usmerjeno v **krepitev dostopa do socialnega dialoga, in sicer s formalnega in dejanskega vidika**. Za navidezne in odvisne samozaposlene, ki svoje delo oziroma storitve opravljajo na podlagi pogodb civilnega prava in ne pogodbe o zaposlitvi, vendar v položaju, ki je podoben oziroma primerljiv položaju zaposlenih, to pomeni, da jim je treba dosledno priznati pravice do združevanja in sklepanja kolektivnih pogodb. V sektorjih in poklicih, v katerih so se že doslej sklepale kolektivne pogodbe za samozaposlene (na primer za svobodne novinarje), naj se ta praksa še okrepi in podpre ter razširi še na druge potrebne sfere dela. *De lege ferenda* naj se dopolni zakon o kolektivnih pogodbah v smeri jasne opredelitve področja njegove uporabe tudi za odvisne samozaposlene in navidezno samozaposlene. Utemeljitev tega predloga izhaja tako iz mednarodnega kot tudi evropskega prava, kot ga razlagajo nadzorni organi Mednarodne organizacije dela, Evropski odbor za socialne pravice pri Svetu Evrope in Sodišče EU. Ker za vse nestandardne oblike dela velja, da se delavci v primerjavi z redno zaposlenimi delavci v praksi spopadajo s številnimi ovirami pri dejanskem uresničevanju kolektivnih pravic, je treba sprejeti tudi ukrepe za omilitev teh ovir, bodisi v procesih socialnega dialoga bodisi v praksi izvršilnih organov, inšpekcijskega nadzora ali sodni praksi.

LITERATURA

Broughton, A., Green, M., in Rickard, C.: Precarious Employment in Europe: Patterns, Trends and Policy Strategies. European Parliament, Bruselj 2016.

Rubiano, C.: Precarious work and access to collective bargaining (What are the legal obstacles?), Meeting the challenge of precarious work: A workers' agenda, v: International Labour Office Geneva, 5 (2013) 1, str. 133–151.

De Stefano, V.: The rise of the »just-in-time workforce«: On-demand work, crowdwork and labour protection in the »gig-economy«. Conditions of work and employment series No. 71. International Labour Office, Ženeva 2016.

Deakin, S.: New Forms of Employment: Implications for EU Law – The law as It Stands, v: Blanpain Roger in Hendrickx (ur.): New Forms of Employment in Europe. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2016, str. 43–53.

Doherty, M.: Trade Unions and the »Gig Economy«, v: Hendrickx, F. in De Stefano, V. (ur.): Game Changers in Labour Law, Bulletin of Comparative Labour Relations, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn 2018, str. 99–111.

European parliament: Precarious Employment in Europe: Patterns, Trends and Policy. IP/A/EMPL/2014-14, julij 2016.

Franca, V.: Negotovna prihodnost kolektivnih delovnih razmerij, v: Podjetje in delo, št. 6-7/2017, str. 1213–1222.

Eurofound: New forms of employment. Publications Office of European Union, Luxembourg 2015.

ILO: Non-standard employment around the world. International Labour office Geneve, Ženeva 2016 (citirano kot 2016a).

ILO: Digest of Decision and principles of the Freedom of Association Committee, 5th (revised) edition. International Labour office Geneve, Ženeva 2006.

ILO: 323rd session. Conclusions of the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment. International Labour office, GB.323/POL/3, Ženeva 2015.

ILO: Meeting the challenge of precarious work: A workers' agenda. International labour office, Ženeva 2015.

Kresal, B.: Prikrita delovna razmerja – nevarno izigravanje zakonodaje, v: Delavci in delodajalci, št. 2-3/2014, str. 177–200.

Kresal Šoltes, K.: Vsebina kolektivne pogodbe: Pravni vidiki s prikazom sodne prakse in primerjalnopravnih ureditev. GV Založba, Ljubljana 2011.

Kresal Šoltes, K.: Urejanje pravic v kolektivnih pogodbah in vloga sindikatov po novem zakonu o delovnih razmerjih, v: *Delavci in delodajalci*, št. 2-3/2013, str. 237–255.

Kresal Šoltes, K.: Nestandardne oblike dela in kolektivne pogodbe, v: *Delavci in delodajalci*, št. 2-3/2018, str. 253–266.

McCrystal, S.: Designing Collective Bargaining Frameworks for Self-Employed Workers: Lessons from Australia and Canada, v: *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 30 (2014) 2, str. 217–242.

Pearson, J.: *Standard Work: An Anachronism?*. Intersentia, Wellington 2013.

Senčur Peček, D.: Pojem delavca s primerjalnega in EU vidika, v: *Delavci in delodajalci*, št. 2-3/2016, str. 189–216.

Darja Senčur Peček
Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta

NAVIDEZNI SAMOZAPOSLjeni IN PRIKRITA DELOVNA RAZMERJA

1. UVOD

Čeprav se opredelitve nestandardnih oblik dela, ki so pogosto povezane s prekarnimi pogoji dela, v različnih raziskavah delno razlikujejo, vse zajemajo navidezne samozaposlene (kot obliko prikritih delovnih razmerij).¹

Ugotavlja se, da v zadnjih desetletjih delodajalci z uporabo različnih poslovnih modelov (angl. *outsourcing*, podizvajalstvo itd.) opravljanje nekaterih del čedalje bolj prepuščajo zunanjim pogodbenikom, zato narašča število oseb, ki delo opravljajo kot samozaposleni. Med njimi niso le osebe, ki delo opravljajo na trgu, za lastno tveganje in samostojno. Številni posamezniki so v razmerju ekonomske odvisnosti od naročnika. Čedalje več pa je takih, ki so le formalno samozaposleni, dejansko pa opravljajo delo v razmerju, ki ima znake delovnega razmerja (navidezni samozaposleni). Gre za tako imenovano prikrito delovno razmerje, skratka za razmerje med delavcem in delodajalcem, ki se navzven prikazuje drugače, kot je v resnici, z namenom izničenja ali zmanjšanja zaščite, ki se zagotavlja delavcem oziroma zaradi izogibanja plačila davkov in prispevkov.² Čeprav so navidezni samozaposleni v resnici delavci, se jim delovnopravno varstvo ne priznava.

Na problem opredelitve delovnega razmerja in potrebo, da se delovnopravno varstvo zagotovi vsem, ki to zaščito potrebujejo, že desetletja opozarja Mednarodna organizacija dela (MOD). Leta 2006 je bilo sprejeto Priporočilo MOD št. 198 o delovnem razmerju, ki vsebuje usmeritve državam članicam glede opredelitve, meril in dokazovanja delovnega razmerja. Tudi v okviru Evropske unije je bil prepoznan pomen razmejitve med delavci in samozaposlenimi osebami,³ Evropski parlament in Evropska komisija pa v novejših dokumentih opozarjata na potrebo po reševanju problema navideznih samozaposlitev.

Kot izhaja iz več primerjalnih študij,⁴ je problem prikritih delovnih razmerij prisoten v večini evropskih držav, ki se z njim spopadajo z različnimi ukrepi. Med njimi je tudi Slovenija.

V prispevku je opredeljen pojem prikritih delovnih razmerij oziroma navideznih samozaposlenih in z njim povezano tveganje za prekarnost, nato pa so predstavljene aktivnosti v zvezi s preprečevanjem prikritih delovnih razmerij na ravni MOD in

1 Glej na primer ILO, nav. delo (2016), str. 18; J. Fudge in D. McCann., nav. delo, str. 19; S. McKay in drugi, nav. delo, str. 25; Eurofound, nav. delo (2017), str. 10–15; in ILO, nav. delo (2013), str. 17.

2 Gre za opredelitev Mednarodne organizacije dela. Glej ILO, nav. delo (2006), str. 12.

3 Po naročilu Komisije je bilo izdelanih več študij na to temo. Glej na primer A. Supiot, nav. delo.; in A. Perulli, nav. delo.

4 Glej na primer F. Pennings in C. Bosse, nav. delo; G. Casale, nav. delo; European Network of Legal Experts in the Field of Labour Law, nav. delo; ter Eurofound, nav. delo (2016).

EU, obravnavane pravne rešitve, uveljavljene v avstrijskem, nemškem in belgijskem pravnem sistemu, ter na podlagi analize slovenske situacije predlagane možne rešitve.

2. PRIKRITA DELOVNA RAZMERJA

2.1. SPLOŠNO O PRIKRITIH DELOVNIH RAZMERJIH

Delovno pravo praviloma varuje le delavce, torej osebe, ki delo opravljajo v delovnem razmerju. Čeprav na mednarodni ravni ni opredelitve delovnega razmerja oziroma delavca, so opredelitve pogodbe o zaposlitvi, delovnega razmerja ali delavca v večini pravnih ureditev zelo podobne, njihov skupni imenovalac pa je podrejenost oziroma odvisnost delavca kot pogoj obstoja delovnega razmerja.⁵ To velja tudi za slovensko pravno ureditev, ki vsebuje opredelitev delovnega razmerja v 4. členu Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1).⁶ Njegovo bistvo je v tem, da delodajalec sprejema odločitve o opravljanju dejavnosti (o delovnem procesu) in nosi tudi odgovornost za uspeh poslovanja. Delavec je le del tega organiziranega delovnega procesa, v njem opravlja odvisno delo, delo v podrejenosti delodajalcu. V zameno za to podrejenost delavec kot šibkejša stranka v razmerju uživa delovnopravno varstvo.

Če v razmerju med delodajalcem in osebo, ki zanj opravlja delo, obstajajo elementi delovnega razmerja,⁷ da gre torej za odvisno opravljanje dela, pogodbeni stranki ne moreta prosto izbirati pravne opredelitve tega razmerja. Glede na uveljavljeno načelo prednosti dejstev se tako razmerje šteje za delovno razmerje. To izhaja tudi iz drugega odstavka 13. člena ZDR-1, ki določa, da se v primeru obstoja elementov delovnega razmerja (v skladu s 4. in v povezavi z 22. oziroma 54. členom ZDR-1), delo ne sme opravljati na podlagi pogodb civilnega prava, razen če je to posebej zakonsko določeno.

Kljub zakonski prepovedi do takih primerov v praksi prihaja. Gre za osebe, ki so vključene v delovni proces in trajno, po navodilih in pod nadzorom delodajalca opravljajo delo, imajo pa formalno sklenjeno pogodbo civilnega prava (na primer podjemno ali avtorsko pogodbo), delajo na podlagi študentske napotnice, v zadnjem času pa čedalje bolj kot samostojni podjetniki na podlagi pogodbe o poslovnem sodelovanju.

5 Več o tem D. Senčur Peček, nav. delo (2011). Glej tudi L. Tičar, nav. delo (2012), str. 21 in nasl.; ter D. Senčur Peček, nav. delo (2016), str. 189–215.

6 Uradni list RS, št. 21/13, 78/13, 52/16 in 81/19.

7 Kot izhaja iz 4. člena ZDR-1, so ti: dvostranskost (razmerje med delavcem in delodajalcem), prostovoljnost, odplačnost, osebno in nepretrgano opravljanja dela ter vključitev delavca v organiziran delovni proces delodajalca in delo po navodilih ter pod nadzorom delodajalca.

Na problem navideznih samozaposlenih in prikritih delovnih razmerij v Sloveniji že dalj časa opozarja teorija,⁸ ugotavljajo jih delovni inšpektorji,⁹ na njegov obstoj pa kaže tudi čedalje obsežnejša sodna praksa v zvezi z ugotavljanjem obstoja delovnega razmerja.¹⁰

2.2. NAVIDEZNI SAMOZAPOSLjeni

Tudi za Slovenijo (kot za preostale države EU) velja, da se v zadnjem času med samozaposlene poleg tradicionalnih (podjetniki, obrtniki, samostojni poklici, kmetje), za katere zakonodaje določajo stroge pogoje, uvrščajo tudi samozaposleni v poklicih, za katere ni treba izpolniti posebnih pogojev (tako imenovani novi samozaposleni). Med njimi so na eni strani visokoizobraženi strokovnjaki (v grafičnem oblikovanju, spletnih storitvah, zabavni industriji, računalniški tehnologiji, različni svetovalci), pri katerih gre pogosto za dobro plačane samostojne osebe. Na drugi strani pa so samozaposlene osebe z nizko izobrazbo, ki opravljajo delo v gradbeništvu, transportu in podobnih dejavnostih, so slabo plačani in brez zaščite.¹¹ Med samozaposlenimi so tako tisti, ki so hkrati delodajalci (ki zaposlujejo delavce), in tisti, ki delo opravljajo sami in ne zaposlujejo delavcev. Takih, ki delajo sami, je tako na ravni EU kot tudi v Sloveniji več kot dve tretjini.¹² Med njimi je mogoče najti tako tiste, ki so dejansko samostojni na trgu, kot tudi tiste, ki so ekonomsko odvisni od enega naročnika,¹³ pa tudi tiste, ki so glede na izpolnjevanje meril za delovno razmerje, dejansko delavci.¹⁴

Ekonomsko odvisne osebe so samozaposlene osebe, ki niso v razmerju formalne podrejenosti, odvisnosti, so pa ekonomsko odvisne od svojega glavnega (edinega) naročnika in zato potrebne določene zaščite.¹⁵ ZDR-1 jih ureja v 213. členu, v 214. členu pa jim priznava omejeno delovnopravno varstvo. Glede na to, da obstaja nevarnost obravnave navidezno samozaposlenih oseb kot ekonomsko odvisnih oseb

8 B. Kresal, nav. delo (2014), str. 177–199; in D. Senčur Peček, nav. delo (2015a), str. 1–17. Tudi D. Senčur Peček, nav. delo (2014); in D. Senčur Peček, nav. delo (2007).

9 Inšpektorat Republike Slovenije za delo, nav. delo (2018), str. 70 in 71.

10 I. Robnik, nav. delo; N. Mlakar Sukič in V. Franca, nav. delo.

11 Glej R. Pedersini in D. Coletto, nav. delo, str. 1.

12 V EU jih je bilo leta 2018 od 33 milijona samozaposlenih 71,8 odstotka (24 milijonov) takih, ki delajo sami. Glej Eurostat, nav. delo (2018). V Sloveniji pa jih je bilo leta 2017 približno 67 odstotkov od 114.000 samozaposlenih (76.000 samozaposlenih). Glej SURS, nav. delo (2017).

13 V EU je delo za enega ali prevladujočega naročnika opravljalo 20,2 odstotka od 24 milijonov samozaposlenih brez zaposlenih (5 milijonov samozaposlenih). Prav tam. V Sloveniji pa je bil leta 2017 delež samozaposlenih brez zaposlenih, ki so imeli le enega naročnika, 12,7 odstotka (14.000 samozaposlenih). Prav tam.

14 Več o razmejitvi med temi tremi kategorijami glej D. Senčur Peček, nav. delo (2014).

15 A. Perulli, nav. delo, str. 15.

(z omejenim delovnopravnim varstvom) namesto kot delavcev (z vsemi pravicami), je treba opozoriti na naslednje:¹⁶

- ekonomsko odvisne osebe so samozaposlene osebe in ne delavci, zato jih je treba jasno razlikovati od navidezno samozaposlenih (prikritih delavcev). Če samozaposlena oseba, pri kateri je podana ekonomska odvisnost, izpolnjuje tudi merilo osebne podrejenosti (če so torej v njenem razmerju z naročnikom podani elementi delovnega razmerja), je oseba delavec;
- v skupino ekonomsko odvisnih oseb se uvrščajo le tiste (resnično) samozaposlene osebe, ki so ekonomsko odvisne od svojega naročnika. To so tiste samozaposlene osebe, pri katerih so izpolnjena merila, ki jih zakonodaja določa za uvrstitev med ekonomsko odvisne osebe.

Ekonomsko odvisna oseba ni delavec, zato ji pripadajo le tiste pravice, ki so izrecno navedene v 214. členu ZDR-1. Če pa se pogodbeno razmerje med ekonomsko odvisno osebo in njenim edinim oziroma glavnim naročnikom razvije oziroma spremeni tako, da v njem obstajajo elementi delovnega razmerja, je treba tej osebi pozneje priznati položaj delavca.¹⁷

Navidezno samozaposleni so osebe, ki so formalno samozaposlene (samostojni podjetniki, edini družbeniki enoosebnih družb, edini ustanovitelji zavodov ali registrirani v samostojnem poklicu), dejansko pa delo opravljajo v odvisnem razmerju, torej v razmerju, v katerem je mogoče prepoznati elemente delovnega razmerja. Lahko gre za primere, ko se delodajalec odloči za *outsourcing* posameznih dejavnosti oziroma del zunanjim pogodbenikom – nekdanjim delavcem, ki »svoje« delo opravljajo naprej pravzaprav na enak način kot prej, le da niso več delavci, ampak samozaposleni. Pojavljajo se tudi primeri, ko delodajalec objavi prosto delovno mesto, nato pa z izbranim kandidatom ne sklene pogodbe o zaposlitvi, ampak od njega zahteva pridobitev statusa samozaposlene osebe (ali tako zahteva celo objavi),¹⁸ in primeri siceršnjih pogodbenih razmerij s samozaposlenimi, v katerih so očitni elementi delovnega razmerja. Ne glede na način opravljanja dela so te osebe zaradi formalne (navidezne) samozaposlenosti v celoti izključene iz delovnopravnega varstva.

¹⁶ Glej tudi Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o novih težnjah na področju samozaposlovanja: Uradni list EU C 18, 19. januar 2011, točka 5.1.2. Glej tudi A. Perulli, nav. delo, str. 76 in 77.

¹⁷ Tako tudi Mnenje EESO, nav. delo (2011), točka 5.1.3.

¹⁸ Na take objave prostih del v medijih so inšpektorje za delo v letu 2016 opozarjali sindikati (Inšpektorat Republike Slovenije za delo, nav. delo (2016), str. 66), nanje pa je bilo opozorjeno tudi v teoriji. Glej D. Senčur Peček, nav. delo (2015), str. 1193 in 1194.

3. PRIKRITA DELOVNA RAZMERJA IN PREKARNOST

V primeru prikritih delovnih razmerij osebe delo dejansko opravljajo v odvisnem razmerju (kot delavci), formalno pa gre za pogodbeno razmerja, urejena s pravili civilnega in gospodarskega prava, ki temeljijo na pogodbeni svobodi enakopravnih pogodbenih strank. Pogodbenima strankama je torej prepuščeno, kako bosta uredili medsebojna razmerja. Pri tem ju ne omejuje delovna zakonodaja, ki sicer določa minimalne standarde (glede minimalnega plačila, maksimalnega delovnega časa, odpovednih rokov, varstva pred odpovedjo itd.), saj ta praviloma velja le za delavce,¹⁹ prav tako niso vključeni v sindikate in zanje ne veljajo kolektivne pogodbe. Odraž tega so dejanski zaposlitveni in delovni pogoji teh samozaposlenih oseb, ki se pogosto soočajo s slabimi zaslužki in nerednim plačilom, dolgim in nestandardnim delovnim časom, negotovostjo glede trajanja zaposlitve, nizko usposobljenostjo, visokim deležem nesreč pri delu, s stresom v zvezi z delom in posledično z zdravstvenimi težavami.²⁰

Tudi glede zagotavljanja zdravstvenega varstva in drugih pravic iz socialnih zavarovanj so samozaposleni v drugačnem položaju kot delavci. Osebe, ki delo opravljajo na podlagi pogodbe o poslovnem sodelovanju in imajo status samostojnega podjetnika, so na podlagi tega statusa v Sloveniji sicer obvezno vključene v vsa štiri socialna zavarovanja (pokojninsko in invalidsko, zdravstveno, starševsko in za primer brezposelnosti). To zanje pomeni obveznost plačila prispevkov za socialno varnost, pri čemer zakonodaja določa minimalno osnovo za plačilo prispevkov (ne glede na dejansko dosežene prihodke).²¹ S tem so samozaposlenim zagotovljene tudi minimalne pravice (minimalna pokojnina, nadomestilo za primer brezposelnosti itd.), vendar le, če samozaposleni te prispevke dejansko plačajo. To pa je v situaciji, ko samozaposleni pogosto nimajo zagotovljenega stalnega dela, plačila za opravljeno delo pa so nizka in izplačana z zamudo, zanje velik problem. Samozaposleni zaradi nezadostnih prihodkov (iz katerih morajo plačati tudi prispevke) tako pogosto padejo pod prag revščine.²² Kadar so prispevki plačani, so samozaposlene osebe ob izpolnitvi pogojev v glavnem upravičene do enakih pravic iz naslova socialnih

19 Izjemi sta področji prepovedi diskriminacije, pred katero so varovani tudi samozaposleni, ter varnosti in zdravja pri delu, glede katerega nekateri mednarodni in nacionalni pravni viri (tudi slovenski Zakon o varnosti in zdravju pri delu, Uradni list RS, št. 43/11) posebna pravila določajo tudi za samozaposlene, ki sami opravljajo delo. Poleg tega omejeno pravno varstvo velja za samozaposlene, ki izpolnjujejo pogoje za ekonomsko odvisno osebo.

20 Glej R. Pedersini in D. Coletto, nav. delo, str. 3 in 53–64.

21 Zakon določa tudi višino prispevka (v odstotku od osnove). Samozaposlene osebe plačujejo prispevke v enaki višini kot delodajalci in zavarovanci iz primera delovnega razmerja, pri čemer je samozaposlena oseba zavezanec za plačilo obeh prispevkov. Glej Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2, Uradni list RS, št. 96/12 s spremembami in dopolnitvami).

22 Glej M. Zabukovec, nav. delo.

zavarovanj kot delavci, kljub temu pa so v nekaterih primerih v slabšem položaju od njih.²³

Te značilnost pravnega položaja navideznih samozaposlenih in drugih prikritih delavcev jasno kažejo, da gre pri prikritem delovnem razmerju za razmerje, ki je povezano z negotovimi in neugodnimi pogoji dela, s prekarnostjo. To potrjujejo tudi študije, opravljene v okviru MOD in EU. V študiji MOD *Non-standard employment around the world* (Nestandardna zaposlitev po svetu) (2016) so posamezne nestandardne oblike dela analizirane z vidika sedmih področij potencialne negotovosti.²⁴ Ta področja so:

- zaposlitev (tveganje izgube zaposlitve),
- prihodki (ki so lahko prenizki ali negotovi, kadar je negotovo trajanje zaposlitve),
- delovni čas (ki je lahko zelo kratek, tako da ne omogoča zadostnih prihodkov, predolg ali nepredvidljiv),
- varnost in zdravje pri delu,
- pravice iz sistema socialne varnosti,
- usposabljanje in
- delavska zastopništva (ter druge temeljne pravice v zvezi z delom).

Podobni kazalniki (revščina v zvezi z delom in nizko plačilo, pravice iz socialne varnosti, pravice v zvezi z delom, stres in zdravje pri delu, razvoj kariere in usposabljanje, nizka raven kolektivnih pravic) so bili upoštevani v študiji *Precarious Employment in Europe* (Prekarna zaposlitev v Evropi) (2016),²⁵ opravljeni na zahtevo Odbora za zaposlovanje in socialne zadeve Evropskega parlamenta. V primeru navideznih samozaposlenih in drugih prikritih delavcev je bilo na vseh obravnavanih področjih prepoznano visoko tveganje prekarnosti.²⁶

Ključno pri odpravljanju prekarnosti, povezane s prikritimi delovnimi razmerji, je predvsem prepoznavanje prikritih delovnih razmerij in njihovo odpravljanje, ob tem pa zagotavljanje učinkovitih možnosti navideznim samozaposlenim in drugim prikritim delavcem, da dosežejo prekvalifikacijo razmerja iz civilnega v delovno.

23 Denimo v primeru odsotnosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe do 30 delovnih dni.

24 ILO, nav. delo (2016), str. 19 in 20.

25 European Parliament, nav. delo (2016), str. 21 in 22.

26 Glej ILO, nav. delo (2016), str. 224; in European Parliament, nav. delo (2016), str. 95.

4. PREPREČEVANJE PRIKRITIH DELOVNIH RAZMERIJ – MEDNARODNI VIDIK

4.1. MEDNARODNA ORGANIZACIJA DELA

V okviru MOD sicer ni prišlo do sprejema konvencije, ampak le do priporočila, ki pa je kljub nezavezujočnosti pomemben dokument. Priporočilo MOD št. 189 o delovnem razmerju (2006) se osredinja na prikrita delovna razmerja in na mehanizme, ki naj zagotovijo osebam, ki so v delovnem razmerju, dostop do delovnopravne zaščite. Med drugim se državam članicam priporoča, da pregledajo in po potrebi prilagodijo zakonsko ureditev delovnega razmerja, tako da bo mogoče v praksi prepoznati obstoj delovnih razmerij in preprečiti poskuse njihovega prikrivanja. Posebno pozornost morajo nameniti ustreznemu uveljavljanju zakonske ureditve v praksi – predvsem prek delovne inšpekcije in sodišč.²⁷

Prvi del Priporočila se nanaša na **nacionalne politike zaščite oseb v delovnem razmerju**, ki naj bi med drugim zajele ukrepe, s katerimi se bo pogodbenim strankam zagotavljala usmeritev pri učinkovitem ugotavljanju obstoja delovnega razmerja in pri razlikovanju med zaposlenimi in samozaposlenimi; preganjalo prikrita delovna razmerja; zagotovilo delavcem in delodajalcem učinkovit dostop do ustreznih in hitrih postopkov za reševanje sporov v zvezi z obstojem in pogoji delovnega razmerja in zagotovilo ustrezno usposabljanje sodnikov, arbitrov, mediatorjev, delovnih inšpektorjev in drugih pristojnih oseb. Pri tem je izrecno poudarjeno, da nacionalna politika ne sme posegati v zakonita civilna in gospodarska razmerja.

V zvezi z **opredelitvijo obstoja delovnega razmerja** Priporočilo v drugem delu določa, da naj države članice jasno opredelijo pogoje, ki se uporabljajo pri določitvi obstoja delovnega razmerja – na primer podrejenost, odvisnost ali dejstvo, da se delo opravlja v korist druge osebe. Države članice naj preučijo tudi možnost, da se v zakonu, drugem predpisu ali na drugačen način določijo posebni kazalniki obstoja delovnega razmerja.²⁸ Iz Priporočila izhaja, da naj se pri določanju obstoja delovnega razmerja upoštevajo dejstva v zvezi z opravljanjem dela, plačilom in podobno, in ne morebitna drugačna opredelitev razmerja, dogovorjena med pogodbenima strankama. Poleg tega se državam članicam predlaga uvedba dodatnih ukrepov, s katerimi bi se olajšalo ugotavljanje obstoja delovnega razmerja, kot so dopustitev dokazovanja delovnega razmerja z različnimi sredstvi, določitev pravne domneve v zvezi z obstojem delovnega razmerja in opredelitev dela v določenih okoliščinah ali v določenih dejavnostih kot delovno razmerje ali kot samozaposlitev.

²⁷ ILO, nav. delo (2006), str. 15.

²⁸ Priporočilo pri tem navaja več možnih kazalnikov.

Z namenom spremljanja uresničevanja Priporočila je Mednarodni urad dela leta 2007 pripravil vodnik po priporočilu,²⁹ v katerem so predstavljeni primeri zakonskih rešitev in praktičnih ukrepov, uveljavljenih v državah v različnih regijah. Leta 2013 je bila pripravljena posodobljena različica vodnika, ki je osredinjen na države EU in Evropski gospodarski prostor.³⁰ Nekatere rešitve, uveljavljene v državah, ki so predmet primerjave, so predstavljene v nadaljevanju.

4.2. EVROPSKA UNIJA

Da je vprašanje opredelitve pojma delovnega razmerja aktualno tudi v okviru EU, kaže dejstvo, da ga je Komisija skupaj z drugimi ključnimi izzivi delovnega prava poudarila v zeleni knjigi Posodabljanje delovnega prava za soočanje z izzivi 21. stoletja.³¹ Pri tem je Komisija zavzela stališče, da je reševanje vprašanj, povezanih z opredelitvijo delovnega razmerja najprej stvar držav članic, in pri tem pozdravila sprejetje že omenjenega Priporočila MOD iz leta 2006.

Kot je videti iz razvoja sodne prakse Sodišča EU v zvezi s pojmom delavca³² in opredelitvijo delavca v predlogu nove Direktive o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji,³³ se stališče EU glede tega spreminja. Sodišče EU je v zvezi z uporabo različnih direktiv (tudi tistih, ki svojo veljavnost vežejo na pojem delavca, kot ga opredeljuje nacionalno pravo) razvilo širok pojem delavca (ki je pogosto širši od nacionalne opredelitve delavca oziroma delovnega razmerja).³⁴ Ta tako imenovani evropski pojem delavca se prenaša tudi v zakonodajo EU in s tem vpliva na širjenja dometa delovnopravne zaščite na osebe v nestandardnih oblikah zaposlitve.³⁵

Poleg tega je mogoče ugotoviti, da se v okviru Evropske unije, kjer se je v preteklosti spodbujal razvoj novih, nestandardnih oblik zaposlitve in inovativnih poslovnih modelov ter samozaposlitev, v zadnjem desetletju hkrati opozarja na nujnost preprečevanja njihovih zlorab. Evropski parlament je v resoluciji iz leta 2010³⁶ ostro obsodil nadomeščanje redne zaposlitve z oblikami nestandardnih pogodb, za katere so značilni slabši in negotovi delovni pogoji, se zavzel za zagotovitev temeljnih pravic vsem delavcem, ne glede na obliko zaposlitve in opozoril na problem lažne

29 ILO, nav. delo (2007).

30 ILO, nav. delo (2013).

31 Z dne 22. novembra 2006, COM (2006) 708 konč.

32 Podrobneje o tem D. Senčur Peček, nav. delo (2016). Glej tudi D. Senčur Peček, v: I. Bečan in drugi, nav. delo, str. 41.

33 Bruselj, 21. december 2017 COM(2017) 797 final.

34 Podrobneje o tem D. Senčur Peček, nav. delo (2016).

35 Glej točko 7 preambule.

36 Resolucija Evropskega parlamenta z dne 6. julija 2010 o netipičnih pogodbah, zanesljivih poklicnih poteh, prožni varnosti in novih oblikah socialnega dialoga, Uradni list EU C 351 E/39, 2. december 2011.

samozaposlitve.³⁷ Tudi Evropska komisija je v svojem sporočilu iz leta 2012³⁸ med drugim poudarila, da je treba zaustaviti pretirano rabo nestandardnih oblik zaposlitve in zlorabe lažne samozaposlitve.

V resoluciji iz leta 2014³⁹ Evropski parlament upravičeno opozarja, da visoke stopnje brezposelnosti v številnih državah članicah v povezavi s stalnimi pritiski na znižanje stroškov dela vodijo k praksam, ki spodbujajo nadaljnji razvoj in rast lažne samozaposlitve.⁴⁰ Kot poudarja Evropski ekonomsko-socialni odbor v mnenju o zlorabi statusa samozaposlene osebe,⁴¹ je prišlo do samozaposlovanja v najboljčutljivejših sektorjih trga dela, v katerih se delavce najema kot samozaposlene ponudnike storitev in ne več kot zaposlene, pri tem pa se postavlja dvom o resničnosti statusa samozaposlenega. Vse to kaže na nujnost ukrepanja proti lažni samozaposlitvi, s strogim izvajanjem veljavne ureditve in z razvojem novih sredstev proti tem pojavom.⁴² To je še posebej nujno v nekaterih sektorjih, v katerih je ta pojav najbolj razširjen. Evropski ekonomsko-socialni odbor v mnenju o novih težnjah na področju samozaposlovanja⁴³ pri tem poudarja tudi potrebo po ustrezni razmejitvi med navideznimi samozaposlenimi in ekonomsko odvisnimi osebami.⁴⁴

Na pomen določitve ustreznih meril za določanje, kdo je zaposlen in kdo ni, ter na nujnost uvedbe daljnosežnejših zahtev in nadzornih ukrepov v zvezi s preprečevanjem navideznega samozaposlovanja opozarja tudi Evropski parlament v resoluciji o učinkovitih inšpekcijah dela.⁴⁵ Tako bi lahko tudi inšpektorji za delo ustrezneje ukrepali.

Med novjšimi dokumenti je treba opozoriti predvsem na leta 2017 sprejet Evropski steber socialnih pravic,⁴⁶ ki se nanaša na tri področja (enake možnosti in dostop do trga dela, pošteni delovni pogoji in socialna zaščita ter vključenost) in zajema

37 Glej točke 36, 6 in 26.

38 Sporočilo Komisije »K okrevanju s številnimi novimi mesti«, Bruselj, 18. april 2012, COM (2012) 173 final.

39 Resolucija Evropskega parlamenta z dne 14. januarja 2014 o socialni zaščiti za vse, tudi za samozaposlene, (2013/2011(INI)).

40 Resolucija, točka M.

41 Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zlorabi statusa samozaposlene osebe (mnenje na lastno pobudo), Uradni list EU C 161, 6. junij 2013, točka 2.4. (Mnenje EESO, 2013).

42 Resolucija Evropskega parlamenta z dne 14. januarja 2014, točka 31.

43 Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o novih težnjah na področju samozaposlovanja: Poseben položaj ekonomsko odvisnih samozaposlenih (mnenje na lastno pobudo), Uradni list EU C 18, 19. januar 2011.

44 Glej točko 5.1.

45 Resolucija Evropskega parlamenta z dne 14. januarja 2014 o učinkovitih inšpekcijah dela kot strategiji za izboljšanje pogojev dela v Evropi (2013/2112(INI)).

46 Glej sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, evropskemu Ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij, Vzpostavitev evropskega stebra socialnih pravic, Bruselj, 26. april 2017 COM(2017) 250 final; tudi delovni dokument, priloženo sporočilo, Bruselj, 26. april 2017 SWD(2017) 201 final.

20 temeljnih načel. Iz četrtega odstavka 5. načela med drugim izhaja, da je treba preprečevati delovna razmerja, ki vodijo v prekarne delovne pogoje, vključno s prepovedjo zlorab netipičnih pogodb o zaposlitvi. Upošteva se 12. načelo, pa morajo imeti delavci ter v primerljivih pogojih samozaposleni pravico do primerne socialne zaščite ne glede na obliko ali trajanje delovnega razmerja.

V letu 2017 je Evropski parlament v resoluciji o delovnih pogojih in prekarni zaposlitvi opozoril na to, da so pri novih oblikah zaposlitev, zlasti zaradi digitalizacije in novih tehnologij, zabrisane meje med odvisno zaposlitvijo in samozaposlitvijo, in da se tudi zaradi sprememb v organiziranosti dela povečuje obseg navideznih samozaposlitev, zaradi česar bi se lahko poslabšale delovne razmere in zmanjšala socialna varnost.⁴⁷ Ob tem je med drugim pozval Komisijo in države članice, naj rešijo problem negotovih zaposlitev ter neprijavljenega dela in navideznih samozaposlitev; pa tudi naj se borijo proti vsem praksam, zaradi katerih bi se lahko povečalo število prekarnih zaposlitev.

5. REŠITVE V ZVEZI S PREPREČEVANJEM PRIKRITIH DELOVNIH RAZMERIJ V IZBRANIH PRAVNIH SISTEMIH

5.1. AVSTRIJA

Glede na to, da v Avstriji zakonske opredelitve delovnega razmerja ni, so se merila, po katerih sodišče prepozna posamezno razmerje kot delovno razmerje, razvila v teoriji in sodni praksi.⁴⁸ Kot ključno merilo se šteje osebna podrejenost delavca. To merilo se presoja zelo ohlapno, saj se pojem delovnega razmerja šteje kot tipski pojem. To pomeni, da v konkretnem primeru niso nujno podani vsi kazalniki osebne podrejenosti, ampak je ključno, da je tistih, ki so tipični za delovno razmerje, več od tistih, ki niso tipični za to vrsto razmerja (ampak za samostojno opravljanje dela prek drugih pogodb). Sodišča tako presojujejo vse okoliščine posameznega primera in sledijo tako imenovanemu holističnemu pristopu, kar pomeni, da se lahko odsotnost posameznega kazalnika nadomesti z obstojem drugih kazalnikov. Na to, v kakšnem obsegu mora biti podana osebna odvisnost, da bi obstajalo delovno razmerje, vpliva tudi narava dela, ki se opravlja.

47 Delovni pogoji in prekarna zaposlitev, Resolucija Evropskega parlamenta z dne 4. julija 2017 o delovnih pogojih in prekarni zaposlitvi (2016/2221(INI)), točki D in E preambule, točka 15.

48 Glej M. Risak in R. Rebhahn, v: B. Waas in G. H. van Voss, nav. delo, str. 9 in nasl.; ter G. Löschnigg, nav. delo, str. 169 in nasl.

Pri pravni opredelitvi pogodbenega razmerja sta pomembni tako pogodba kot tudi njeno izvajanje. Velja načelo prednosti dejstev, kar pomeni, da v primeru, ko je izvajanje pogodbe glede osebne podrejenosti drugačno od tega, kar je določeno v pogodbi, prevlada dejansko izvajanje.⁴⁹ To velja tako v primeru, ko močnejša stranka – delodajalec pogodbeno razmerje namenoma prikaže drugače, kot je v resnici, pa tudi v primeru, ko pogodbeni ureditev odraža dejansko voljo strank v času sklenitve, pozneje pa stranki to spremenita z vzajemnim drugačnim izvajanjem pogodbe.⁵⁰

Tudi v Avstriji velja, da lahko v primeru napačne kvalifikacije razmerja delavec s tožbo doseže svoj pravi status, prav tako se mu za nazaj priznajo pravice iz delovnega razmerja.⁵¹ To velja tudi v primeru, če je delavec soglašal z napačno oznako pogodbe. Avstrijsko vrhovno sodišče⁵² je svojo odločitev utemeljilo s tem, da je delodajalec s svojim ravnanjem kršil načelo dobre vere.

Posebnost avstrijskega prava je v tem, da lahko delavska predstavništva (predvsem obratni svet) vložijo tožbo za ugotovitev obstoja delovnega razmerja, kadar gre za najmanj tri delavce (prvi odstavek § 54 Zakona o delovnih in socialnih sodiščih – *Arbeits- und Sozialgerichtsgesetz*).

Čeprav v teoriji navajajo, da se v praksi ta določba le redko uveljavi,⁵³ gre za pomembno pravno možnost (še zlasti, ker delovna inšpekcija v Avstriji na področju preprečevanja prikritih delovnih razmerij nima pristojnosti).

Problem prikritih delovnih razmerij in navideznih samozaposlenih v Avstriji obstaja,⁵⁴ težišče reševanja tega problema pa je v zadnjih desetih letih bilo na področju socialne varnosti.⁵⁵ Uvedene so bile dodatne oziroma višje globe, pa tudi učinkovitejši nadzor v delovnih okoljih, v katerih je bil zaznan večji obseg navidezne samozaposlenosti. Poleg tega so bili vsi samozaposleni, vključno s tako imenovanimi novimi samozaposlenimi vključeni v obvezno socialno zavarovanje. Pomembno je tudi to, da lahko institucije socialnega zavarovanja in davčni organi presojo pravo pravno naravo razmerja in pri tem po uradni dolžnosti presojo vse okoliščine. V preteklosti so lahko navedeni organi to presojo naredili le za nazaj, od 1. julija 2017 (ko je bil uveljavljena sprememba zakona o socialnem zavarovanju – *Sozialversicherungs-Zuordnungsgesetz, SV-ZG*) pa je taka presoja na podlagi posebnega vprašalnika

49 Glej M. Risak, nav. delo, str. 132.

50 M. Risak in R. Rebhahn, v: B. Waas in G. H. van Voss, nav. delo, str. 15.

51 ILO, nav. delo (2013), str. 57. Glej tudi M. Risak, nav. delo, str. 135.

52 Glej sodbo OGH 8 ObA 58 49/07z z dne 11. oktobra 2007.

53 M. Risak in R. Rebhahn, v: B. Waas in G. H. van Voss, nav. delo, str. 17.

54 Na to kaže tudi več medijskih objav in strokovnih prispevkov. Glej tudi Eurofound, nav. delo (2016), str. 15, kjer se opozarja na pojav enoosebnih družb, ki poslujejo z naročniki na podlagi gospodarskih pogodb, čeprav gre za odvisno delo.

55 Glej ILO, nav. delo (2013), str. 57.

opravljena že ob začetku opravljanja dejavnosti samozaposlenega, prav tako lahko tako presojo zahteva tudi samozaposleni, ki že posluje, ali njegov naročnik. Čeprav gre za presojo v smislu prava socialne varnosti in davčnega prava, po nekaterih mnenjih to učinkuje tudi na klasifikacijo razmerja po delovnem pravu.⁵⁶

5.2. NEMČIJA

Vse do leta 2017 nemška zakonodaja ni določala pojma delovnega razmerja, niti opredelitve pogodbe o zaposlitvi, ampak se je ta razvila v sodni praksi. Ta pri razmejitvi med delavci in samozaposlenimi tradicionalno uporablja pojem osebne odvisnosti. Tudi v Nemčiji (podobno kot v Avstriji) velja, da je pojem delavca oziroma delovnega razmerja tipski pojem, kar pomeni, da za obstoj delovnega razmerja v konkretnem primeru ni nujen obstoj vseh meril oziroma kazalnikov te osebne odvisnosti. Prav tako nobeno merilo oziroma kazalnik ni tako pomemben, da brez njega obstoja delovnega razmerja ne bi bilo mogoče ugotoviti. Sodišča odločijo na podlagi celovite presoje okoliščin v konkretnem primeru.⁵⁷

Tudi v Nemčiji je priznано načelo prednosti dejstev, po katerem je za pravno presojo pogodbenega razmerja ključna prava narava tega razmerja, ne pa naziv pogodbe. Po stališču sodne prakse bi bilo poslanstvo delovnega prava, ki je v zaščiti delavca kot šibkejše stranke, ogroženo, če bi se lahko močnejša stranka zagotavljanju zaščite izognila s takimi določbami pogodbe, ki bi nakazovale na civilno oziroma gospodarsko razmerje.⁵⁸

Problem prikritih delovnih razmerij obstaja tudi v Nemčiji, pri njihovem odkrivanju pa delavci ne morejo računati na delovno inšpekcijo. Ta podobno kot v Avstriji glede tega nima pristojnosti. Z vidika obveznosti plačila prispevkov za obvezna socialna zavarovanja presojajo pravno naravo pogodbenega razmerja institucije socialnih zavarovanj, ki imajo pri tem preiskovalne pristojnosti. Prikriti delavec, ki želi uveljaviti pravice iz delovnega razmerja, pa mora vložiti tožbo pred delovnim sodiščem.⁵⁹

V preteklosti (1998) je nemški zakonodajalec sicer želel urediti problem navideznih samozaposlenih tudi z uvedbo posebne domneve obstoja zaposlitvenega razmerja po 7. členu Socialnega zakonika (*Sozialgesetzbuch – SGB IV*) in obveznostjo plačila socialnih prispevkov za nazaj, pozneje (2015) pa s predlogom novega 611.a člena

56 Prav tam. Sicer glede (ne)vezanosti sodišč na odločitve socialnih institucij M. Risak in R. Rebhahn, v: B. Waas in G. H. van Voss, nav. delo, str. 19.

57 Glej odločitev Zveznega delovnega sodišča 5 AZR 426/79 z dne 23. aprila 1980. Glej tudi Guide, 2013, str. 36; ter B. Waas in G. H. van Voss, nav. delo (2017), str. xvi.

58 Glej B. Waas in G. H. van Voss, nav. delo (2017), str. I.

59 W. Däubler, v: F. Pennings in C. Bosse, nav. delo, str. 135 in 131.

Civilnega zakonika (*Bürgerliches Gesetzbuch* – BGB),⁶⁰ v katerem je bilo poleg opredelitve pogodbe o zaposlitvi predlaganih osem meril za presojo odvisnega razmerja in določena izpodbojna domneva, da gre za pogodbo o zaposlitvi, če je nosilec pokojninskega zavarovanja predhodno ugotovil obstoj zaposlitvenega razmerja po 7. členu SGB IV. Nobena od predlaganih rešitev ni uspela – ureditev iz leta 1998 je bila že po dveh letih spremenjena,⁶¹ zakonski predlog iz leta 2015 pa ni bil sprejet.

Ministrstvo za delo je tako leta 2016 pripravilo novi zakonski predlog, ki je bil sprejet, 1. aprila 2017 pa je bil uveljavljen novi 611.a člen BGB. Ta v prvem odstavku določa:

»S pogodbo o zaposlitvi se delavec vključi v službo drugega in se zaveže zanj opravljati delo, ki ga bo drugi določil, po njegovih navodilih in v razmerju osebne odvisnosti. Navodila se lahko nanašajo na vsebino, izvajanje, čas in kraj opravljanja dela. Delo po navodilih opravlja oseba, ki v glavnem ni prosta pri določanju svojega dela in delovnega časa. Stopnja osebne odvisnosti je odvisna tudi od narave dejavnosti. Pri ugotavljanju, ali gre za pogodbo o zaposlitvi, je treba celovito presoditi vse okoliščine. Če dejansko izvajanje pogodbenega razmerja kaže, da gre za pogodbo o zaposlitvi, oznaka pogodbe ni pomembna.«

Leta 2017 je bil tako po več kot sto letih zakonsko opredeljen pojem pogodbe o zaposlitvi in s tem pojem delavca. Kot ugotavljajo v nemški strokovni literaturi, se s tem glede ugotavljanja obstoja delovnega razmerja pravzaprav ni nič spremenilo, saj navedena zakonska opredelitev dejansko povzema stališča sodne prakse. Zakonodajalec po njihovem mnenju ni izrabil priložnosti, da bi ta stališča nadgradil.⁶²

5.3. BELGIJA

Belgijski zakon o delovnih razmerjih opredeljuje delavca kot osebo, ki opravlja delo v razmerju podrejenosti. Poleg tega že od leta 1978 vsebuje izpodbojne domneve obstoja delovnega razmerja pri nekaterih kategorijah delavcev, pri katerih je razmejitev med delavci in samozaposlenimi posebej težavna (pri trgovskih zastopnikih, študentih, farmacevtih, zaposlenih v lekarnah, odprtih za javnost). V drugih zakonih so bile opredeljene tudi neizpodbojne domneve – na primer glede poklicnih športnikov, prav tako glede oseb, katerih delo začasno posredujejo agencije (pogodba med agencijo in to osebo je pogodba o zaposlitvi).⁶³

60 Glej BMAS, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze, 16. november 2015.

61 O razlogih W. Däubler, v: F. Pennings in C. Bosse, nav. delo, str. 137.

62 U. Rinck, nav. delo, str. 127; J. Sikora, nav. delo, str. 54 in v teh delih navedeni avtorji.

63 B. Waas in G. H. van Voss, nav. delo, str. lx; tudi P. Humblet in I. Plets, v: F. Pennings in C. Bosse, nav. delo, str. 47 in 48.

Sicer pa belgijski Zakon o delovnih razmerjih v 331. členu določa, da stranki prosto določita pravno naravo svojega razmerja (kot pogodbo o zaposlitvi ali pogodbo o storitvah), če pa iz dejstev izhaja, da obstajajo taki elementi razmerja, ki izključujejo kvalifikacijo razmerja, kot sta jo izbrali stranki, je treba dati prednost dejstvom. Sodišče lahko v takem primeru razmerje prekvalificira v delovno razmerje.⁶⁴ Zakon (v prvem odstavku 333. člena) določa tudi štiri splošna merila, ki so odločilna pri presoji, ali obstaja ali ne obstaja podrejenost delavca:

- namen (volja) pogodbenih strank;
- možnost delavca, da si sam organizira delovni čas;
- svoboda pri organizaciji dela; in
- možnost izvajanja nadzora.

Poleg tega so zakonsko opredeljena tudi tako imenovana nevtralna merila, ki niso pomembna pri presoji pravne narave razmerja (naziv pogodbe, status osebe z vidika socialnega zavarovanja in z davčnega vidika).⁶⁵

V zakonu je predvidena tudi možnost, da kralj izda poseben seznam (dodatnih) meril, odločilnih pri presoji obstoja delovnega razmerja v posamezni dejavnosti ali poklicu.⁶⁶ Ta seznam lahko med drugim vsebuje naslednja merila: odločanje o finančnih zadevah in udeležba na dobičku in izgubi, fiksno in zagotovljeno plačilo, investiranje v družbo, možnost zaposlitve delavcev, delo s svojimi sredstvi itd.

Glede na velik problem navideznih samozaposlitev v Belgiji⁶⁷ so bile 1. januarja 2013 uveljavljene spremembe Zakona o delovnih razmerjih. Z njimi je bila v štirih dejavnostih, v katerih je problem lažne samozaposlenosti največji (gradbeništvo, storitve varovanja in nadzora; prevoz oseb in blaga; storitve čiščenja) uvedena izpodbojna domneva obstoja delovnega razmerja. Formalno samozaposlena oseba se šteje za delavca, če je pri njej izpolnjenih pet od devetih meril. Zakon določa, da je mogoče domnevo izpodbiti z vsemi pravnimi sredstvi, tudi na podlagi splošnih meril iz prvega odstavka 333. člena zakona.⁶⁸

64 B. Waas in G. H. van Voss, nav. delo, str. lx; P. Humblet in I. Plets, v: F. Pennings in C. Bosse, nav. delo, str. 54.

65 Glej tretji odstavek 333. člena Zakona o delovnih razmerjih.

66 Pri določanju teh meril imajo posvetovalno vlogo socialni partnerji v skupnem odboru, ustanovljenem za posamezne panoge, in nacionalni delovni svet. Glej 336. člen. Glej tudi ILO, nav. delo (2013), str. 1 in 2.

67 P. Humblet in I. Plets, v: F. Pennings in C. Bosse, nav. delo, str. 50 in 51.

68 W. Rauws, v: B. Waas in G. H. van Voss, nav. delo, str. 40 in 41.

Čeprav tudi v Belgiji končno odločitev o obstoju delovnega razmerja sprejme sodišče, je z vidika zagotavljanja pravne varnosti pogodbenih strank (predvsem delodajalca) zelo pomemben tudi postopek tako imenovanega socialnega odločanja (angl. *social ruling*).⁶⁹ Pogodbeni stranki skupaj ali le ena od njiju lahko sproži postopek⁷⁰ pred posebno administrativno komisijo,⁷¹ ki sprejme odločitev o tem, ali v konkretnih okoliščinah oseba delo opravlja kot delavec ali kot samozaposleni.⁷² Pogodbeni stranki se lahko v roku enega meseca od seznanitve z odločitvijo pritožita na delovno sodišče, sicer pa ostane odločitev veljavna tri leta in zavezuje organe socialnega zavarovanja.⁷³

Kot primer dobre prakse pri reševanju problema prikritih delovnih razmerij je treba poudariti tudi poseben organ – normativno komisijo,⁷⁴ ki zbira informacije oziroma predloge glede vprašanja opredelitve delovnega razmerja v posameznih sektorjih in poklicih,⁷⁵ pripravlja poročila o stanju oziroma o problemih v posameznih panogah in poklicih, pa tudi pripravlja predloge seznamov posebnih meril za posamezno panogo ali poklic.⁷⁶

6. PREPREČEVANJE PRIKRITIH DELOVNIH RAZMERIJ V SLOVENIJI

V Sloveniji imajo ključno vlogo pri ugotavljanju in odpravljanju prikritih delovnih razmerij inšpekcija za delo, ki preganja in sankcionira kršitve drugega odstavka 13. člena ZDR-1 (sklepanje civilnih pogodb v primerih, ko obstajajo elementi delovnega razmerja) ter delovna sodišča, pri katerih lahko prikriti delavci zahtevajo ugotovitev obstoja delovnega razmerja (in s tem priznanje pravic iz delovnega razmerja).

69 Glej 338. člen Zakona o delovnih razmerjih.

70 Postopek se lahko sproži pred začetkom pogodbenega sodelovanja ali eno leto po tem.

71 Člane administrativne komisije imenuje kralj, v njej pa je enako število članov, ki jih predlaga ministrstvo za mala in srednja podjetja, in članov, ki jih predlaga ministrstvo za delo.

72 Komisija pa ne odloča o pravni naravi pogodbe, glede katere teče spor pred delovnim sodiščem ali glede katere je organ socialnega zavarovanja sprožil kazensko preiskavo glede obstoja delovnega razmerja.

73 Glej P. Humblet in I. Plets, v: F. Pennings in C. Bosse, nav. delo, str. 57.

74 Člane imenuje kralj, med njimi pa so poleg javnih uslužbencev tudi strokovnjaki.

75 Informacije lahko podajo predstavniške organizacije, javne oblasti itd.

76 P. Humblet in I. Plets, v: F. Pennings in C. Bosse, nav. delo, str. 55–56.

6.1. RAZMEJITEV MED DELAVCI IN SAMOZAPOSLENIMI

Ugotavljanje obstoja delovnega razmerja v primeru opravljanja dela na drugi pogodbeni podlagi je za inšpektorje velik izziv⁷⁷ predvsem zato, ker imajo inšpektorji pogosto težave pri ugotavljanju elementov delovnega razmerja in njihovem dokazovanju.⁷⁸ Da bi lahko inšpektor ukrepal, mora v konkretnem primeru ugotoviti, ali oseba (ki ima sklenjeno civilno pogodbo) delo opravlja osebno, trajno, po navodilih in pod nadzorom delodajalca itd., torej izkazati vse elemente delovnega razmerja, kot jih določa 4. člena ZDR-1. Pri tem se inšpektorji srečujejo s čedalje inovativnejšimi praksami delodajalcev, ki želijo prikriti obstoj delovnega razmerja.

Podobne težave imajo tudi delavci pri uveljavljanju obstoja delovnega razmerja pred delovnim sodiščem. Upošteva je 18. člen ZDR-1, se obstoj delovnega razmerja domneva, če obstajajo elementi delovnega razmerja. Delavec lahko te elemente (delo po navodilih, osebno opravljanje dela, trajnost razmerja itd.) dokazuje z različnimi dokaznimi sredstvi (evidence, priče itd.). Ker je dokazno breme na strani delavca, bo, če delavcu elementov delovnega razmerja ne uspe dokazati, sodišče njegov zahtevk zavrnilo.

Če do ugotovitve obstoja delovnega razmerja ne pride, (prikriti) delavci ostajajo v prekarnem razmerju (navidezne) samozaposlenosti in s tem so prikrajšani vseh pravic iz delovnega razmerja. K zmanjšanju tega tveganja bi lahko pripomogla zakonska ureditev ene ali več izpodbojnih domnev obstoja delovnega razmerja. Ob obstoju določenih okoliščin bi se obstoj delovnega razmerja domneval, naročnik dela (delodajalec) pa bi imel možnost dokazovati nasprotno – da torej delovno razmerje (ki se domneva) ne obstaja. Možne so različne domneve, na primer, da se šteje za delavca vsaka samozaposlena oseba (samostojni podjetnik) brez zaposlenih, ki za delodajalca opravlja delo v okviru delodajalčeve temeljne dejavnosti (angl. *core business*); ali da se samozaposlena oseba šteje za delavca, če je v njenem razmerju z naročnikom oziroma delodajalcem izpolnjenih določeno število meril;⁷⁹ ali da se za delavca šteje oseba, ki osebno (bodisi prek študentske napotnice, podjemne pogodbe,

77 Inšpektorat Republike Slovenije za delo, nav. delo (2016), str. 64.

78 Inšpektorat navaja, da so dokazni standardi zelo visoki in se približujejo tistim, ki jih imajo za odločanje o obstoju delovnega razmerja delovna sodišča. Prav tam, str. 66.

79 Evropski ekonomsko-socialni odbor kot primer dobre prakse navaja zakonodajo Malte, ki je določila, da se formalno samozaposlena oseba šteje za delavca, če je pri njenem delu izpolnjenih najmanj pet od osmih meril (da oseba delo opravlja v glavnem za tega naročnika in ima iz tega razmerja letno na primer 75 odstotkov prihodka; da mu naročnik določa delo, ki ga mora opraviti, način in kraj opravljanja dela; da mu naročnik določa delovni urnik ali obdobja dela; da pri delu uporablja opremo in/ali material naročnika; da mora delo opraviti sam; da je vključen v delovni proces, organizacijo podjetja naročnika; da delo, ki ga opravlja, spada v temeljno (glavno) dejavnost naročnika; da gre za delo, podobno tistemu, ki ga izvajajo zaposleni ali so ga izvajali zaposleni pred outsourcingom). Glej Mnenje EESO, 2013, str. 14–19, točka 4.3.

pogodbe o poslovnem sodelovanju) redno opravlja delo za delodajalca (vsak teden oziroma določeno število ur mesečno) vsaj določeno obdobje; ali da se za delavca šteje oseba, ki prek študentske napotnice delo opravlja več, kot je dopustno število ur mesečno oziroma po tem, ko študent doseže določeno mejo zaslužka.

Glede na posebnosti posameznih dejavnosti oziroma poklicev (oziroma njihovo problematičnost z vidika navideznih samozaposlitev) bi bilo možno zakonsko urediti različne zakonske domneve (za posamezne dejavnosti oziroma poklice), bodisi v ZDR-1 ali katerem posebnem zakonu. Prav tako bi k lažjemu razmejevanju med delavci in samozaposlenimi v posameznih dejavnostih oziroma poklicih pripomoglo oblikovanje posebnega organa oziroma komisije za spremljanje problematike prikritih delovnih razmerij in pripravo predlogov meril razmejnitve ali zakonskih domnev.⁸⁰

6.2. ODKRIVANJE NAVIDEZNIH SAMOZAPOSLENIH OZIROMA PRIKRITIH DELAVCEV

Ker prikriti delavci pogosto ne zahtevajo sodne presoje svojega razmerja, ima pri odkrivanju prikritih delovnih razmerij pomembno vlogo inšpekcija za delo, ki te vloge glede na absolutno premajhno število inšpektorjev ne more polno izvajati. Okrepitev delovne inšpekcije je tako nujni prvi pogoj za učinkovito odkrivanje prikritih delovnih razmerij. V okviru Inšpektorata za delo bi bilo treba ustanoviti poseben oddelek (enoto) za odkrivanje navideznih samozaposlenih, inšpektorjem tega oddelka pa določiti ustrezne pristojnosti.

K učinkovitejšemu odkrivanju prikritih delovnih razmerij bi pripomoglo tudi medsebojno obveščanje vseh organov, ki na svojem področju ugotovijo obstoj delovnega razmerja oziroma odvisnega opravljanja dela (Finančna uprava RS, Inšpektorat za delo, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju – ZZVZZ). Če na primer Finančna uprava RS ugotovi, da kljub formalnemu obstoju neodvisnega razmerja z davčnega vidika med naročnikom in izvajalcem dela obstaja odvisno razmerje, obstaja velika verjetnost, da je tudi dejanska pravna narava pogodbenega razmerja drugačna od formalne. Glede tega bi kazalo zakonsko urediti obveznost Finančne uprave RS, da o ugotovitvi odvisnega razmerja obvesti inšpekcijo za delo, ki (po presoji) izvede ustrezen inšpekcijski nadzor.

Še učinkovitejše bi se bilo mogoče spopasti s problemom navideznih samozaposlitev s sistematičnim usmerjenim nadzorom. Glede na to, da se navidezni samozaposleni

⁸⁰ Gre za rešitve, uveljavljene v belgijskem pravu. V komisijo bi bilo treba imenovati predstavnike ministrstev, strokovnjake, glede na panogo tudi ustrezne predstavnike socialnih partnerjev.

skrivajo v skupini samozaposlenih, ki nimajo svojih zaposlenih in delo opravljajo (predvsem) za enega naročnika, bi bilo priporočljivo vzpostaviti potrebne baze podatkov oziroma povezati obstoječe in iz njih izluščiti samozaposlene iz te skupine. Nadalje bi bilo treba od samozaposlenih iz navedene skupine pridobiti podatke o tem, kako opravljajo delo (z namenom ugotoviti, ali delo opravljajo dejansko kot samozaposleni ali pa v razmerju osebne odvisnosti od naročnika oziroma naročnikov; morda v razmerju ekonomske odvisnosti). Do teh podatkov bi bilo mogoče priti na podlagi posebne izjave oziroma vprašalnika, v katerem bi samozaposleni navedel, ali opravlja delo na trgu ali za enega oziroma določeno število naročnikov; ali ima svoje prostore, opremo za opravljanja dejavnosti in druge podatke, ki bi pokazali izpolnjevanje meril samozaposlenosti ali odvisnega razmerja od naročnika. Izjavo oziroma vprašalnik bi od samozaposlenih lahko pridobila Finančna uprava RS ali kateri drug organ, inšpekcijski nadzor nad tistimi samozaposlenimi, ki (glede na vprašalnik) ne bi izpolnjevali meril samozaposlenosti, pa bi izvedel inšpektorat za delo (ustrezno kadrovske okrepjen).⁸¹

6.3. UGOTOVITEV OBSTOJA DELOVNEGA RAZMERJA

Prvi pogoj za to, da navidezni samozaposleni oziroma drugi prikriti delavec uživa pravice iz delovnega razmerja, je ugotovitev obstoja delovnega razmerja oziroma prekvalifikacija razmerja v delovno razmerje.

Na podlagi veljavnega Zakona o inšpekciji dela (ZID-1)⁸² lahko inšpektor za delo, če ugotovi kršitev drugega odstavka 13. člena ZDR-1, naloži delodajalcu, da delavcu izroči pisno pogodbo o zaposlitvi. Če do tega ne pride, lahko delodajalcu izreče globo. Ta rešitev je nedvomno ustrežnejša od prepovedi opravljanja dela, po drugi strani pa se izvaja tako, da se s strani delodajalca izročena pogodba o zaposlitvi nanaša le na razmerje od datuma ugotovitve obstoja delovnega razmerja naprej (*ex nunc*). Glede tega bi bilo treba ZID-1 tako dopolniti, da bo inšpektor za delo na podlagi ugotovitve obstoja delovnega razmerja delodajalcu naložil izročitev pisne pogodbe o zaposlitvi z veljavnostjo *ex tunc*, in sicer z dnem začetka opravljanja dela v razmerju, ki ima elemente delovnega razmerja, oziroma če začetka opravljanja dela ni mogoče ugotoviti, za določeno predhodno minimalno obdobje.⁸³

81 Podobne rešitve je mogoče (sicer na področju vključitve v socialno zavarovanje kot samozaposleni ali kot delavec) najti v Avstriji (vprašalnik, ki ga izpolni samozaposleni ob prijavi v socialno zavarovanje), pa tudi v Belgiji (predhodni postopek pred administrativno komisijo, ki pa se začne na zahtevo ene od strank in odločitev veže organe socialnega zavarovanja, če ni drugačne sodne presoje).

82 Uradni list RS, št. 19/14 in 55/17.

83 Podobno kot Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (Uradni list RS, št. 32/14 in 43/19) določa domnevo obstoja delovnega razmerja za tri mesece.

Prekvalifikacija razmerja, v katerem se opravlja delo iz civilnega (gospodarskega) pogodbenega razmerja, v delovno razmerje je v pristojnosti delovnega sodišča. Pri tem se je v sodni praksi oblikovalo stališče, da lahko prikriti delavec zahteva ugotovitev obstoja delovnega razmerja le v okviru 30-dnevnega roka po prenehanju pogodbenega razmerja. Temu stališču (ki temelji na tretjem odstavku 200. člena ZDR-1) je mogoče pritrčiti le glede presoje pravočasnosti zahtevka v zvezi z nezakonitostjo prenehanja delovnega razmerja (katerega obstoj se ugotavlja), ne pa glede pravočasnosti samega ugotavljanja obstoja delovnega razmerja in morebitnih drugih, iz tega izhajajočih zahtevkov.⁸⁴ Glede tega bi bilo treba v ZDR-1 izrecno določiti, da prikriti delavec pri ugotavljanju obstoja delovnega razmerja ni vezan z rokom, oziroma določiti razumen (daljši) rok. Preostali roki glede uveljavljanja posameznih pravic iz delovnega razmerja bi ostali v veljavi.

7. SKLEP

Ključno pri preprečevanju prikritih delovnih razmerij je njihovo prepoznavanje v praksi in zagotovitev možnosti učinkovite prekvalifikacije razmerja v delovno razmerje. V Sloveniji se v praksi kaže problem dokazovanja elementov delovnega razmerja, ki bi ga bilo mogoče omiliti z zakonsko ureditvijo ene ali več domnev obstoja delovnega razmerja. Treba bi bilo opustiti tudi nerazumno kratek rok za uveljavljanje obstoja delovnega razmerja. K učinkovitejšemu odkrivanju navideznih samozaposlenih bi pripomoglo medsebojno obveščanje različnih organov, še bolj pa vzpostavitev sistematičnega usmerjenega nadzora in okrepitev delovne inšpekcije.

LITERATURA

Bečan, I., in drugi: *Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem*. Lexpera, GV Založba, Ljubljana 2019.

Casale, G. (ur.): *The Employment Relationship, A Comparative Overview*. Hart Publishing, International Labour Office, Oxford, Portland (Oregon) in Ženeva 2011.

Eurofound: *Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union*. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2016.

Eurofound: *Aspects of non-standard employment in Europe*. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017.

⁸⁴ Tako stališče (o nujnosti daljšega roka za sodno varstvo) zavzema tudi B. Kresal, v: I. Bečan in drugi, nav. delo, str. 140; B. Kresal, nav. delo (2016), str. 228.

European Network of Legal Experts in the field of Labour Law: Characteristics of the Employment Relationship. Thematic Report. Evropska komisija, Bruselj 2009.

European Network of Legal Experts in the field of Labour Law: Evropska komisija, Bruselj 2009,

European parliament: Precarious Employment in Europe: Patterns, trends and policy strategies, study for EMPL committee. Bruselj 2016.

Eurostat: Statistics Explained; Self-employment statistics, 2018, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Self-employment_statistics#Only_3_.25_of_the_self-employed_dependent_on_a_dominant_client> (25. 1. 2020).

Fudge, J., in McCann, D.: Unacceptable forms of work, A Global and Comparative Study. International Labour Office, Ženeva 2015.

ILO: Report V (1), 2006, International Labour Conference, 95th Session. ILO, Ženeva 2006, <<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-v-1.pdf>> (25. 1. 2020).

ILO: The Employment Relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198. ILO, Ženeva 2007, <https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/labour-law/WCMS_172417/lang--en/index.htm> (25. 1. 2020).

ILO: Regulating the Employment Relationship in Europe: A Guide to Recommendation No. 198. ILO, Ženeva 2013, <https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_209280/lang--en/index.htm> (25. 1. 2020).

ILO: Non-standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects. ILO, Ženeva 2016.

Kresal, B.: Obstoje delovnega razmerja kot predhodno vprašanje v delovnih sporih, v: Delavci in delodajalci, št. 2-3/2016, str. 217–240.

Kresal, B.: Prikrita delovna razmerja – nevarno izigravanje zakonodaje, v: Delavci in delodajalci, št. 2-3/2014, str. 177–199.

Löschnigg, G.: Arbeitsrecht. Verlag des ÖGB, Dunaj 2017.

McKay, S., in drugi: Study on Precarious Work and Social Rights, Study for the European Commission, Bruselj 2012.

Mlakar Sukič, N., in Franca, V.: Sodna praksa na področju prikritih delovnih razmerij, v: Pravna praksa, št. 15/2017, priloga, str. II–VIII.

Pedersini, R., in Coletto D.: Self-employed workers: industrial relations and working conditions. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2010.

Pennings, F., in Bosse, C. (ur.): The Protection of Working Relationships, A Comparative Study. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2011.

Perulli, A.: Economically dependent/quasi subordinate (parasubordinate) employment: legal, social and economic aspects, študija. Evropska komisija, Bruselj 2003,

Inšpektorat za delo Republike Slovenije: Letno poročilo o delu Inšpektorata RS za delo za leto 2018; <<https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/IRSD/73bcef96d4/Porocilo-o-delu-IRSD-za-leto-2018.pdf>> (25. 1. 2020).

Inšpektorat za delo Republike Slovenije: Letno poročilo o delu Inšpektorata RS za delo za leto 2016; <<https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/IRSD/LETNA-POROCILA-IRSD/9c01af8958/Porocilo-o-delu-IRSD-za-leto-2016.pdf>> (25. 1. 2020).

Rinck, U.: Der Arbeitnehmerbegriff im Wandel – Entwicklungen und Perspektiven, v: RdA, 2019, str. 127–131.

Risak, M.: Arbeitsrechtliche Folgen des Falschen Status eines Mitarbeiters bzw einer Mitarbeiterin, v: ZAS, 2a/2013, str. 131–139.

Robnik, I.: Sodna praksa v zvezi z obstojem delovnega razmerja in fleksibilnimi oblikami zaposlitve, v: Delavci in delodajalci, št. 2-3/2012, str. 405–421.

Senčur Peček, D.: Komu zagotavljati delovnopravno varstvo, v: Podjetje in delo, št. 6-7/2007, str. 1223–1237.

Senčur Peček, D.: Koga naj varuje delovna zakonodaja, v: Podjetje in delo, št. 6-7/2011, str. 1162–1173.

Senčur Peček, D.: Samozaposleni, ekonomsko odvisne osebe in obstoj delovnega razmerja, v: Delavci in delodajalci, št. 2-3/2014, str. 201–220.

Senčur Peček, D.: Neuporaba in spremenjena uporaba institutov delovnega prava, v: Podjetje in delo, št. 6-7/2015, str. 1191–1207.

Senčur Peček, D.: Prikrita delovna razmerja: ali bodo »samozaposleni« nadomestili delavce?, v: Lexonomica, št. 1/ 2015, str. 1–17 (citirano kot 2015a).

Senčur Peček, D.: Pojem delavca s primerjalnega in EU vidika, v: Delavci in delodajalci, št. 2-3/2016, str. 189–215.

Sikora, J.: Das "a" muss mit – Der Arbeitnehmerbegriff unter Berücksichtigung des neuen § 611a BGB, v: Freilaw Freiburg L. Students J, št. 2/2017, str. 48–55.

Supiot, A.: Transformation of labour law and future of labour law in Europe. Evropska komisija, Bruselj 1999.

SURS: Aktivno in neaktivno prebivalstvo, Slovenija, priložnostni modul, 2. četrletje 2017, <<https://www.stat.si/statweb/News/Index/7302>> (25. 1. 2020).

Tičar, L.: Nove oblike dela. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2012.

Waas, B., in van Voss, G. H. (ur.): Restatement of Labour Law in Europe: Vol I: The Concept of Employee. Hart Publishing, 2017.

Zabukovec, M.: Samozaposlovanje: Podjetno v siromaštvo, v: Delo, 11. marec 2014, <<http://www.delo.si/novice/slovenija/samozaposlovanje-podjetno-v-siromastvo.html>> (25. 1. 2020).

Luka Tičar

Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta

EKONOMSKO ODVISNE OSEBE

1. UVOD

Slovenski trg dela že dlje časa oziroma še vedno zaznamuje dejstvo (pre)pogostega sklepanja pogodb civilnega prava za opravljanje tudi osebnega dela. To sicer samo po sebi še ne pomeni protipravnosti, pomeni pa določena tveganja zanjo. Za opravljanje osebnega in odvisnega dela je namreč najprimernejša in pri nas tudi edina zakonita pravna podlaga pogodba o zaposlitvi. Seveda ni vsako osebno opravljanje dela tudi odvisno, zato je v primeru odsotnosti osebne podrejenosti oziroma subordinacije civilnopravna podlaga lahko povsem primerna in zakonita. V nadaljevanju bo prikazana atipična oblika opravljanja osebnega dela, pri kateri osebne podrejenosti ni, to je dela v okoliščinah tako imenovane ekonomske odvisnosti. Gre za obliko dela, ki jo ureja ZDR-1 in za katero se sklene pogodba civilnega prava.

Po splošni predstavitvi pojma ekonomske odvisnosti in veljavne zakonske ureditve položaja ekonomsko odvisne osebe¹ bom delo in položaj teh oseb postavil v kontekst morebitne preknarnosti. Pri tem bom sledil sedmim okoliščinam, ki jih je kot možne dejavnike preknarnosti poudarila tudi Mednarodna organizacija dela (MOD) v svojem globalnem poročilu leta 2016.² Nato bom opozoril na izzive, ki bi jim bilo treba nameniti normativno pozornost v prihodnosti.

2. POJEM EKONOMSKE ODVISNOSTI

Pod pojmom ekonomska odvisnost je treba razumeti stanje odvisnosti posameznika od dohodka, ki ga dobi od svojega, navadno edinega, naročnika del. Gre za razumevanje pojava, kot se je za potrebe obravnave problematike osebne veljavnosti delovnega prava razvilo v MOD.³ Pojem ekonomske odvisnosti se bo v tem prispevku uporabljal izključno za presojo pravnega položaja samozaposlenih oseb ali izvajalcev pogodbenega dela,⁴ oseb torej, ki niso v delovnem razmerju. **Gre za osebe, pri katerih ni mogoče zaznati osebne podrejenosti v razmerju do naročnika, hkrati pa tudi sami ne nastopajo v vlogi delodajalca.** Delo opravljajo praviloma sami, neposredno. Pojma ekonomske odvisnosti prav tako načeloma ne bomo povezovali s prikrivanjem prave pravne narave konkretnega pogodbenega razmerja. Za odločitev,

1 Pojem ekonomske odvisnosti in prikaz zakonske ureditve pravnega položaja ekonomsko odvisne osebe sta povzeta po L. Tičar, nav. delo (2013), str. 155–163, kjer je bila opravljena temeljita in kritična analiza takrat povsem novega zakonskega besedila z opredelitvijo ekonomsko odvisne osebe in določitvijo nekaterih vidikov delovnopravnega varstva zanje.

2 ILO, nav. delo (2016).

3 Glej ILO, nav. delo (2003), str. 28 in 29.

4 O vsebinskem razmejevanju samozaposlenih in izvajalcev pogodbenega dela podrobno v L. Tičar, nav. delo (2012), str. 162–164. V tem prispevku za potrebe razumevanja ekonomske odvisnosti načelna ločnica med njimi ni potrebna, zato tudi ni uporabljena.

da je oseba, kljub pogodbi civilnega prava, dejansko v delovnem razmerju, namreč ne potrebujemo ekonomske odvisnosti kot opredelilnega elementa delovnega razmerja.

Ekonomsko odvisnost kot čedalje pomembnejši dejavnik sodobnega delovnega prava v slovenski zakonodaji do novega ZDR-1 ni uživala posebne pozornosti. Ob ohranitvi koncepta delovnega razmerja gre tudi za priznanje in ureditev ekonomske odvisnosti ZDR-1 načelna pozitivna ocena.⁵ Pozitivna je tako ohranitev tradicionalnega koncepta delovnega razmerja v ZDR-1 kot tudi priznanje in uredili ekonomske odvisnosti. Menim, da si ekonomska odvisnost zasluži umestitev v normativni okvir nacionalnega delovnega prava. Ne glede na to, kakšno obliko ali način umestitve ekonomske odvisnosti v kontekst delovnih razmerij oziroma delovnopravnega varstva bi izbral zakonodajalec, je jasno, da se s tem nujno presegajo meje tradicionalnega delovnega razmerja. Za ekonomsko odvisne osebe štejemo namreč samozaposlene osebe, ki delo formalno in dejansko opravljajo kot osebno neodvisne osebe, torej zunaj tradicionalnega, v 4. členu ZDR-1 opredeljenega, delovnega razmerja. Kot ekonomsko odvisno osebo lahko obravnavamo na primer samostojnega podjetnika, ki pogodbeno sodeluje le z enim naročnikom, sam pa ne zaposluje, delo torej opravlja sam, ali pa na primer osebo, ki kot izvajalec pogodbenega dela honorarno sodeluje z enim naročnikom in z delom zanj ustvarja najmanj pretežen del sredstev za preživljanje. Obe primeroma navedeni osebi delo opravljata kot osebno neodvisni osebi, vendar sta od dela za njuna naročnika ekonomsko, to je eksistenčno, odvisni.

Poskus priznanja ekonomske odvisnosti kot dejavnika delovnopravnega varstva pomeni njegovo prelivanje v sfero civilnopravnih razmerij. Slednje odpira prostor, v katerem trčijo izrazito nasprotujoči si interesi akterjev na trgu dela. Odvisno od priznavanja tehtnosti in pomembnosti posameznih interesov se zakonodajalec, torej država, lahko odloči za način ureditve tega področja. Možni so vsaj trije pristopi k zakonski ureditvi pojava ekonomske odvisnosti:

1. kot opredelilni element delovnega razmerja,
2. kot označitev pravnih razmerij nekaterih skupin delovno aktivnih oseb za delovno razmerje in
3. kot dejavnik za priznanje nekaterih elementov delovnopravnega varstva.

Novi ZDR-1 je uporabil tretji pristop. Tudi v mednarodnem prostoru se ekonomsko odvisne osebe pogosteje obravnava tako, da se jim prizna ali zagotovi zgolj določen del delovnopravnega varstva. S takim načinom obravnave ekonomsko odvisnih oseb nacionalne zakonodaje v ničemer ne posegajo v uveljavljene načine delovnopravnega varstva delavcev v klasičnem delovnem razmerju. Z zgolj zagotovitvijo posameznih elementov varstva ekonomsko odvisnim osebam se te osebe pušča v civilnopravni

5 O ekonomski odvisnosti kot hipotetičnem dejavniku pojma tradicionalnega delovnega razmerja oziroma dejavniku osebne veljavnosti delovnega prava glej L. Tičar, nav. delo (2011), str. 175–203.

sferi, delovno pravo kot tako zanje načeloma ni veljavno. Za delovno zakonodajo te osebe veljajo za osebno neodvisne.

Podoben način zakonske obravnave je v slovenski zakonodaji že uporabljen dlje časa (na primer pri obravnavi dela otrok, dijakov in drugih oziroma pri sistemu varnega in zdravega dela, ki je namenjen širokemu krogu oseb),⁶ z ZDR-1 pa tudi za ekonomsko odvisne osebe. Podobno je problematiko ekonomske odvisnosti uredila španska zakonodaja, ki je uvedla novo zakonsko kategorijo ekonomsko odvisnih samozaposlenih oseb, določila pogoje zanje in določila pravni okvir tudi delovnopravnega položaja teh oseb.⁷

Omenjeni način upoštevanja ekonomske odvisnosti je odvisen od dveh pomembnih sklopov odločitev. Prvi se nanaša na način določitve kroga ekonomsko odvisnih oseb, bodisi z jasno zakonsko opredelitvijo ekonomske odvisnosti bodisi naštevanjem poklicnih skupin oseb, ki naj bi uživale posebno obravnavo. **Skupno izhodišče prvega sklopa odločitev je, da gre za osebe, ki niso in ne morejo biti opredeljene za delavce.** Drugi sklop odločitev pa se na eni strani nanaša na določitev elementov delovnopravnega varstva za te osebe, na drugi strani pa odločitev, ali naj bi vse uživale enako varstvo. S slednjo dilemo se je v podobnem smislu spopadala tudi Komisija EU, ko je leta 2006 oblikovala Zeleno knjigo o modernizaciji delovnega prava v 21. stoletju.⁸ Gre za vprašanje, katere so tiste pravice, ki so glede pogojev dela potrebne vsem delovno aktivnim ne glede na obliko pogodbe, ki je podlaga za opravljanje dela (angl. *floor of rights*), in kako bi to vplivalo na procese ustvarjanja zaposlitev in zaščito delavcev.

6 V slovenski ureditvi je ta način zagotavljanja varstva poznal tako prej veljavni ZDR (Uradni list RS, št. 42/02 in 103/07) kot tudi veljavni Zakon o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1, Uradni list RS, št. 43/11). ZDR je pri urejanju dela otrok, vajencev, dijakov in študentov zagotavljal nekatere pravice, ki pripadajo sicer delavcem v delovnem razmerju. Gre za pravice, povezane z delovnim časom, odmori, s počitki, prepovedmi opravljanja določenih del ipd. Na drugi strani pa ZVZD-1 z določitvijo široke osebne veljavnosti in opredelitvijo delavca, ki je v tem zakonu najširša v slovenskem pravnem redu, zagotavlja sistem varnega in zdravega dela vsem, ki delo opravljajo na kakršnikoli pravni podlagi ali so v delovnem procesu le navzoči.

7 V tem prispevku ne bomo posebej obravnavali primerjalnopravnih vidikov. Podrobno so prikazani v delu S. Bagari in L. Tičar, nav. delo (2019), str. 153–171.

8 Evropska komisija, nav. delo (2006). Ta dokument odraža podobne aktivnosti na ravni EU, kot jih na ravni MOD kaže več dokumentov in poročil ter sprejeto Priporočilo št. 198 o delovnem razmerju.

3. VELJAVNA PRAVNA UREDITEV EKONOMSKO ODVISNIH OSEB

3.1. POJEM IN NAČIN UVELJAVITVE EKONOMSKE ODVISNOSTI

ZDR-1 v zgolj dveh členih vsebuje opredelitev ekonomsko odvisne osebe in obseg delovnopravnega varstva zanje.

213. člen se glasi:

»(1) Ekonomsko odvisna oseba je samozaposlena oseba, ki na podlagi pogodbe civilnega prava, osebno, za plačilo, samostojno in dlje časa opravlja delo v okoliščinah ekonomske odvisnosti ter sama ne zaposluje delavcev.

(2) Ekonomska odvisnost pomeni, da oseba najmanj 80 odstotkov svojih letnih dohodkov pridobi od istega naročnika.«

Iz kratke, toda zelo jedrnate opredelitve v prvem odstavku razberemo naslednje dejavnike pojma ekonomsko odvisne osebe:

- samozaposlenost,
- obstoj pogodbe civilnega prava,
- osebno, samostojno in dlje časa trajajoče opravljanje dela,
- ekonomska odvisnost in
- prepoved zaposlitve drugih.

Pojem samozaposlenosti srečamo na številnih pravnih in družbenih področjih in v številnih pravnih virih, ki pa ga navadno opredeljujejo za potrebe svoje veljavnosti. Zato bi bilo koristno, če bi zakonodajalec tudi za potrebe veljavnosti ZDR-1 na primer v uvodnih določbah ta pojem vsebinsko opredelil. Dilema, ki lahko namreč nastane ob izrazu »samozaposlena oseba« je, ali v ta krog oseb spadajo zgolj samozaposlene osebe z registrirano dejavnostjo (denimo samostojno podjetniki posamezniki po Zakonu o gospodarskih družbah – ZGD-1⁹) oziroma osebe, ki svojo dejavnost opravljajo kot samostojen poklic (denimo samostojni novinar) in so vpisane v register samostojnih dejavnosti (na primer razvid samostojnih novinarjev), ali pa zajema tudi osebe, ki

9 Uradni list RS, št. 65/09 – UPB-3 s spremembami in dopolnitvami.

opravljajo delo v okviru civilnopravnega razmerja, vendar nimajo tako imenovanega **statusa** samozaposlene osebe.¹⁰ Menim, da je treba ob upoštevanju tako zakonskega besedila kot tudi namena zakonodajalca, izraz samozaposlena oseba razumeti v širšem smislu. Za to, da je neki osebi priznan status ekonomsko odvisne osebe, torej ni treba, da tudi v javnopravnem smislu uživa status samozaposlene osebe.

Pogodba civilnega prava kot dejavnik opredelitve ekonomsko odvisne osebe poudarja po eni strani odsotnost pogodbe o zaposlitvi kot edine pogodbe, ki ni pogodba civilnega prava. Po drugi strani pa bi lahko poudarek na pogodbi civilnega prava posredno razumeli tudi kot nemožnost v posamezni ekonomsko odvisni osebi pripoznati status delavca.

Slednje je treba neposredno razbrati iz potrebe po samostojnem opravljanju dela, katerega prvi namen je poudarek neodvisnosti samozaposlenega pri opravljanju dela, to je odsotnosti osebne podrejenosti, ki označuje pojav delovnega razmerja. Samozaposlena oseba, ki bo imela status ekonomsko odvisne osebe, po naravi stvari ne bo deležna ne tako jasnih in obveznih navodil, kot jih prejemajo delavci, niti ne bo podvržena tako strogemu nadzoru, kot to velja za delavce. Ta dejavnik torej jasno nakazuje, da nobena ekonomsko odvisna oseba ne bi izpolnjevala pogojev za priznanje statusa delavca, saj v izhodišču odreka možnost obstoja subordinacije. **To z drugimi besedami pomeni, da ZDR-1 za vse samozaposlene ohranja možnost ugotovitve obstoja delovnega razmerja, če okoliščine opravljanja dela kažejo na pojavnost vseh opredelilnih elementov delovnega razmerja iz 4. člena ZDR-1.**

Osebo in dlje časa trajajoče opravljanje dela kot dejavnika ekonomske odvisnosti po eni strani kažeta na to, da se posamezno delo izvaja izključno s strani konkretne samozaposlene osebe, po drugi strani pa, da je za pojav oziroma razvoj ekonomske odvisnosti potreben določen čas. Neprimerno bi namreč bilo, če bi ekonomsko odvisnost pripoznali samozaposleni osebi že po na primer prvem poslu za naročnika posameznega dela ali storitve. Dejavnik potrebnosti osebne opravljanja dela se dodatno in izrecno poudarja (ponavlja) tudi z nezdržljivostjo koncepta ekonomske odvisnosti z dejstvom, da bi samozaposlena oseba imela tudi vlogo delodajalca ter da bi svoje pogodbene obveznosti do naročnika izpolnjevala po svojih delavcih. Od tod torej prepoved zaposlovanja drugih.

Okoliščino ekonomske odvisnosti, potrebne za priznanje statusa ekonomsko odvisne osebe, vrednostno določa drugi odstavek 213. člena ZDR-1, ki ekonomsko odvisnost pogojuje s pridobitvijo vsaj 80-odstotnega deleža letnih dohodkov samozaposlene osebe od enega naročnika. V tem primeru gre za numerično določitev pretežnosti

¹⁰ Gre za javno priznani status, ki ga posameznik, torej fizična oseba, pridobi bodisi z registracijo dejavnosti (s. p.) bodisi poklica (samostojni novinar), ki ju ta posameznik opravlja osebno, izključno in pridobitno. Podrobneje o tem L. Tičar, nav. delo (2012), str. 163 in 164.

zaslužka ekonomsko odvisne osebe od enega naročnika. Menim, da o pretežnosti v objektivnem smislu lahko govorimo znotraj razpona med 70 in 80 odstotki zaslužka pri enem naročniku. Španska zakonodaja je na primer določila delež pri 75 odstotkih.¹¹ Pomembneje kot fiksiranje konkretnega odstotka pa je, da se za ekonomsko odvisnost ne zahteva pridobivanje zaslužka izključno od enega naročnika, res pa je, da je ekonomsko odvisna samozaposlena oseba lahko le od enega naročnika. Pri tem se je treba zavedati, da so ekonomsko odvisne osebe samozaposlene osebe, ki so pri svojem delu samostojne in neodvisne. Zato je povsem naravno, da delež zaslužka lahko pridobivajo tudi z nudenjem storitev drugim naročnikom. Seveda ni nemogoča situacija, ko neka samozaposlena oseba celotni prihodek pridobi od enega naročnika.

Eno pomembnejših vprašanj delovnopravne problematike ekonomsko odvisnih oseb, na katero je moral odgovoriti zakonodajalec, še zlasti v želji po učinkovitosti zakonske ureditve, je bilo, kako ugotoviti, katera samozaposlena oseba in kdaj je oziroma bo postala ekonomsko odvisna ter s tem upravičena do opisanega varstva. Z drugimi besedami, komu zaupati presojo civilnopravnega pogodbenega položaja dveh strank v luči dejavnikov, ki vzpostavljajo ekonomsko odvisnost. Možen način identifikacije je zagotovo nekakšno testiranje konkretnih pogodb s strani za to pristojnega organa, osebe. Ta način je tudi toliko kompleksen, da zahteva celovitejšo in podrobno ureditev. Za kaj takega naš zakonodajalec pri sprejemanju ZDR-1 ni imel niti časa niti potrebnih sredstev in drugih pogojev. Zato je uzakonil nekakšno načelo »samouveljavitve« ekonomske odvisnosti od konkretnega naročnika. Tretji odstavek 214. člena ZDR-1 se tako glasi:

»Ekonomsko odvisna oseba je za upravičenost do omejenega delovno pravnega varstva po prejšnjih dveh odstavkih po zaključku vsakega koledarskega ali poslovnega leta dolžna obvestiti naročnika, od katerega je ekonomsko odvisna, o pogojih, pod katerimi deluje, tako da naročniku posreduje vsa dokazila in informacije, potrebne za presojo vprašanja obstoja ekonomske odvisnosti.«

Nesporno dejstvo, ki izhaja iz citirane določbe, je, da je celoten koncept ekonomske odvisnosti oziroma njegova uveljavitev v praksi odvisen od odločitve posameznega samozaposlenega, da ekonomsko odvisnost dejansko uveljavi, da torej svojega ključnega naročnika obvesti o njenih elementih. Verjetno pa poleg tega ni povsem odveč bojazen, da prvič, veliko samozaposlenih sploh ne bo vedelo za možnost uveljavljanja ekonomske odvisnosti, in drugič, da en delež samozaposlenih oseb ekonomske odvisnosti ne bo želel uveljavljati, misleč, da naročnik z njimi po tem ne bi več želel poslovno sodelovati.

¹¹ Za celovitejši prikaz španske ureditve in njene uveljavitve v praksi glej G. L. Barrios Baudor, nav. delo, str. 43–64; ali J. C. Pereiro, nav. delo.

3.2. VSEBINA VARSTVA

Verjetno pomembnejša kot sama opredelitev pojma ekonomske odvisnosti je za zakonodajalca določitev vrste in obsega varstva, ki naj ga ekonomsko odvisne osebe dejansko uživajo. Celostno ureditev pojava ekonomske odvisnosti zaključuje torej določitev elementov delovnopravnega varstva, ki naj bi ga uživale ekonomsko odvisne osebe. Zakonodajalec se mora pri tem zavedati, da obseg delovnopravnega varstva nedvomno vpliva na delovanje trga dela, in sicer predvsem zaradi vpliva na ravnanja delodajalcev oziroma naročnikov. Bolj ko bi bil delovnopравни položaj ekonomsko odvisnih oseb podoben položaju delavcev, večja bi bila zadržanost potencialnih naročnikov do poslovnega sodelovanja s takimi osebami. Morebiti bi, čeprav ne nujno, izrazito ugodno obravnavanje ekonomsko odvisnih oseb (zopet) povečalo raven tradicionalnega zaposlovanja delavcev. Določitev vrste in obsega delovnopravnega varstva na zakonski ravni je v vsakem primeru vir izrazitejših sprememb v delovanju trga dela. Ne glede na končno rešitev je vzpostavitev varstva za to skupino aktivnih oseb strokovno primerno, upošteva funkcijo delovnega prava, pa tudi potrebno.

Kot prvega in verjetno najpomembnejšega elementa delovnopravnega varstva naj tukaj poudarimo varstvo pred neutemeljenim prenehanjem poslovnega sodelovanja med ekonomsko odvisno osebo in naročnikom. Vedenje, da naročnik ne more brez slehernega razloga in vsak trenutek odpovedati pogodbenega razmerja neodvisnemu pogodbeniku, ki je eksistenčno odvisen od dela zanj, pomeni potrebno pravno in materialno varnost. Primer španske ureditve, ki na primer zaradi nosečnosti, bolezni ali poškodbe ekonomsko odvisne osebe ne dopušča prenehanja pogodbe, je mogoče oceniti kot dobro in primerno. Garancija dolgoročnejšega opravljanja dela pogosto odtehta tudi nižje plačilo za opravljeno delo, čeprav bi bilo treba kot drugi element delovnopravnega varstva veljalo poudariti zagotovilo (varstvo) ustrezne višine plačila. Slednje je mogoče izvesti bodisi s smiselno uporabo instituta minimalne plače bodisi na primer z garancijo plačila v višini, ki je običajna za posamezno vrsto, obseg in kakovost dela samozaposlenih oseb (primer Italije). V Španiji problematiki višine plačila na zakonski ravni ne namenjajo posebne pozornosti.

Pomena teh dveh prvin delovnopravnega varstva se je zavedal tudi slovenski zakonodajalec pri sprejemanju ZDR-1, čeprav nista edini. Prvi in drugi odstavek 214. člena ZDR-1 se tako glasita:

»(1) Ekonomsko odvisni osebi je zagotovljeno omejeno delovno pravno varstvo po tem zakonu.

(2) Če s posebnim predpisom ni določeno drugače, se zanj uporabljajo določbe tega zakona o:

- prepovedi diskriminacije,
- zagotavljanju minimalnih odpovednih rokov,
- prepovedi odpovedi pogodbe v primeru neutemeljenih odpovednih razlogov,
- zagotavljanju plačila za pogodbeno dogovorjeno delo kot je primerljivo za vrsto, obseg in kakovost prevzetega dela, upošteva kolektivno pogodbo in splošne akte, ki zavezujejo naročnika ter obveznosti plačila davkov in prispevkov,
- uveljavljanju odškodninske odgovornosti.«

Zakonodajalec se je pri določanju obsega delovnopravnega varstva in načina njegove zagotovitve oprl na ureditev nekaterih elementov varstva, kot je določena za delavce v delovnem razmerju. Pri prepovedi diskriminacije velja, da mora naročnik upoštevati 6. do 8. člen ZDR-1. Uporabljiva je torej splošna prepoved diskriminacije in povračilnih ukrepov (6. člen), prepoved spolnega in drugega nadlegovanja (7. člen) ter posebnosti pri odškodninski odgovornosti delodajalca za primere kršitve prepovedi diskriminacije, vključno z odvratilno funkcijo odškodnine v teh primerih (8. člen).

Področje prenehanja pogodbenega sodelovanja med ekonomsko odvisno osebo in naročnikom njegovih storitev zaokrožuje dvoje. Zakonodajalec je določil uporabo 94. člena, to je ureditev minimalnih odpovednih rokov, ob čemer vsa njegova določila seveda ne bodo oziroma ne morejo biti uporabljiva. Uporabljale se bodo lahko določbe drugega, tretjega in četrtega odstavka 94. člena, seveda pa bosta stranki v pogodbi o poslovnem sodelovanju lahko določili tudi daljše odpovedne roke. Pomembnejše področje pravne ureditve pravnega položaja ekonomsko odvisne osebe je uporaba 90. člena ZDR-1, ki našteva neutemeljene odpovedne razloge. Gre za pomembno določbo po vzoru nekaterih tujih ureditev, vendar pa je jasno, da vsi v 90. členu naštetih neutemeljeni razlogi ne bodo pravno relevantni. Razlogi, povezani s članstvom v sindikatu ali sindikalno dejavnostjo ali pa s spremembo delodajalca, verjetno ne bodo uporabljivi, čeprav so tudi ekonomsko odvisnim osebam priznane sindikalne svoboščine. Neposredna posledica sklicevanja na 90. člen ZDR-1 je, da se za odpoved pogodbe med ekonomsko odvisno osebo in naročnikom zahteva utemeljen razlog, ki pa ga naročniku ni treba kvalificirati kot poslovni, krivdni ali razlog nesposobnosti.

Glede višine plačila storitev ekonomsko odvisne osebe sem že omenil dve možnosti zagotavljanja ustreznosti, bodisi z navezavo na institut minimalne plače bodisi z upoštevanjem običajne višine plačila za določeno vrsto, kakovost in obseg dela. V ZDR-1 je uporabljen drugi način, ki ga lahko ocenimo kot primernejšega, ob čemer se z upoštevanjem kolektivnih pogodb in splošnih aktov, ki zavezujejo naročnika, zagotavlja spoštovanje posebnosti posamezne dejavnosti. Prav tako je povsem sprejemljivo, da bo ekonomsko odvisna oseba pri določanju vrednosti svoje storitve pri izdaji računa upoštevala tudi svoje davčne in prispevne obveznosti do države.

Zadnji element delovnopravnega varstva, ki ga je zakonodajalec predvidel za ekonomsko odvisne osebe, se nanaša na uveljavljanje odškodninske odgovornosti. Ker za odškodninsko odgovornost delodajalca po ZDR-1 ne veljajo nobene posebnosti, je treba omenjeni vidik varstva upoštevati zgolj pri ugotavljanju odškodninske odgovornosti ekonomsko odvisne osebe. Verjetno je najpomembnejša posebnost v tem, da ekonomsko odvisna oseba ne odgovarja za majhno malomarnost (nepazljivost). Čeprav je zakonodajalec v ZDR-1 predvidel omenjeno posebnost pri krivdi ekonomsko odvisne osebe za nastalo škodo, se nam lahko upravičeno poraja dvom o primernosti te posebnosti. Ključni razlog za to, da ZDR-1 predvideva nekatere posebnosti pri odškodninski odgovornosti delavcev, je v tem, da delavci opravljajo delo dlje časa, nepretrgano, ter da ne odgovarjajo za končni rezultat in zato tudi ne nosijo poslovnega tveganja.¹² Njihova obveznost je v civilnopravnem smislu obligacija prizadevanja. Po drugi strani je ekonomsko odvisna oseba samozaposlena oseba, ki običajno ne bo delala v prostorih naročnika, narava njegovega dela pa je, da poskrbi za dokončanje dela, torej za dosežek rezultata. Zato tudi sama nosi poslovno tveganje, njegova obveznost pa je obligacija rezultata.¹³

4. OCENA PRAVNE UREDITVE IN TVEGANJA ZA PREKARNOST

Kot rečeno, menim, da je odziv države kot zakonodajalca na pojav nove skupine ekonomsko aktivnih oseb, ki niso ne delavci v delovnem razmerju ne klasične samozaposlene osebe, in njihovo vključitev v ZDR-1 načelno primeren. Tukaj ne bom presojal, ali je bilo to v tistem času tudi potrebno, saj razmere na trgu dela v tej luči v ničemer niso bile raziskane, zato tudi ocene o potrebnosti normativne akcije niso bile možne. Tudi danes veljavna ureditev ekonomske odvisnosti oziroma položaja ekonomsko odvisnih oseb ne daje ustreznih podlag za načrtno spremljanje pojavnosti te oblike dela in posledično tudi ne identifikacije pravnega in dejanskega položaja ekonomsko odvisnih oseb. Zato je tudi po več kot šestih letih priznavanja te skupine ekonomsko aktivnih oseb težko oceniti primernost zakonske ureditve in njeno spoštovanje v praksi.

Glede na povedano bo ocena prekarnosti ekonomsko odvisnih oseb temeljila na strokovnem preudarku in splošnem poznavanju razmer na trgu dela, zato nekatere ugotovitve morda ne bodo povsem verodostojne. Vsekakor pa so lahko strokovna vodila in opozorila predvsem zakonodajalcu, kako to obliko dela obravnavati v prihodnosti.

¹² Delavci delodajalcu zagotavljajo zgolj svojo aktivnost, ki jo usmerja, nadzira in koristi delodajalec.

¹³ Podrobneje o tem L. Tičar, nav. delo (2012), str. 162 in 163.

MOD je v globalnem poročilu tveganja prekarnosti ocenjevala v luči naslednjih okoliščin:¹⁴

- zaposlitvena negotovost (angl. *employment insecurity*),
- dohodkovna negotovost in višina plačila (angl. *earnings insecurity*),
- obseg delovnega časa in tveganje presentizma (angl. *hours of work*),
- varnost in zdravje pri delu (angl. *safety and health*),
- nezadostna socialna varnost (angl. *social security coverage*),
- usposabljanje in izpopolnjevanje (angl. *training*),
- delavsko predstavništvo (angl. *representation at work*).

Ocena položaja ekonomsko odvisnih oseb skozi prizmo prekarnosti je odvisna najprej od dejstva, ali osebe, ki so dejansko ekonomsko odvisne, v praksi svoj položaj dejansko tudi uveljavijo. Zelo logična je trditev, kot je bilo že rečeno zgoraj, čeprav brez opore v statistiki, da večina ekonomsko odvisnih oseb te svoje okoliščine pri naročniku ne uveljavi, kar pomeni, da ne uživajo sicer predvidenega omejenega delovnopravnega varstva zanje. V tem primeru so tveganja za prekarnost po vseh elementih zgoraj precej večja. Pravna ureditev ekonomske odvisnosti je namenjena predvsem omejevanju tveganja za prekarnost, kar pa seveda spet ni jamstvo, da prekarnosti pri ekonomsko odvisnih osebah, ki so to dejstvo priglasile naročniku, ni. **Zato bom v nadaljevanju izhajal iz predpostavke, da so samozaposlene osebe dejansko uveljavile ekonomsko odvisnost pri enem oziroma od enega od svojih naročnikov.**

Zaposlitvena gotovost kot prvi možni dejavnik prekarnosti je za vsako delovno aktivno osebo zelo pomembna. Ker gre pri ekonomsko odvisnih osebah za osebe, ki niso delavci, in torej ne uživajo celotnega varstva pred odpovedjo, je logično, da je to varstvo zanje prirejeno oziroma omejeno. Varstvo v smislu relevantnosti po ZDR-1 neutemeljenih razlogov in minimalnih odpovednih rokov se z vidika naročnikov zdi razumno, prav tako tudi za ekonomsko odvisne osebe, čeprav del tveganja prenehanja poslovnega sodelovanja ostaja. Možna je torej ocena, da je zaposlitvena gotovost primerna, tveganje prekarnosti pa nizko.

Nekoliko drugače je pri dohodkovni varnosti, pa če se dotaknemo zgolj vprašanja višine plačila za opravljene storitve. Kljub zagotovitvi, da je treba pri vrednosti

14 ILO, nav. delo (2016), str. 19 in 20.

opravljene storitve ekonomsko odvisne osebe upoštevati kolektivne pogodbe in splošne akte, ki sicer zavezujejo naročnika, menim, da se vrednost dela pod pritiski konkurenčnosti v praksi nemalokrat določi pod temi vrednostmi. *Ratio* zakonodajalca v varstvo vključiti tudi višino plačila oziroma vrednosti storitve je jasen in zelo pozitiven, poslovno okolje pa toliko zahtevno, da lahko v praksi plačila padejo pod zahtevano raven. Zato je dohodkovna varnost pri ekonomsko odvisnih osebah zelo močan dejavnik prekrarnosti.

Dejavnika obsega delovnega časa in varnosti in zdravja pri delu sta povezana, saj pravna ureditev delovnega časa neposredno vpliva na varnost in zdravje pri delu. Ker gre pri ekonomsko odvisnih osebah za samozaposlene osebe, pri katerih omejitve glede delovnega časa, odmorov in počitkov ne veljajo, to področje spada v organizacijo dela samozaposlene osebe. Ena pomembnih značilnosti in tudi prednosti dela v obliki samozaposlitve je prav precej večja diskrecija posameznika pri odločanju, kdaj in koliko delati. Nesporno pa tveganja za prekrarnost obstajajo, obremenitve posameznika pa so zagotovo odvisne tudi od višine plačila. Tisti, ki mora za doseganje določenega prihodka delati več, je bolj izpostavljen tveganjem, tudi v luči varnega in zdravega dela. Ob tem je treba omeniti tudi, da je tveganje pred nevarnim in nezdravim delom večje, kadar delo zahteva določene ukrepe ali varnostno opremo, ki za so za samozaposleno osebo finančno breme. Tisti, ki si težko zagotovi ustrezno opremo, je tudi v zdravstvenem smislu bolj izpostavljen.

Tveganja, povezana z nezadostno socialno varnostjo v našem sistemu, najprej izhajajo iz višine plačila, ki ga ekonomska oseba dosega na trgu. Pokritost s pravicami iz socialnih zavarovanj je načeloma primerljiva s pokritostjo pri zaposlenih osebah, saj so tudi samozaposlene osebe obvezno vključene v vsa socialna zavarovanja. Posebnosti se pojavljajo pri osnovah, od katerih se plačujejo prispevki, kar pozneje vpliva na obseg pravic, ko se pojavi socialni primer.

Tudi usposabljanje in izpopolnjevanja samozaposlenih oseb je lahko dejavnik tveganja za prekrarnost, in sicer zlasti v luči opravljanja storitev v prihodnosti, saj ohranjanje in pridobivanje novih znanj in veščin pomembno vpliva na položaj samozaposlene osebe na trgu. Tudi ta vidik je neposredno povezan z zmožnostjo nositi finančna bremena, ki jih taka usposabljanja predstavljajo. Menim, da je posledično dostopnost do usposabljanj slabša kot pri redno zaposlenih, pri katerih odgovoren delodajalec redno skrbi tudi za ta vidik delovnega razmerja.

Zelo pomemben dejavnik položaja ekonomsko odvisnih oseb, in sicer ne zgolj v luči prekrarnosti, je interesno predstavništvo. Čeprav sindikalne svoboščine po mednarodnih in nacionalnih pravnih virih veljajo tudi za samozaposlene osebe, je nesporno pomembno dejstvo, da ne gre za delavce v delovnem razmerju. Dokler ekonomsko odvisne osebe, morda v okviru posamezne dejavnosti, nimajo

predstavnštva (sindikata), ki bi zagovarjalo njihov položaj na trgu in razmerja z naročniki, bo njihov položaj bolj negotov. Menim, da bi bilo neke vrste delavsko predstavnštvo koristno, čeprav rezultata uspešnih pogajanj med »socialnimi partnerji« ne bi mogli imenovati kolektivna pogodba.

5. SKLEPNO: POGLED V PRIHODNOST

Po približno šestih letih poznavanja in pravnega urejanja problematike ekonomske odvisnosti in položaja ekonomsko odvisnih samozaposlenih oseb je mogoče oceniti primernost ureditve oziroma ugotoviti njene pomanjkljivosti. Dejstvo je namreč, da se v praksi institut ekonomske odvisnosti ni uveljavil v pričakovanem obsegu. Delno k takemu stanju pripomore tudi ne dovolj jasna pravna ureditev. Zato se v prihodnosti na tem področju pričakujejo spremembe v smeri omejevanja tveganj za delo v prekarjih, negotovih razmerah. Ne glede na to, ali se bo zakonodajalec odločil to področje morda urediti v samostojnem zakonu, bi bilo treba v prihodnje normativno pozornost nameniti predvsem naslednjim vprašanjem:

1. jasnejši opredelitvi pojma ekonomske odvisnosti za lažjo in očitnejšo razmejitev od delovnega razmerja. V praksi se namreč pogosto ne razlikuje ekonomske odvisnosti od delovnega razmerja. Posledično osebe v prikritih delovnih razmerjih pogosto uveljavljajo ekonomsko odvisnost namesto delovnega razmerja s celotnim delovnopravnim varstvom. Problematiko bi bilo mogoče reševati tudi z ustreznim ozaveščanjem in informiranjem udeležencev na trgu dela, o razlikah med enim in drugim pravnim položajem;
2. opredelitvi pojma samozaposlene osebe, pri kateri se lahko razvije ekonomska odvisnost. Morda bi lahko bila v pomoč ali izhodišče posebne vsebinske opredelitve v ZDR-1 tudi veljavna opredelitev samozaposlenega v ZVZD-1. Najverjetneje pa slednje ne bo povsem primerno, že zato, ker bi bilo treba poseben razmislek pri tem nameniti tudi družbenikom oziroma direktorjem enoosebne družbe z omejeno odgovornostjo (d. o. o.). V praksi je namreč ta oblika kapitalске družbe čedalje pogosteje uporabljena tudi za opravljanje osebnega dela. Vsebinsko zaokrožitev samozaposlene osebe bi lahko zakonodajalec vključil tudi v opredelitev ekonomsko odvisne osebe. Bistveno je le, da se točno ve, katera samozaposlena oseba se lahko znajde v okoliščinah ekonomske odvisnosti in s tem začne uživati omejeno delovnopravno varstvo.;
3. proučitvi primernosti veljavnega načina uveljavitve ekonomske odvisnosti in raziskati morebitne alternative. Načelo samouveljavitve ni učinkovito, saj se samozaposlene osebe bojijo negativnih odzivov njihovih naročnikov na morebitno uveljavljanje ekonomske odvisnosti. Slovenski trg dela žal močno

zaznamuje odkrit odpor poslovnih subjektov do omejitev, ki jih določa delovna zakonodaja. Zato je v praksi mogoče zaznati številne kršitve delavskih pravic. Alternativa samouveljavitvi bi bila lahko določitev pristojnosti ustreznega državnega organa (denimo inšpekcije za delo ali zavoda za zaposlovanje) presojati vsebino konkretnega pravno-poslovnega razmerja. Ekonomska odvisnost bi morda bila lahko ugotovljiva tudi iz javnih evidenc plačilnega prometa samozaposlene osebe (AJPES, FURS);

4. določitvi stvarne pristojnosti delovnega in socialnega sodišča za reševanje sporov v zvezi z ekonomsko odvisnostjo. Delovnoppravna stroka zagovarja določitev stvarne pristojnosti specializiranega delovnega sodišča za reševanje sporov, povezanih z ekonomsko odvisnostjo. Za to bi potrebovali izrecno zakonsko normo. Do takrat so za spore v zvezi z ekonomsko odvisnostjo pristojna redna sodišča. Ker gre za delovnoppravno materijo, bi bilo primerneje reševanje teh sporov predložiti delovnim sodiščem;
5. raziskavi možnosti učinkovitega predstavnštva interesov ekonomsko odvisnih oseb. Ob ocenah glede rasti te oblike dela bi bilo v prihodnosti nujno posebno pozornost nameniti uresničevanju sindikalnih svoboščin. Ekonomske odvisne samozaposlene osebe se sicer lahko združujejo z namenom zaščite lastnih interesov, vendar njihova organizacija nima narave klasičnega in tradicionalnega sindikata delavcev. Slednjega lahko ustanovijo le delavci v delovnem razmerju. Ureditev zastopstva interesov ekonomsko odvisnih oseb je neposredno povezana tudi s sklepanjem kolektivnih dogovorov. Zopet, v teh primerih ne moremo govoriti o klasičnih kolektivnih pogodbah, ampak o sporazumih s smiselno podobno vsebino. Dejstvo je, da bi kolektivni dogovori za ekonomsko odvisne osebe lahko vsebovali različne delovnoppravne standarde razen plačila za delo. Slednje bi bilo treba pravilno umestiti v evropsko in nacionalno konkurenčno zakonodajo, s čimer bi v omejenem obsegu lahko morda celo dopustili kolektivno dogovarjanje tudi cene storitev ekonomsko odvisnih oseb oziroma višino njihovega plačila.

Odločitev zakonodajalca, da se naraščajočemu trendu prekarne oblike dela zoperstavi tudi z uvedbo nove skupine delovno aktivnih oseb, načeloma zasluži pozitivno oceno. Kljub temu pa se je ob stanju trga dela, v kakršnem je trenutno slovenski, upravičeno vprašati, koliko bo sprejeta ureditev pripomogla k izboljšanju razmer. Zametki za začetek procesa normalizacije trga dela in pojava ter razvoja spodbudnega ter zdravega poslovnega okolja so sicer postavljeni, zavedati pa se je treba, da ima ureditev položaja ekonomsko odvisnih oseb pri tem omejen vpliv.

V današnjih razmerah in dejanskem stanju v luči dileme iz naslova prispevka žal ugotavljam, da je ekonomska odvisnost pretežni vir prekarnosti, saj institut kot tak

v praksi ni tako zaživel, da bi dosegel svoj cilj in namen, torej zagotoviti omejeno delovnopravno varstvo tistim samozaposlenim, ki sicer po vsebini ne morejo biti delavci v delovnem razmerju, ki to varstvo potrebujejo. Na vprašanje iz uvoda pa je potreben odločen odgovor, da sodobne razmere, izrazito zaznamovane z digitalizacijo, to je s spletnimi platformami ipd., ne opravičujejo niti upravičujejo nedostojnih delovnih pogojev niti prekarne oblike dela. To zahteva odločen in odgovoren nastop snovalcev politik in normodajalcev ter korektno delujoče deležnike v poslovnem okolju.

LITERATURA

Barrios Baudor, G. L.: Travail autonome “economiquement dependent” en Espagne, v: Bulletin de droit compare du travail et de la securite sociale, Comptrasec, 2008, str. 43–64.

Cabeza Pereiro, J.: The Status of Self-employed Workers in Spain, v: International Labour Review, 148 (2008) 1, str. 91–99.

Evropska komisija: Green paper modernising labour law to meet the challenges of the 21st century, COM(2006) 708 final, 22. november 2006, <[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2006\)0708_/com_com\(2006\)0708_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2006)0708_/com_com(2006)0708_en.pdf)> (3. 1. 2020).

International Labour Office (ILO): The scope of employment relationship, International Labour Conference, 91st Session, Report (V). ILO, Ženeva 2006, <<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc91/pdf/rep-v.pdf>> (3. 1. 2020).

International Labour Office (ILO): Non-standard employment around the world. ILO, Ženeva 2016.

Tičar, L., in Bagari, S.: Delovnopravno varstvo ekonomsko odvisnih oseb z vidika standardov MOD in primerjalo-pravne ureditve, Delavci in delodajalci XIX (2019), št. 2-3, str. 153–171.

Tičar, L.: Nove oblike dela – kdo in v kakšnem obsegu naj uživa delovnopravno varstvo. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2012.

Tičar, L.: Delovnopravno varstvo ekonomsko odvisnih oseb – novost ZDR-1, v: Delavci in delodajalci, XIII (2013) 2-3, str. 151–167.

Tičar, L.: Nova koncepcija ekonomske odvisnosti kot možen dejavnik osebne veljavnosti delovnega prava, v: Zbornik znanstvenih razprav, 2011, str. 175–203.

Katarina Kresal Šoltes
Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

ZAČASNO AGENCIJSKO DELO

1. UVOD

Raziskave med nestandardne oblike dela uvrščajo tudi začasno agencijsko delo, za katerega slovenska zakonodaja uporablja pojem »zagotavljanje dela delavcev drugemu uporabniku«. V prispevku uporabljeni pojem agencijski delavci se nanaša na delavce, ki imajo z agencijo za zagotavljanje začasnega dela sklenjeno pogodbo o zaposlitvi in so napoteni v podjetje uporabnika, kjer začasno delajo pod nadzorom in v skladu z navodili tega podjetja ali pretežno uporabljajo sredstva za opravljanje dela, ki so del uporabnikovega delovnega procesa (angl. *temporary agency workers*).¹ Agencijsko delo se opravlja v okviru delovnega razmerja, bistvena značilnost, po kateri se razlikuje od standardne zaposlitve, pa je v tem, da ne gre za dvostransko delovno razmerje med delavcem in delodajalcem, temveč za večstransko razmerje med delavcem, agencijo (formalnim delodajalcem) in uporabnikom (dejanskim delodajalcem). Tveganja za prekarnost je zato treba iskati zlasti v posebnostih, ki izhajajo iz tristranskega razmerja. Agencijsko delo se v praksi pogosto kombinira tudi še z drugimi netipičnimi zaposlitvenimi položaji, kot sta zlasti delo za določen čas ali napotitev v okviru čezmejnih storitev, kar samo še multiplicira tveganja za prekarnost. Agencijsko delo se lahko v enem segmentu v praksi prepleta tudi z drugimi novimi oblikami dela v večstranskih razmerjih (na primer *job sharing*, *employee sharing*, delo prek spletnih platform),² ki se sicer navzven ne formalizirajo kot agencijsko delo, imajo pa nekatere značilnosti tega instituta, zato se teorija pri iskanju ustreznih rešitev za te nove oblike dela zgleduje tudi po ureditvi agencijskega dela.³

Delež agencijskega dela nenehno narašča tako po obsegu kot tudi po pomenu, v Sloveniji v primerjavi z drugimi državami članicami EU celo nadpovprečno, tako da je Slovenija po obsegu in trendu na samem vrhu držav EU po njegovi uporabi v praksi. Po podatkih Eurostata se je v letih 2013 do 2017 delež agencijskega dela v EU28 povečal z 1,5 na 1,9 odstotka, v Sloveniji pa s 4,7 na 5,7 odstotka vseh zaposlenih. V državah EU ga je največ v dejavnostih, kot so storitve, predelovalna industrija in gradbeništvo, v Sloveniji pa v predelovalnih dejavnostih, trgovini, prometu in skladiščenju, gostinstvu in nepremičninah, med agencijskimi delavci pa prevladujejo mlajši delavci (povprečna starost agencijskih delavcev je približno 25 let).⁴

1 Gre za pozitivnopravno opredelitev pojma na podlagi slovenske in evropske zakonodaje.

2 Eurofound, nav. delo (2015), str. 4 in 7–10.

3 Gre za možnost širitve uporabe načela enakega obravnavanja ter širitve statusa agencije in delavca tudi na sorodne druge nove oblike dela. Glej K. Kresal Šoltes, nav. delo (2017), str. 214–216; in tudi C. Barnard, nav. delo (2016), str. 61–62

4 Podrobno v prispevku P. Domadenik in T. Jedek, v: K. Kresal Šoltes, G. Strban in P. Domadenik (ur.), nav. delo.

V drugem razdelku sta najprej predstavljena pravni okvir in razvoj pravne ureditve tega instituta na mednarodni, evropski in nacionalni ureditvi. Tretji razdelek analizira tveganja za prekarnost po posameznih področjih in pomen načela enakega obravnavanja za omilitev teh tveganj. Primerjalnopravna analiza in primerljivost slovenske pravne ureditve z izbranimi državami EU je predmet četrtega in petega razdelka, sklepni predlogi avtorice za izboljšanje zakonodaje pa so povzeti v zaključku.

2. RAZVOJ PRAVNE UREDITVE NA MEDNARODNI, EVROPSKI IN SLOVENSKI RAVNI: OD PREPOVEDI DO ZAKONODAJE

Dejavnost agencij za zagotavljanje začasnega dela je bila v evropskih državah legalizirana pozno, šele od osemdesetih let 20. stoletja naprej. Predvojni konvenciji Mednarodne organizacije dela (MOD) št. 2 o brezposelnosti iz leta 1919 in št. 34 o brezplačni službi za zaposlovanje iz leta 1933 sta v evropskih državah že pred sto leti utrdili obveznost držav članic, da vzpostavijo brezplačno javno službo za zaposlovanje. Monopol javne službe za zaposlovanje in prepoved izvajanja posredovanja zaposlitev prek zaposlitvenih agencij kot profitne gospodarske dejavnosti sta veljala pravzaprav v vseh evropskih državah (razen v Veliki Britaniji in na Danskem) vse do osemdesetih let 20. stoletja. Večji val privatizacije in legalizacije te dejavnosti je sledil v osemdesetih in devetdesetih letih 20. stoletja, pospešila pa ga je tudi sodna praksa Sodišča EU, v skladu s katero uživajo zasebne zaposlovalne agencije varstvo svobode konkurence po pravu EU.⁵ Nacionalni zakonodajni okviri so bili sprejeti različno hitro, na Nizozemskem v šestdesetih, v Franciji, Nemčiji, Veliki Britaniji v sedemdesetih letih 20. stoletja, v številnih drugih državah EU pa šele nedavno, v Sloveniji na primer z delovno zakonodajo leta 2002.

Na ravni MOD je bila ta dejavnost legalizirana šele leta 1997 s sprejetjem Konvencije MOD št. 181 o zasebnih agencijah za zaposlovanje in istoimenskim Priporočilom št. 188. Slovenija te konvencije ni ratificirala.⁶ Na ravni Sveta Evrope sprejeta Evropska socialna listina agencijskega dela ne ureja izrecno, se pa Evropski odbor za socialne pravice v postopkih nadzora v zvezi s prvim odstavkom 3. člena Evropske socialne listine o pravici do zdravih in varnih delovnih pogojev pri presoji, ali je nacionalna ureditev skladna z listino, spušča tudi v presojo pogojev dela agencijskih delavcev.

Na ravni EU vse do leta 2008 to področje ni bilo posebej urejeno, razen vidika varnosti in zdravja pri delu, ki ga je leta 1991 uredila Direktiva Sveta 91/383/EGS

5 Glej sodbi v zadevah C-41/90 *Höfner v. Macrotron* z dne 23. aprila 1991, ECLI:EU:C:1991:161; in C-55/96 *Job Centre* z dne 11. decembra 1997, ECLI:EU:C:1997:603.

6 Stanje ratifikacij na dan 19. januar 2020, <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312326:NO> (19. 1. 2020).

z dne 25. junija 1991, s katero se dopolnjujejo ukrepi za spodbujanje izboljšav glede varnosti in zdravja pri delu za delavce z delovnim razmerjem za določen čas ali z začasnim delovnim razmerjem. Celovitejša ureditev na ravni EU je bila uveljavljena s sprejetjem Direktive 2008/104/ES o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela.⁷ Med drugim Direktiva 2008/104/ES določa uporabo načela enakega obravnavanja agencijskih delavcev. Države članice so jo morale prenesti v svoj pravni red do 5. decembra 2011, kar naj bi zagotovilo sorazmerno primerljivo ureditev te nestandardne oblike dela znotraj EU.

Zahteve Direktive 2008/104/ES so v slovensko pravno ureditev implementirane z delovno zakonodajo in zakonodajo s področja urejanja trga dela. Veljavni Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1)⁸ v 59. do 63. členu ureja posebnosti pogodbe o zaposlitvi med delavcem in delodajalcem, ki opravlja dejavnost zagotavljanja dela delavcev drugemu uporabniku, razen teh posebnosti pa tudi zanje velja splošna delovnopravna zakonodaja. Zakon o urejanju trga dela (ZUTD)⁹ ureja zlasti pogoje za opravljanje te dejavnosti ter sankcije za kršitelje.

Glede agencijskih delavcev, ki jih agencija napoti na začasno delo k uporabniku v okviru opravljanja čezmejnih storitev (napoteni agencijski delavci; angl. *posted temporary agency workers*) je treba omeniti še novo Direktivo (EU) 2018/957 o spremembi Direktive 96/71/ES,¹⁰ ki jo morajo države članice implementirati najpozneje do 30. julija 2020. Z vidika zmanjševanja tveganja za prekarnost je pomembna zato, ker uveljavlja obvezno uporabo načela enakega obravnavanja tudi v primeru, če so agencijski delavci napoteni na začasno delo v drugo državo članico, česar veljavna slovenska zakonodaja za zdaj izrecno še ne določa.¹¹

7 Uradni list EU L 327, 5. december 2008, str. 9–14.

8 Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS in 81/19.

9 Uradni list RS, št. 80/10, 40/12 – ZUJF, 21/13, 63/13, 100/13, 32/14 – ZPDZC-1, 47/15 – ZZSDT, 55/17 – ZUTD-D in 75/19.

10 Uradni list EU L 173/16, 9. julij 2018, in popravek Uradni list EU L 91/77, 29. marec 2019.

11 Več o tem v K. Kresal Šoltes, nav. delo (2016), str. 877–890.

3. TVEGANJA ZA PREKARNOST IN NAČELO ENAKEGA OBRAVNAVANJA

Raziskava MOD je na mednarodni ravni identificirala tveganja za prekarnost pri agencijskem delu z najvišjo stopnjo tveganja na področjih, kot so poklicne poškodbe in varnost pri delu, dostop do usposabljanja in izobraževanja, mehanizmi kolektivnega pogajanja in reprezentativnosti ter delovni čas, na preostalih področjih, kot so zaposlitev, plačilo in vključenost v sistem socialne varnosti, pa z drugo najvišjo stopnjo tveganja.¹² Primerjalno gledano naj bi na evropski ravni ta tveganja ublažilo načelo enakega obravnavanja agencijskih delavcev, ki je uzakonjeno tako v pravu EU kot tudi v nacionalnih zakonodajah držav članic EU, vključno tudi v slovenski zakonodaji.

3.1. NAČELO ENAKEGA OBRAVNAVANJA (5. ČLEN DIREKTIVE 2008/104/ES)

Ena od ključnih zahtev Direktive 2008/104/ES je načelo enakega obravnavanja v zvezi z osnovnimi delovnimi pogoji in pogoji zaposlitve (5. člen). Po direktivi morajo biti osnovni delovni pogoji in pogoji zaposlitve v času napotitve delavcev v podjetju uporabniku vsaj takšni, kot bi bili pogoji, ki bi veljali, če bi jih to podjetje zaposlilo neposredno na istem delovnem mestu. Direktiva veže načelo enakega obravnavanja na referenčno merilo, to so delovni pogoji in pogoji zaposlitve, kot jih podjetje uporabnik zagotavlja na istem delovnem mestu, če neposredno zaposluje delavce. Agencijski delavci na podlagi direktive uživajo enako varstvo glede:

- osnovnih delovnih pogojev in pogojev zaposlitve,
- zaščite nosečih žensk in doječih mater,
- zaščite otrok in mladih,
- enakega obravnavanja moških in žensk,
- zaščite pred diskriminacijo na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere, prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti.

Gre za obvezno minimalno pravno varstvo, ki ga je brez možnosti odstopanj implementirala tudi Slovenija. Prva alineja prvega odstavka 165. člena ZUTD določa, da mora »delodajalec za zagotavljanje dela [agencija] v času trajanja zaposlitve zagotoviti napotenemu delavcu **vse pravice iz delovnega razmerja**, ki mu pripadajo

¹² ILO, nav. delo (2016), tabela, str. 224.

v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja« (poudarila K. K. Š.). Splošno določbo o tem najdemo v drugem odstavku 63. člena ZDR-1, ki določa, da morata »uporabnik in delavec v času opravljanja dela delavca pri uporabniku glede pravic in obveznosti upoštevati določbe tega zakona, kolektivnih pogodb, ki **zavezujejo uporabnika**, oziroma splošnih aktov uporabnika« (poudarila K. K. Š.). Stališče o dosledni široki razlagi načela enakega obravnavanja v slovenski pravni ureditvi je utemeljeno tudi na argumentih pravne stroke.¹³ Kljub temu raziskave kažejo na obstoj tveganj za prekarnost na več področjih delovnopravnega in socialnopravnega varstva delavcev.

3.2. TVEGANJE ZA PREKARNOST GLEDE ZAPOSLOTITVE

Večje tveganje za prekarnost je dejstvo, da je med agencijskimi delavci veliko delavcev za določen čas, pa tudi med tistimi, ki imajo sklenjeno pogodbo za nedoločen čas, je večje tveganja za izgubo zaposlitve, saj je ta *de facto* odvisna od začasnih napotitev k različnim uporabnikom. Tveganje je tudi možnost drobljenja napotitev na več kratkotrajnih verižnih napotitev k istemu delodajalcu, odsotnost izrecnih določb o prepovedi diskriminacije pri najemanju in prenehanju napotitve agencijskega delavca s strani uporabnika, ter zlasti pri slabše plačanih delih, da po izteku napotitve ne bo sledila takoj naslednja napotitev k drugemu uporabniku in bo delavec prikrajšan za neprekinjeno plačano delo. Dodatno tveganje je razbohotena nezakonita praksa, zlasti tako imenovane navidezne napotitve, ko na delo k uporabnikom delavci niso napoteni s strani agencij, ampak podjetij podizvajalcev, ki pa glede na način in vsebino izvajanja storitve oziroma dela delavcev *de facto* to niso, ampak zgolj prikrivajo pravega delodajalca – uporabnika. Anomalija na trgu dela pa ni zgolj razbohotena nezakonita praksa, temveč tudi možnost nadomeščanja stalnih zaposlitev pri uporabniku z agencijskimi delavci, saj slovenska zakonodaja po oceni stroke nima učinkovitih ukrepov, ki bi omejevali uporabo agencijskega dela zgolj na začasne potrebe po delu pri uporabniku. Veljavna zakonodaja določa previsoko splošno kvoto s številnimi možnimi izjemami njenega obroda in od spremembe leta 2013 dalje tudi ne omejuje več najdaljšega trajanja posamezne napotitve k uporabniku.

Slovenska zakonodaja določa nekaj ukrepov, s katerimi stimulira zaposlovanje agencijskih delavcev za nedoločen čas pri agenciji. Tako kot za delavce v standardnih zaposlitvah tudi zanje velja načelo, da je pogodba o zaposlitvi za nedoločen čas pravilo, pogodba za določen čas pa izjema, to načelo pa konkretizira ZDR-1 tudi z drugimi določbami, s katerimi »favorizira« zaposlovanje za nedoločen čas:

- določa nižje nadomestilo med napotitvami, kadar gre za pogodbo za nedoločen čas; ta znaša 70 odstotkov minimalne plače v skladu s tretjim odstavkom 61. člena

13 Tako K. Kresal Šoltes, nav. delo (2019), str. 350–351; in P. Končar, nav. delo (2012), str. 143–160.

ZDR-1, pri pogodbi za določen čas pa znaša nadomestilo med posameznimi napotitvami 80 odstotkov plače agencijskega delavca (tretji odstavek 60. člena v zvezi s 138. členom ZDR-1);

- določa, da se agencijski delavci za nedoločen čas ne všttevajo v kvoto agencijskega dela pri uporabniku.

Sicer pa je zaposlovanje agencijskih delavcev za določen čas po ZDR-1 dopustno le, če obstajajo pogoji za zaposlovanje za določen čas pri uporabniku (razlogi iz 54. člena in časovne omejitve iz 55. člena). Uporabnik je odgovoren za pravilnost sporočanja teh podatkov agenciji (peti odstavek 62. člena ZDR-1). Tudi glede odpovedi pogodbe o zaposlitvi so nekatere razlike glede na to, ali je bila med agencijo in delavcem sklenjena pogodba o zaposlitvi za določen ali nedoločen čas. V prvem primeru velja posebnost iz tretjega odstavka 61. člena, ki določa, da predčasno prenehanje napotitve pri uporabniku ne sme biti razlog za odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani agencije, če je bila pogodba sklenjena za določen čas. Pri pogodbi za nedoločen čas velja, da predčasno ali redno prenehanje posamezne napotitve pri uporabniku ne more biti *per se* samostojni samodejni razlog za prenehanje pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, ampak je lahko le ena od morebitnih relevantnih okoliščin, s katerimi agencija dokazuje utemeljenost obstoja poslovnega razloga, ki mora biti podan na strani agencije.¹⁴ Pomanjkljiva pa je slovenska zakonodaja v tem, da izrecno ne določa, da prepoved diskriminacije velja tudi za uporabnika v zvezi z najemom in prenehanjem napotitve delavca.

3.3. TVEGANJE ZA PREKARNOST GLEDE PLAČILA

Agencijsko delo je večinoma slabše plačano delo, kar izkazujejo tudi podatki za Slovenijo, ki kažejo, da je 60 odstotkov agencijskih delavcev med najslabše plačanimi delavci.¹⁵ Razkorak med zaslužkom agencijskih in standardnih delavcev je pereč problem tudi v drugih državah in je eden pomembnejših izzivov na tem področju.¹⁶ Slovenska zakonodaja na ta izziv odgovarja z dvema ukrepoma:

- dosledna uveljavitev načela enakega obravnavanja, tudi glede plačila, dodatkov, stimulacij, nadomestil, odpravnin idr. brez možnosti derogacij z zakonom ali kolektivnimi pogodbami;

14 Tako tudi v sodni praksi: sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 1654/2014 z dne 26. marca 2015, ECLI:SI:VDSS:2015:PDP:1654.2014. Podrobneje o tem vprašanju K. Kresal Šoltes, nav. delo (2019), komentar 60. člena, str. 362–366.

15 P. Domadenik in T. Redek, nav. delo (2018), str. 17.

16 Primerjave plačnih razkorakov po državah v ILO, nav. delo (2016), str. 189–195.

- določitev subsidiarne odgovornosti uporabnika za izplačilo plač in drugih prejemkov za čas trajanja napotitve.

Tukaj je treba poudariti, da je v Sloveniji že vse od začetka legalizacije agencijskega dela polno uveljavljeno načelo enakega obravnavanja, kar pomeni, da v skladu z zakonodajo plačilo agencijskega delavca ne bi smelo biti slabše, kot je plačilo pri uporabniku zaposlenega primerljivega delavca za primerljivo delo. Plačilo je treba razumeti v najširšem smislu, upoštevajoč sodno prakso Sodišča EU, kot običajno osnovno ali minimalno mezdo ali plačo ter kakršnekoli druge prejemke v denarju ali v naravi, ki jih delavec prejme iz naslova zaposlitve neposredno ali posredno od svojega delodajalca.¹⁷ Večina držav članic tudi ni uporabila možnosti derogacije po tretjem odstavku 5. člena Direktive 2008/104/ES in ne dovoljuje derogacije načela enakega obravnavanja s kolektivnimi pogodbami. Strokovnjaki glede tega poudarjajo nevarnost, da če med socialnimi partnerji ni ravnotežja pogajalske moči in so sindikati prešibki, da bi lahko dogovorili ustrezno varstvo za agencijske delavce, drugačno urejanje delovnih pogojev s kolektivnimi pogodbami ne dosega ravni varstva v obsegu, kot to zahteva direktiva.¹⁸

Pomanjkljiva pa je slovenska zakonodaja v tem, da izrecno ne določa uporabe načela enakega obravnavanja za agencijske delavce, ki so napoteni na delo v drugo državo članico EU v okviru opravljanja čezmejnih storitev, kar bo treba v prihodnje ustrezno urediti.

3.4. TVEGANJE ZA PREKARNOST GLEDE DELOVNIH UR

Za nestandardne oblike dela so identificirana naslednja tveganja v zvezi z delovnim časom: daljši delovniki in nadure, opravljanje več služb hkrati, kar otežuje usklajevanje tako poklicnih kot tudi družinskih obveznosti, neredne, nepredvidljive in atipične razporeditve delovnega časa.¹⁹ Slovenski zakonodajalec je na ta izziv odgovoril z določitvijo neposredne obveznosti uporabnika za spoštovanje določb zakona, kolektivnih pogodb ter splošnih aktov uporabnika o delovnem času, odmorih in počitkih (drugi odstavek 62. člena ZDR-1). Določbo je treba razlagati tako, da se nanaša tudi na pravico do letnega dopusta v času napotitve, saj je letni dopust pomemben element organizacije delovnega časa. Zakon glede letnega dopusta še določa, da ga agencijski delavec izrablja v skladu z dogovorom med

17 Podrobno o tem v K. Kresal Šoltes, nav. delo (2017), str. 204–205 in 208–211. V skladu s sodno prakso Sodišča EU plačilo ne vključuje le osnovne plače, ampak na primer tudi dodatek za nadurno delo, posebne bonuse, ki jih plačuje delodajalec, potne stroške, nadomestilo za usposabljanje in izobraževanje, izplačila v primeru odpovedi pogodbe in plačilo iz sheme poklicnega pokojninskega zavarovanja (glej: European Commission, nav. delo (2011), str. 21).

18 M. Schlachter, nav. delo (2012), str. 192–196.

19 ILO, nav. delo (2016), str. 196.

agencijo in uporabnikom (63. člen ZDR-1). Sicer se tudi za agencijsko delo uporablja splošna delovnoppravna ureditev področja delovnega časa, nadurnega dela, odmorov, počitkov in letnega dopusta, saj razen izrecne določbe o neposredni odgovornosti uporabnika zakon ne določa drugih posebnosti.

3.5. TVEGANJE ZA PREKARNOST GLEDE VARNOSTI IN ZDRAVJA PRI DELU

Varnost in zdravje pri delu je eno od področij, na katerem so tveganja za prekarnost v zvezi z agencijskim delom med najbolj izrazitimi. Raziskave kažejo, da je stopnja nesreč pri delu večja pri agencijskih delavcih kot pa pri redno zaposlenih.²⁰ Prav tako naj bi bili agencijski delavci ranljivejši za nadlegovanje in šikaniranje (angl. *mobbing*) pri delu.²¹ Slovenska zakonodaja na ta izziv odgovarja z več ukrepi:

- prepoved agencijskega dela na delovnih mestih, za katere iz ocene tveganja izhaja, da so izpostavljeni nevarnostim in tveganjem, zaradi katerih se določajo ukrepi zmanjševanja oziroma omejevanja časovne izpostavljenosti (59. člen ZDR-1);
- možnost, da kolektivne pogodbe določijo primere prepovedi agencijskega dela zaradi zahtev varnosti in zdravja pri delu (59. člen ZDR-1);
- uporabnik mora pred začetkom agencijskega dela obvestiti agencijo o vseh pogojih za opravljanje dela, ki jih mora izpolnjevati delavec, in mu predložiti oceno tveganja za nastanek poškodb in zdravstvenih okvar (62. člen ZDR-1);
- agencijski delavec mora biti z napotitvijo na delo k uporabniku pisno obveščen o pogojih dela pri uporabniku (62. člen ZDR-1);
- določitev neposredne odgovornosti uporabnika za spoštovanje zakona, kolektivnih pogodb in splošnih aktov uporabnika za področje varnosti in zdravja (60. člen ZDR-1);
- določitev uporabe predpisov s področja varnosti in zdravja za vse delavce, ki so vključeni v delovni proces pri podjetju, vključno tudi agencijske delavce po ZVZD-1.

Na podlagi drugega odstavka 62. člena ZDR-1 je uporabnik neposredno odgovoren za spoštovanje določb zakona, kolektivnih pogodb ter splošnih aktov uporabnika

²⁰ ILO, nav. delo (2016), str. 200, na primer navaja podatek za Francijo, kjer naj bi bila stopnja nesreč pri agencijskem delu 13,3 odstotka v primerjavi z redno zaposlenimi, pri katerih naj bi bila ta 8,5 odstotka.

²¹ Prav tam, str. 202.

o varovanju zdravja pri delu ter o delovnem času, odmorih in počitkih. Temeljni predpis s področja varnosti in zdravja pri delu ZVZD-1 ureja obveznosti delodajalca v III. poglavju v 17. do 48. členu, v tem okviru tudi obveznost zagotavljanja zaščitne opreme in drugih zaščitnih ukrepov, vključno z zdravstvenimi pregledi delavcev, ki ustrezajo tveganjem za varnost in zdravje pri delu (prvi odstavek 36. člena). Zagotavljanje ukrepov varnosti in zdravja pri delu spada med delodajalčeve finančne obveznosti, zato jih uporabnik ne more prevaliti na delavca (14. člen). Na podlagi drugega odstavka 62. člena ZDR-1 uporabnik teh obveznosti ne more prevaliti na delodajalca – agencijo ali jih kako drugače izključiti oziroma se jim izogniti. Pomemben vidik pomeni tudi uporabnikova obveznost obveščanja in sporočanja podatkov v zvezi s pogoji in tveganji za opravljanje dela. Čeprav zakon določa neposredno odgovornost uporabnika za spoštovanje predpisov s področja varnosti in zdravja pri delu, tudi agencija ni povsem prosta svojih obveznosti iz tega naslova, saj mora preveriti okoliščine, ali je agencijsko delo na konkretna delovna mesta zaradi zagotavljanja varnosti in zdravja pri delu sploh dovoljeno (tretja alineja drugega odstavka 59. člena), obvestiti delavca pred napotitvijo o pogojih dela v skladu s četrtem odstavkom 62. člena ter nosi odgovornost izbire uporabnika, kar izhaja tudi iz nekaterih odločitev Višjega delovnega in socialnega sodišča.²²

3.6. TVEGANJE ZA PREKARNOST GLEDE SISTEMA SOCIALNE VARNOSTI

Agencijsko delo se opravlja v okviru delovnega razmerja, zato so agencijski delavci iz tega naslova vključeni v vse veje sistema socialne varnosti za čas trajanja zaposlitve. Ker pa se soočajo z večjim tveganjem glede ohranitve zaposlitve ter nižjim in negotovim zaslužkom, so posledično ranljivejši tudi na tem področju. Tveganje izgube neprekinjene plačane zaposlitve pomeni tudi tveganja za izključitev oziroma omejitve dostopa do socialnih zavarovanj. Nizki zaslužki, zlasti tudi v času prejemanja nadomestila za čas med napotitvami, pomenijo tudi večje tveganje za nizke dajatve v sistem socialne varnosti.

²² Glej na primer sodbe Višjega delovnega in socialnega sodišča v zadevah Pdp 1256/2009 z dne 14. aprila 2010, Pdp 303/2010 z dne 16. septembra 2010, Pdp 787/2010 z dne 18. novembra 2010, Pdp 202/2010 z dne 22. aprila 2010. K. Kresal Šoltes, nav. delo (2019), komentar 62. člena, str. 371–372.

3.7. TVEGANJE ZA PREKARNOST GLEDE IZOBRAŽEVANJA

Izobraževanje je prav tako eno od področij, na katerem so tveganja za prekarnost v zvezi z agencijskim delom med najizrazitejšimi. Dostop do usposabljanja in izobraževanja na delu je pomembno za napredovanje in razvoj delavčeve poklicne kariere, izboljšanje zaslužka in izboljšanje možnosti za prehod v standardne oblike zaposlitve.

Slovenska zakonodaja ta izziv skromno obravnava. Zakon določa obveznost uporabnika, da se v pisnem dogovoru z agencijo dogovori o izobraževanju, izpopolnjevanju in usposabljanju v času napotitve (tretji odstavek 62. člena ZDR-1). Gre za implementacijo zahteve iz 6. člena Direktive 2008/104/ES. Drugih določb za implementacijo te obveznosti zakon nima, razen splošne ureditve pravice do izobraževanja v 170. in 171. členu zakona. Ureditev bi bilo treba nadgraditi s pravico do vključitve v usposabljanje in izobraževanje tudi v času med posameznimi napotitvami, bodisi v okviru sporazumov med uporabniki in agencijo bodisi tudi z ukrepi, sofinanciranimi s strani zavoda za zaposlovanje. Eden od predlogov ukrepov je tudi možnost ustanovitve posebnega sklada, ki bi skrbel za zapolnitev vrzeli na tem področju, na primer po vzoru avstrijske in belgijske ureditve.

3.8. TVEGANJE ZA PREKARNOST GLEDE REPREZENTATIVNOSTI IN DOSTOPA DO SOCIALNEGA DIALOGA

Čeprav imajo agencijski delavci v času trajanja zaposlitve pri agenciji pravno formalno priznane sindikalne pravice, pa raziskave kažejo, da imajo precejšnje težave pri njihovem dejanskem uresničevanju v praksi in da so posledično precej manj sindikalno organizirani kot delavci v standardnih zaposlitvah. Raziskava MOD ugotavlja, da so agencijski delavci tako kot tudi delavci v drugih nestandardnih oblikah dela slabo sindikalno zastopani, saj pogosto niti nimajo stalnega delovnega mesta oziroma delodajalca, lahko pa obstajajo tudi napetosti med njimi in rednimi delavci, na primer kolikor z njimi delodajalec nadomešča redno zaposlene.²³ Slovenska zakonodaja na primer tudi ne vštevja agencijskih delavcev v kvoto za izvolitev sveta delavcev, niti jim ne priznava aktivne in pasivne volilne pravice v svet delavcev pri uporabniku.

²³ ILO, nav. delo (2016), str. 226. Glede tega je treba poudariti, da slovenska zakonodaja, tako kot zakonodaje drugih držav EU, prepoveduje nadomeščanje stvarkajočih delavcev z agencijskimi delavci (59. člen ZDR-1).

4. PRIMERJALNOPRAVNA ANALIZA

Poročilo Komisije o uporabi Direktive 2008/104/ES iz leta 2014 kaže na veliko raznolikost med nacionalnimi zakonodajami glede omejitev in prepovedi uporabe agencijskega dela. Iz 4. člena direktive izhaja, da države članice lahko omejijo ali prepovejo uporabo agencijskega dela le iz razlogov splošnega interesa, ki se nanašajo zlasti na: varstvo agencijskih delavcev; zahteve glede zdravja in varnosti pri delu; potrebo, da se zagotovi pravilno delovanje trga dela; in potrebo, da se zagotovi preprečevanje zlorab. V nadaljevanju je prikazana primerjava slovenske pravne ureditve z avstrijsko, belgijsko in nemško pravno ureditvijo. Nemčijo in Avstrijo uvrščajo raziskave v krog kontinentalnih pravnih ureditev, katerih trg dela temelji na socialnem dialogu (tako kot to velja tudi za nordijske države), Belgijo (podobno kot Francijo, Luksemburg in mediteranske države) pa v krog držav s prevladujočo vlogo zakonodajalca na trgu dela.²⁴

4.1. AVSTRIJA

V Avstriji agencijsko delo ureja poseben zvezni Zakon o začasnem delu iz leta 1988 (*Arbeitskräfteüberlassungsgesetz – AÜG*),²⁵ ki je bil večkrat spremenjen, nazadnje leta 2019.²⁶ Poleg AÜG se za agencijske delavce uporablja tudi splošna delovna zakonodaja (Zakon o delovnem času, Zakon o letnem dopustu, Zakon o varstvu pred odpovedjo idr.) in kolektivne pogodbe. AÜG določa, da se glede plačila agencijskega delavca uporabljajo kolektivne pogodbe, veljavne za podjetje. Med napolitvijo se uporabnik šteje za delodajalca v smislu protidiskriminacijske zakonodaje in agencijskega delavca ne sme obravnavati manj ugodno zaradi spola, porekla, veroizpovedi, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti (6.–6.a člen; nem. *Gleichbehandlungsvorschriften und Diskriminierungsverbote*). Zakon natančneje opredeljuje prepoved diskriminacije v kontekstu najema delavca in prenehanja napolitve. Če se ugotovi, da je bilo prenehanje napolitve diskriminatorno in je povzročilo prenehanje pogodbe o zaposlitvi pri agenciji, lahko delavec uveljavlja odškodnino od svojega nekdanjega delodajalca, ta pa jo potem lahko zahteva nazaj od uporabnika. Prav tako velja za agencijskega delavca splošno zakonsko varstvo pred nezakonito odpovedjo. Zakon ureja ustanovitev posebnega socialnega in izobraževalnega sklada (*Sozial- und Weiterbildungsfonds*) kot pravne osebe s sedežem na Dunaju (V. poglavje, 22.a–22.g člen). Sklad upravljajo socialni partnerji, financirajo ga podjetja uporabniki (s sofinanciranjem agencije za delo) v določenem odstotku od plače agencijskega delavca, nadzira pa ga ministrstvo za delo. Glavni namen sklada je zagotavljanje

²⁴ European Parliament, nav. delo, (2013).

²⁵ BGBl. Nr. 196/1988.

²⁶ Bundesgesetz vom 23. März 1988, mit dem die Überlassung von Arbeitskräften geregelt wird (*Arbeitskräfteüberlassungsgesetz – AÜG*), StF: BGBl. Nr. 196/1988), zadnje spremembe BGBl. I 21/2019.

jamstev in dajatev za delavce, financiranje usposabljanja za delavce ter nadomestila uporabnikom v zameno za podaljšanje napotitev. Zakon podrobneje ureja organe, namen, višino financiranja, nadzor in druge pogoje za delo sklada.

AÜG v 9. členu izrecno določa prepoved uporabe agencijskega dela v primeru stavke ali izprtja pri uporabniku. Avstrijska vlada to prepoved utemeljuje z javnim interesom, da kolektivni spori med delavci in delodajalci niso pod vplivom zunanjih posegov niti se z njimi ne rešujejo.²⁷ Poleg tega je v pristojnosti zveznega ministrstva za gospodarstvo in zaposlovanje, da z uredbo lahko prepove uporabo agencijskega dela v posameznih dejavnostih, tako da določi kvote, dolžino trajanja napotitve ali omejitve napotitve v tujino. V Avstriji veljajo nekatere omejitve na primer v zdravstvu glede višjega medicinskega in negovalnega kadra (15-odstotna kvota glede na stalno zaposlene), medicinske asistence (10-odstotna kvota), kar avstrijska vlada utemeljuje z razlogi zdravstvene politike in varstva javnega zdravja ter pacientovih pravic. Uporaba agencijskega dela je v zdravstvu prepovedana tudi za delo babc, kardiovaskularnega osebja, različnih terapevtov idr.²⁸

4.2. BELGIJA

Belgija velja za eno najbolj zakonsko reguliranih držav v Evropi na področju agencijskega dela.²⁹ Agencijsko delo ureja zvezni zakon o začasnem delu z dne 24. julija 1987. Ureditev je bila že velikokrat dopolnjena in sprememb, zadnja upoštevana v tem prispevku je bila uveljavljena z Zakonom o ekonomski rasti iz marca 2018. Belgija je leta 2004 ratificirala tudi Konvencijo MOD št. 181 o zasebnih agencijah za zaposlovanje. Belgijska zakonodaja določa stroge pogoje zlasti glede tega, kdaj je uporaba agencijskega dela zakonita, saj zunaj v zakonu taksativno naštetih primerih njegova uporaba ni dovoljena (gre za podoben zakonodajni pristop, kot ga ima slovenski zakonodajalec pri določanju zakonitih primerov pri sklepanju pogodb o zaposlitvi za določen čas). Belgijska zakonodaja je v primerjavi z nemško, avstrijsko in slovensko posebna tudi v tem, da se za uporabo agencijskega dela v določenih primerih zahteva soglasje sindikata pri uporabniku, nekatere sektorske kolektivne pogodbe pa določajo tudi obveznost obveščanja sindikatov o uporabi agencijskega dela. V skladu z belgijsko zakonodajo je agencijsko delo dovoljeno le za izvajanje določenega začasnega dela samo v zakonsko taksativno določenih primerih. Glavni taki primeri so:

- začasna nadomestitev stalnega zaposlenega,

²⁷ European Commission, nav. delo (2014b), str. 19.

²⁸ Prav tam.

²⁹ European Parliament, nav. delo (2013), str. 63.

- začasno povečanje potreb po delu,
- izvajanje izjemnega dela,
- zaposlitev agencijskega delavca neposredno pri uporabniku.

Poleg tega, da je uporaba agencijskega dela dovoljena le v zakonsko določenih primerih, zakonodaja določa tudi najdaljše trajanje posameznih napotitev, in v nekaterih primerih tudi število dovoljenih ponovitev oziroma veriženj napotitev. Belgijska vlada je v poročilu o uporabi Direktive 2008/104/ES ocenila, da ti zakonsko določeni pogoji ne pomenijo prepovedi in omejitev iz 4. člena direktive; kolikor bi se opredelili kot taka omejitev, pa je ta utemeljena na temelju splošnega interesa za zaščito stalnih zaposlitev. Postopek pridobitve predhodnega soglasja s strani sindikata pri uporabniku pa gre za ukrep kontrole, ki je bistvena z vidika preprečevanja morebitnih zlorab.³⁰ Od 1. septembra 2013 je agencijsko delo dovoljeno tudi zaradi integracije (fr. *motif d'insertion*) z namenom neposredne zaposlitve agencijskega delavca pri uporabniku; dolžina trajanja take pogodbe je omejena na šest mesecev, za isto prosto delovno mesto pa so dovoljeni trije poskusi s tremi agencijskimi delavci, v tem primeru v skupni dolžini največ devet mesecev.

Tako kot Slovenija in večina drugih držav EU tudi Belgija ni uveljavila možnosti odstopanja od načela enakega obravnavanja (tako kot na primer Nemčija). Belgijski zakonodajalec je vzpostavil tudi potrebne zakonske podlage za ustanovitev Socialnega sklada za agencijske delavce z glavnim namenom, da bi spodbujal agencije pri usposabljanju in izobraževanju agencijskih delavcev. V sklad vplačujejo agencije, ki pa potem lahko kandidirajo za projekte izobraževanj.³¹

V skladu z belgijsko zakonodajo je uporaba agencijskega dela prepovedana, če gre za nadomeščanje stavkajočih delavcev (enako tudi v Sloveniji, Nemčiji in Avstriji) ali v primerih izprtja pri uporabniku (angl. *lock-out*). V javnem sektorju je bila uporaba agencijskega dela prepovedana, razen v izjemnih primerih (če je javni uslužbenec suspendiran ali je na koriščenju poklicnega dopusta (angl. *career break*) v obliki zmanjšanja delovnih ur, ali če gre za izvajanje umetniške dejavnosti). V razpravi je mehčanje te prepovedi v smislu pristojnosti regij, da dovolijo uporabo agencijskega dela v svojih organih in v lokalnih agencijah. Različne sektorske kolektivne pogodbe določajo različne omejitve oziroma dodatne pogoje, kot sta na primer obveznost uporabnika, da o uporabi agencijskega dela obvešča sindikate, in obveznost uporabnika ponuditi agencijskemu delavcu stalno zaposlitev, kar belgijska

³⁰ European Commission, nav. delo (2014), str. 21.

³¹ European Parliament, nav. delo (2013), str. 86–87.

vlada utemeljuje s splošnim interesom zaradi učinkovitega delovanja trga dela z zagotavljanjem vloge agencij kot oblike rekrutne verige.³²

4.3. NEMČIJA

V Nemčiji ureja agencijsko delo zakon o napotitvi delavcev na začasno delo (*Arbeitnehmerüberlassungsgesetz – AÜG*).³³ Zakon je bil sprejet 7. avgusta 1972 in je bil doslej že velikokrat spremenjen. Zadnja obsežna zakonska reforma je bila sprejeta oktobra 2016 in je začela veljati 1. aprila 2017. Reforma zakonodaje o agencijskem delu naj bi sledila namenu, da se ta oblika nestandardnega dela usmerja k svoji temeljni funkciji (uporaba ob zaposlitvenih konicah in začasna fluktuacija zaposlenih) in da se preprečijo zlorabe ter obid delovne zakonodaje.³⁴ Reforma je posegla tako v pravno ureditev matičnega zakona o napotitvi delavcev na začasno delo kot tudi v zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (BetrVG), Civilni zakonik (*Bürgerliches Gesetzbuch*), Zakon o delu na črno (SchwarzArbG) in četrto knjigo Socialnega zakonika. Z reformo je zakonodajalec:

- vnovič omejil najdaljše možno trajanje napotitve delavca k uporabniku, in sicer na 18 mesecev;
- zagotovil agencijskemu delavcu upravičenje do enakega plačila (v primerjavi z uporabnikovimi zaposlenimi delavci), in sicer najpozneje po devetih mesecih dela;
- okrepil pristojnosti sveta delavcev pri dajanju soglasja za najemanje agencijskih delavcev;
- razširil primere zakonske fikcije vzpostavitve delovnega razmerja med napotenim delavcem in uporabnikom v primeru prikrite oziroma navidezne napotitve ter kršitve najdaljšega trajanja napotitve;
- izrecno prepovedal uporabo agencijskega dela v času stavke.

Zakonodajna reforma pa je še vedno pustila odprta vrata za nekatere derogacije s kolektivnimi pogodbami, zaradi česar je stroka skeptična glede njenega potencialnega vpliva na dosedanja prakso glede zaposlovanja in plačila agencijskih delavcev. Zakonodaja dopušča izjeme, glede katerih se je mogoče dogovoriti s kolektivnimi pogodbami, kar se je v preteklosti že izkazalo za problem, če sindikati nimajo dovolj

³² European Commission, nav. delo (2014), str. 22.

³³ *Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, AÜG (Gesetz zur Regelung der Arbeitnehmerüberlassung)*, In der Fassung der Bekanntmachung vom 03.02.1995 (BGBl. I S. 158), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. 8. 2019 (BGBl. I S. 1307).

³⁴ Hanesch, ESON Flash Report 2017/05.

pogodbene moči ali interesa za dogovarjanja ustreznega varstva agencijskih delavcev. O izjemah oziroma derogaciji zakona se je mogoče dogovoriti s kolektivnimi pogodbami tako glede najdaljšega trajanja napotitve kot tudi glede enakega plačila.

5. PRIMERLJIVOST SLOVENSKE UREDITVE IN PREDLOGI UKREPOV ZA NJENO IZBOLJŠANJE

Slovenija je z Belgijo primerljiva glede tega, da je v zvezi z varstvom položaja agencijskega delavca dosledno uveljavila načelo enakega obravnavanja, vključno tudi glede plačila, nima pa tako stroge zakonodaje kot Belgija glede omejevanja in prepovedi pri uporabi agencijskega dela. Glede vloge socialnih partnerjev in kolektivnih pogodb kot regulatorjev agencijskega dela je mogoče povzeti, da je pomembna tako v Belgiji kot tudi v Nemčiji in Avstriji, čeprav so rezultati te vloge zelo različni. V Sloveniji primerjalno gledano vloga socialnih partnerjev kot regulatorjev na tem segmentu trga dela za zdaj ni izrazita in je precej manj pomembna. Tisto, kar nemško ureditev razlikuje od belgijske, slovenske in tudi večine drugih držav EU, je značilnost, da so kolektivne pogodbe na podlagi izrecne zakonske določbe lahko instrumenti za derogacijo zakonskih standardov, vključno tudi načela enakega obravnavanja v zvezi s plačilom. Zato so tudi razlike v plačilu agencijskih delavcev v razmerju z redno zaposlenimi delavci v Nemčiji večje. Po podatkih nemške zvezne agencije za delo je v povprečju plačilo agencijskih delavcev za več kot tretjino nižje od redno zaposlenih delavcev. Segregacija in dualizem trga dela je zato v Nemčiji resen problem, s katerim se je spopadla tudi zadnja večja reforma AÜG, uveljavljena aprila 2017. Možnosti odstopanja od zakonsko določenega načela enakega obravnavanja glede plačila s kolektivnimi pogodbami zato ne bi mogli prepoznati kot dobre prakse, saj je tudi nemška delovnoppravna stroka kritična do take ureditve in se je na njene negativne učinke na trg dela moral odzvati že tudi nemški zakonodajalec. Dosledno spoštovanje načela enakega obravnavanja, tudi glede plačila in bonitet, kot je uveljavljeno v slovenski zakonodaji, je lahko primer dobre prakse.

Vendar pa je zakonodaja v Sloveniji v primerjavi z Belgijo ali Nemčijo manj restriktivna glede opredelitve začasnosti napotitve delavca k uporabniku in možnosti nadomeščanja stalnih zaposlitev pri uporabniku z agencijskimi delavci. Pogojevanje agencijskega dela z začasno potrebo pri podjetju uporabniku je najdosledneje uveljavljeno v Belgiji, kjer zakonodaja taksativno določa zakonite pogoje (objektivne razloge), v katerih je najemanje agencijskih delavcev dovoljeno, v kombinaciji tudi s časovnimi omejitvami v nekaterih primerih, v Nemčiji, Avstriji in Sloveniji pa velja drugačna logika, in sicer da je agencijsko delo načeloma vedno dovoljeno, kolikor ne nasprotuje izrecnim zakonsko določenim omejitvam in prepovedim. Vendar je v Nemčiji drugače kot v Sloveniji z zadnjo reformo iz leta 2017 zakonodajalec vnovič uvedel maksimalno časovno omejitev trajanja napotitve posameznega agencijskega

delavca k istemu uporabniku na 18 mesecev, resda z možnostjo derogacije s kolektivnimi pogodbami. Zakonodajo ali prakso socialnih partnerjev, ki utrjuje (z bolj ali manj strogo regulacijo) začasnost potrebe za najemanje agencijskih delavcev pri uporabniku, kar naj bi bila tudi sicer temeljna funkcija te nestandardne oblike dela, načeloma ocenjujemo kot dobro prakso. Direktiva 2008/104/ES že s svojim naslovom naslavlja to obliko dela z začasnostjo. Omejitve in prepovedi uporabe agencijskega dela morajo biti utemeljene na splošnem interesu (4. člen direktive), katerega razlog je lahko tudi varstvo stalnih zaposlitev pred njihovim nadomeščanjem z agencijskim delom. Na ta razlog se sklicujejo tudi zakonodajne prakse različnih držav pri utemeljevanju ukrepov za omejitev uporabe agencijskega dela. Slovenija se je na ta interes zelo sramežljivo odzvala z zakonsko določeno splošno kvoto (največ 25 odstotkov agencijskih delavcev v razmerju do redno zaposlenih pri uporabniku), vendar pa ima ta ureditev toliko možnih odstopanj (kolektivne pogodbe dejavnosti lahko odstopajo od kvote neomejeno, kvote ne veljajo za manjše delodajalce, niti v primeru če imajo napoteni agencijski delavci z agencijo sklenjeno pogodbo za nedoločen čas), da se zdi ukrep kot preluknjan škaf, ki ne drži vode (avstrijska ureditev na primer pozna od 10- do 15-odstotne kvote v nekaterih poklicih v dejavnosti zdravstva). Zato primerjalnopravno ocenjujemo slovensko ureditev kot pomanjkljivo z vidika, da ne določa ustreznih učinkovitih kvot niti ne določa najvišjega trajanja posamezne napotitve. Tudi kršitve zakonodaje so v primerjalnopravnih ureditvah sankcionirane strožje kot v Sloveniji ter z različnim naborom sankcij (višje globe, fikcija vzpostavitve delovnega razmerja z uporabnikom). V avstrijski zakonodaji je mogoče najti tudi zakonske podlage za ustanovitev posebnega sklada, ki skrbi za financiranje obveznosti in dejavnosti, ki so v interesu agencijskih delavcev, podjetij uporabnikov in agencij (izobraževanje, jamstva in dajatve idr.), kar ocenjujemo kot primer dobre prakse. Sklade za izobraževanje agencijskih delavcev, ki jih sofinancirajo agencije, poznajo tudi v belgijski ureditvi.

Sklenemo lahko, da bi slovensko ureditev v primerjavi z drugimi državami EU lahko ocenili kot dobro z vidika doslednosti uveljavitve načela enakega obravnavanja, kot manj restriktivno z vidika svobode izvajanja te dejavnosti ter omejitve in prepovedi uporabe agencijskega dela ter kot pomanjkljivo z vidika (ne)določitve pogoja začasnosti napotitve k uporabniku ter (pre)šibkih sankcij v primeru kršitev zakonodaje. Veliko neizrabljenega potenciala vidimo tudi v za zdaj neaktivni vlogi socialnih partnerjev. Slednje bi lahko spodbudili z dograditvijo zakonodaje v smislu večjih pristojnosti sindikatov in svetov delavcev glede nadzora nad uporabo agencijskega dela pri uporabniku ter zagotovitvi podlag za ustanovitev posebnega sklada za sofinanciranje izobraževanja in usposabljanja agencijskih delavcev, dajatev in drugih aktivnosti na tem področju.

6. ZAKLJUČEK

Raziskave kažejo, da imamo v Sloveniji nadpovprečno rast agencijskega dela, ki večkratno presega povprečje držav EU. Glede agencijskega dela je bila identificirana visoka stopnja tveganja za prekarnost na področju varnosti zaposlitve, poklicne varnosti in zdravja, izobraževanja in usposabljanja ter dostopa do kolektivnih pravic in reprezentativnosti ter srednje visoka stopnja tveganja za prekarnost glede plačila, delovnega časa in socialne varnosti. Prav tako je bila identificirana segmentacija tega dela trga dela, saj je več kot polovica agencijskih delavcev v kategoriji najslabše plačanih delavcev. Pomembna je tudi ugotovitev, da je med agencijskimi delavci največji delež mladih, zato so izboljšave potrebne tudi z vidika položaja mladih na trgu dela. Predlagamo naslednje možne ukrepe za zmanjšanje tveganja za prekarnost in izboljšanje delovanja tega segmenta trga dela:

- vnovična uvedba zakonsko določenega najdaljšega trajanja posamezne napotitve ter števila ponovnih napotitev istega delavca k istemu uporabniku ali/in pogojevanje napotitve z obstojem zakonskih razlogov;
- zakonska določitev učinkovitih kvot za omejitev ali prepoved uporabe agencijskega dela (znižanje sedanje kvote, odprava izjem, določitev dodatnih posebnih kvot in popolnih prepovedi za posamezne posebej ranljive poklice, vrste del ali dejavnosti);
- zakonska določitev domneve vzpostavitve delovnega razmerja med agencijskim delavcem in podjetjem uporabnikom kot učinkovite sankcije v primeru navideznih napotitev in drugih hujših kršitev zakonodaje;
- okrepitev inšpekcije dela in učinkovitosti inšpekcijskega nadzora;
- okrepitev vloge svetov delavcev in sindikatov (večje informiranje, posvetovanje, možnost soglasja v zvezi z najemanjem in uporabo agencijskega dela);
- določitev obvezne uporabe načela enakega obravnavanja tudi za agencijske delavce v okviru čezmejnega opravljanja storitev;
- zagotovitev pravne podlage za ustanovitev posebnega sklada za zagotavljanje in financiranje vrzeli v zvezi s pravicami in obveznostmi pri agencijskem delu.

LITERATURA

Barnard, C.: Non-standard Employment: What Can the EU Do? v: R. Blanpain in F. Hendrickx (ur.): *New Forms of Employment in Europe*. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2016, str. 55–64.

Belopavlovič, N., Kresal, B., Kresal Šoltes, K., in Senčur Peček, D. (ur.): *Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem*. IUS Software (GV Založba), Ljubljana 2019.

Blanpain, R., in Hendrickx, F. (ur.): *New Forms of Employment in Europe*. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2016.

Broughton, A., Green, M., in Rickard, C.: *Precarious Employment in Europe: Patterns, Trends and Policy Strategies*. Evropski parlament, Bruselj 2016.

Countouris, N., Deakin, S., Freedland, M., Koukiadaki, A., in Prassl, J.: *Report on temporary employment agencies and temporary agency work*. International Labour Organization (ILO), Ženeva 2016.

Domadenik, P., in Redek, T.: *Opredelevitev pojma prekarnosti v ekonomskih analizah*, 1. vmesno poročilo, MAPA, september 2018.

Doerflinger, N., in Pulignano, V.: *Temporary Agency Work and Trade Unions in Comparative Perspective: A Mixed Blessing?*, 2015, SAGE Open, <<https://doi.org/10.1177/2158244015575633>>.

Eichhorst, W., in Marx, P.: *Reforming German labour market institutions: A dual path to flexibility*, v: *Journal of European Social Policy*, 21 (2011) 1, str. 73–87, <<https://doi.org/10.1177/0958928710385731>>.

Eichhorst, W., in drugi: *The role and activities of employment agencies*. European Parliament, Bruselj 2013.

Eurofound: *New forms of employment*. Publications Office of European Union, Luxemburg 2015.

Eurofound: *Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union*. Publications Office of the EU, Luxembourg 2016.

Eurofound: *Regulation of labour market intermediaries and the role of social partners in preventing trafficking of labour*. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2016, <<http://www.eurofound.europa.eu/publications>> (20. 8. 2018).

European Commission: *Report Expert Group Transposition of Directive 2008/104/ES on Temporary agency work*. European Commission, Bruselj 2011.

European Commission: *Report from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions*

on the application of Directive 2008/104/EC on temporary agency work, 21. marec 2014, COM(2014) 176 final. European Commission, Bruselj 2014 (citirano kot 2014a).

European Commission, Commission staff working document, accompanying the document, SWD(2014) 108 final. European Commission, Bruselj 2014 (citirano kot 2014b).

European Commission: Flash Reports on Labour Law March 2017 Summary and country reports. European Commission, Bruselj 2017.

European Parliament: The Role and Activities of Employment Agencies, Eichhorst W. (in drugi), IZA Research Report No. 57, 2013.

European parliament. Precarious Employment in Europe: Patterns, Trends and Policy. IP/A/EMPL/2014-14, julij 2016.

Hanesch, W.: Reform of temporary agency work and service contracts in Germany. European Commission, Bruselj 2017.

ILO: Meeting the challenge of precarious work: A workers' agenda. International labour office, Ženeva 2013.

ILO: Non-standard employment around the world. International Labour office, Ženeva 2016.

Končar, P.: Ureditev zagotavljanja začasnega dela in vpliv Direktive 2008/104/ES, v: Delavci in Delodajalci, št. 2-3/2012, str. 143–160.

Kresal, B.: Prikrita delovna razmerja – nevarno izigravanje zakonodaje, v: Delavci in delodajalci št. 2-3/2014, str. 177–200.

Kresal Šoltes, K.: Nestandardne oblike dela in kolektivne pogodbe, v: Delavci in delodajalci, št. 2018/2-3, str. 253–266.

Kresal Šoltes, K.: Razmejitev obveznosti med agencijo in podjetjem uporabnikom ter načelo enakega obravnavanja – je lahko model tudi za druge nestandardne oblike dela?, v: Delavci in delodajalci št. 2-3/2017, str. 199–220.

Kresal Šoltes, K.: Agencijski in napoteni delavci, v: Podjetje in delo, št. 6-7/2016, str. 877–890.

Kresal Šoltes, K., Strban, G., in Domadenik, P. (ur.): Prekarno delo: multidisciplinarna analiza. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani in Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2020 (v tisku).

Pearson, J.: Standard work: an anachronism?. Intersentia, Wellington 2013.

Pulignano, V., Meardi, G., in Doerflinger, N.: Trade unions and labour market dualisation: a comparison of policies and attitudes towards agency and migrant workers in Germany and Belgium, v: Work, Employment and Society, 29 (2015) 5, str. 808–825, <<https://doi.org/10.1177/0950017014564603>>.

Sartori, A.: Temporary agency work in Europe, Degree of convergence following directive 2008/104/EU, v: European Labour Law Journal, 7 (2016) 1, str. 109–125.

Schlachter, M.: Transnational Temporary Agency Work: How Much Equality Does the Equal Treatment Principle Provide? v: The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, 28 (2012) 2, str. 177–198.

Spermann, A.: The New Role of Temporary Agency Work in Germany. 2011, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1970775> (23. 2. 2020).

Spatini, S.: Agency work: a comparative analysis, v: E-journal of International and Comparative Labour studies, 1 (2012) 3-4.

Barbara Kresal

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za socialno delo

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

DELO PREK SPLETNIH PLATFORM

1. UVOD

Digitalizacija in razvoj informacijske tehnologije, interneta ter drugi s tem povezani trendi pomembno spreminjajo tudi razmerja na področju dela.¹ Pojavljajo se novi načini dela, med njimi tudi delo prek spletnih platform (angl. *platform work*), ki ga številni avtorji in raziskave povezujejo s prekarnostjo.² Čeprav za zdaj predstavlja dokaj majhen delež v celotnem gospodarstvu, pa delo prek spletnih platform hitro narašča in naj bi imelo pomemben vpliv v svetu dela v prihodnje, zato je deležen obsežne obravnave tako v teoriji kot tudi s strani politike.³ Odpira številna temeljna teoretična in praktična vprašanja delovnega prava.

Pri delu prek spletnih platform je še vedno nerazčiščeno temeljno delovnopravno vprašanje, ali oziroma kdaj in pod kakšnimi pogoji gre za delovno razmerje ter ali je oseba, ki opravlja neko delo prek oziroma s pomočjo spletne platforme, delavec in kdo je v tem primeru delodajalec.

V praksi praviloma spletne platforme, ki omogočajo delo, zanikajo in zavračajo položaj delodajalca ter s tem povezane obveznosti in odgovornosti, ljudi, ki delajo prek takih platform, tj. platformске delavce pa obravnavajo kot (neodvisne) pogodbenike, ki jim le omogočajo, da pridejo v stik z uporabniki oziroma kupci storitev, ki jih ponujajo. Vendar pa je čedalje več tožb, v katerih platformski delavci od spletne platforme zahtevajo, da jim prizna delavske pravice oziroma status delavca.

Obstaja obsežna delovnopravna literatura na to temo, ki ponuja močne argumente v podporo stališču, da je treba tudi platformskim delavcem priznati status delavca in zagotoviti ustrezno delovnopravno varstvo pod enakimi pogoji kot drugim delavcem. Razvija se tudi sodna praksa. Kar nekaj sodb nacionalnih sodišč odgovarja na ta vprašanja (še vedno ne enoznačno), pomembna je tudi sodna praksa Sodišča EU (tako na primer prvič v zadevah *Elite Taxi* in *Uber France*).

-
- 1 C. Degryse, nav. delo (2016); I. Daugareilh in drugi (ur.), nav. delo (2019), str. 22; M. Schmid-Drüner, nav. delo (2016), str. 9; M. A. Cherry, nav. delo (2016), str. 577–602; ILO, nav. delo (2017), zlasti str. 18 in 24–28; G. Valenduc in P. Vendramin, nav. delo (2016); J. Unterschütz, nav. delo (2019), str. 82; D. Senčur Peček, nav. delo (2016); P. Končar, nav. delo (2016); V. Franca, nav. delo (2017); L. Tičar, nav. delo (2016); B. Kresal, nav. delo (2017); in številni drugi.
 - 2 Poročilo MOD za Globalno komisijo o prihodnosti dela glede tega govori o digitalnem delu kot o novi obliki »nevidnega« delo, ki prinaša več negotovosti (ILO, nav. delo (2017), str. 18). Glej tudi J. Prassl, nav. delo (2018); V. De Stefano in A. Aloisi, nav. delo (2018), str. 32–34 in 14–24; J. Pompa, nav. delo (2013); R. Florisson in I. Mandl, nav. delo (2018); A. Pesole in drugi, nav. delo (2018); M. Risak, nav. delo (2018); M. Rasche, nav. delo (2019); H. Johnston in C. Land-Kazlauskas, nav. delo (2018); ILO, nav. delo (2018); G. Cavallini in M. Avogaro, nav. delo (2019), str. 176–196; in številni drugi.
 - 3 Odziv politike na ta pojav nazorno odraža sprejeta Evropska agenda za sodelovalno gospodarstvo iz leta 2016.

V praksi so pogosto problematični tudi posamezni vidiki tega dela, kot so na primer vprašanja plačila, obdavčitve, stalnega e-nadzora in varstva zasebnosti, algoritemskega vrednotenja, ki vpliva na dostop, pogoje in tudi na možnost prenehanja sodelovanja, sindikalno organiziranje in delovanje, vprašanje odgovornosti v razmerju do tretjih, varnost in zdravje pri delu ter odgovornost za poškodbe, ipd.

Ker gre za dokaj nov pojav, izrazje še ni izdelano in dosledno uporabljano.⁴ V tem prispevku uporabljam izraz platformsko delo in njegove izpeljanke. Prispevek najprej analizira pojavnost in obseg platformskega dela (drugi razdelek), opredelitev in terminološke zagate (tretji razdelek), nato pa analizira raznovrstnost spletnih platform in njihove značilnosti (četrti razdelek) ter vprašanje delovnopravne opredelitve dela prek spletnih platform oziroma kdaj priznati osebi status delavca in kdaj status samostojnega pogodbenika (peti razdelek). V šestem razdelku so sklepano podani predlogi za ustrezno pravno ureditev tega področja.

2. POJAVNOST IN OBSEG PLATFORMSKEGA DELA

Razširjenost dela prek spletnih platform je vsaj deloma povezana in pogojena s siceršnjo digitalno razvitostjo v državi. Na ravni EU je bila sprejeta Evropska digitalna agenda (EDA),⁵ oblikovan je bil poseben indeks digitalnega gospodarstva in družbe (DESI), ki Slovenijo uvršča v skupino srednje uspešnih držav, in sicer na 17. mesto med 28 državami članicami EU.⁶ Slovenija je marca 2016 sprejela strategijo Digitalna Slovenija 2020.⁷ Evropska komisija je sprejela Evropsko agendo za sodelovalno gospodarstvo.⁸

Podatki kažejo, da naj še vedno 44 odstotkov Evropejcev ne bi imelo osnovnih digitalnih spretnosti.⁹ Digitalne kompetence so nujni pogoj za dostop do zahtevnih del. Brez ustreznih digitalnih kompetenc so ljudje v digitalnem svetu dela tudi kot delavci ranljivejši in izpostavljeni različnim izkoriščanjem, kar pomeni večje tveganje za prekarost.

4 O tem več B. Kresal, nav. delo (2017), str. 1161; B. Kresal, nav. delo (2018), str. 6–8, in tam navedena dela drugih avtorjev.

5 COM(2010)245, Bruselj, 19. maj 2010. Nato 2015 Strategija za enotni digitalni trg.

6 Podatki za 2019. Več o indeksu DESI na <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/desi>> (21. 1. 2020).

7 <<https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/DID/Strategija-razvoja-informacijske-druzbe-2020.pdf>> (21. 1. 2020).

8 COM(2016) 356 final, 2. junij 2016, Bruselj, <<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16881>> (21. 1. 2020).

9 S. Kluzer in L. Pujol Priego, nav. delo (2018), str. 7.

Po podatkih iz raziskave Eurobarometer o uporabi spletnih platform¹⁰ naj bi približno polovica vprašanih v EU že slišala za take platforme (52 odstotkov), uporabljala pa naj bi jih približno ena petina (17 odstotkov).

Obseg sodelovalne oziroma platformske ekonomije narašča, vendar še vedno predstavlja le manjši del v celotnem gospodarstvu. Bruto prihodki spletnih platform v EU so bili ocenjeni na 26 do 28 milijard evrov (približno 0,17 odstotka BDP), spletne platforme pa naj bi zagotavljale okrog 394.000 zaposlitev (pribl. 0,15 odstotka vseh zaposlitev v EU).¹¹

Raziskava COLLEEM¹² na reprezentativnem vzorcu uporabnikov interneta v starosti 16 do 74 let v izbranih državah EU pokaže, da naj bi v povprečju približno 10 odstotkov odrasle populacije že vsaj enkrat uporabilo spletne platforme za opravljanje dela, vendar pa naj bi manj kot osem odstotkov opravljalo platformsko delo vsaj občasno in manj kot šest odstotkov temu namenilo pomemben čas (vsaj deset ur na teden) ali zasluži upoštevni dohodek (vsaj 25 odstotkov svojih prihodkov). Ta raziskava je kot glavne platformske delavce opredelila tiste, ki zaslužijo vsaj 50 odstotkov vseh svojih prihodkov prek platform in/ali temu delu namenijo več kot 20 ur na teden – ti v povprečju predstavljajo približno dva odstotka vse odrasle populacije.¹³ Vendar so pomembne razlike med državami.

Zanesljive podatke o obsegu te vrste dela je težko pridobiti. Čeprav je trenutno obseg platformskega dela v vseh državah še razmeroma majhen, pa gre za hitro rastoči pojav.

3. DEFINICIJA IN TERMINOLOŠKE ZAGATE

V zvezi z delom prek spletnih platform se pojavljajo izrazi, kot so sodelovalno gospodarstvo (angl. *collaborative economy*), sodelovalne platforme/platforme za sodelovanje (angl. *collaborative platforms*), delitvena ekonomija (angl. *sharing economy*), pa tudi (angl.) *platform economy*, *gig-economy*, *on-demand work*, *crowdwork*, *platform work*, *labour service platforms*, *on-line platforms*, *on-line economy*, *collaborative labour platforms*, *digital employment*, *collaborative platform employment*, itd.

¹⁰ European Union, nav. delo (2016).

¹¹ Evropska komisija, nav. delo (2016), str. 2; in European Commission, nav. delo (2018), str. 9–12. Študija je zajela 651 platform.

¹² Pesole in drugi, nav. delo (2018). Vključenih je bilo 14 držav (leta 2017): Finska, Francija, Hrvaška, Italija, Litva, Madžarska, Nemčija, Nizozemska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Španija, Švedska in Združeno kraljestvo.

¹³ Prav tam, str. 3.

Zaradi pomembnega vpliva institucij EU, ki uporabljajo izraz »sodelovalno gospodarstvo« (in njegove izpeljanke),¹⁴ se je ta razširil kot prevladujoč, čeprav je sporen in upravičeno tarča številnih kritik. Je zavajajoč, saj spletne platforme in poslovni modeli, ki jih običajno uvrščajo v okvir »sodelovalnega gospodarstva« in »delitvene ekonomije«, ne temeljijo na načelih sodelovanja in delitve/souporabe, ampak praviloma delujejo po povsem tržnih načelih, za dobiček, kot vsak drug gospodarski subjekt. Dejansko gre za trend krepitve in širitve tržnih mehanizmov.¹⁵ Delovnoppravna teorija, ki ji postopno sledi tudi sodna praksa v posameznih državah, raje uporablja druge izraze (angl. *platform work*, *on-demand work*, *gig-economy*, *platform economy*, *crowdwork* ipd.).¹⁶ V tem prispevku uporabljam izraze platformsko gospodarstvo, platformsko delo in platformski delavci.

Pri platformskem delu nastopajo trije akterji:¹⁷

- platformski delavci, ki opravljajo delo oziroma storitve prek oziroma s pomočjo spletne platforme;
- končni uporabniki, ki so končni prejemniki teh storitev; in
- spletna platforma, ki vse skupaj vzpostavi in organizira.

Kakšna je vloga vsakega od akterjev in kakšna so posledično pravna razmerja med njimi, je torej ključno vprašanje in še vedno predmet razprav in nasprotujočih stališč.

Opozarja se, da so platforme zelo različne, njihov potencial za razvoj družbe v prihodnje pa predvsem odvisen od boljše ureditve (delovnopravnega) varstva platformskih delavcev.¹⁸

14 Seznam izrazov z definicijami (Slovar/Glossary) v European Union, nav. delo (2018), str. 7.

15 Seveda so med spletnimi platformami take, pri katerih je bistveno neprofitno sodelovanje pri nekem skupnem projektu oziroma delitev ali souporaba resursov, sredstev za delo, informacij, časa, znanja, prihodkov itd. (angl. *non-profit, commons-based platforms*), vendar pa je večina platform, ki jih uvrščajo v »sodelovalno gospodarstvo«, in zlasti najodmevnejše med njimi, vključno z Uberjem, Foodoro in drugimi, daleč od tega, saj delujejo po čisto tržnih načelih (B. Kresal, nav. delo (2017), str. 1161–1162).

16 Prim. na primer G. Davidov, nav. delo (2017); J. Prassl in M. Risak, nav. delo (2016); V. De Stefano, nav. delo (2016); I. Daugareilh in drugi, nav. delo (2019) itd. O kritiki izraza »sodelovalno gospodarstvo« tudi M. Risak, nav. delo (2018), str. 3; V. Hatzopoulos in S. Roma, nav. delo (2017); J. Prassl, nav. delo (2018), str. 43 in številni drugi.

17 M. Risak, nav. delo (2018), str. 3. Prim. Eurofoundovo opredelitev platformskega dela (R. Florisson in I. Mandl, nav. celo (2018), str. 2).

18 I. Mandl, nav. delo (2019).

4. RAZNOVRSTNOST SPLETNIH PLATFORM IN ZNAČILNOSTI PLATFORMSKEGA DELA

4.1. TIPOLOGIJA SPLETNIH PLATFORM

Različni avtorji uporabljajo različne tipologije, vsi pa opozarjajo na raznovrstnost spletnih platform, prek katerih se opravlja delo.¹⁹ Razlikujemo lahko med tistimi platformami, ki organizirajo lokalne trge dela ali izmenjavo dobrin, ter tistimi, ki organizirajo trge na translokalni, transnacionalni, globalni ravni. Uber, na primer, je sicer mednarodna korporacija, toda dejansko reorganizira lokalne trge (dela), podobno kot različne platforme za dostavo hrane, spet druge platforme pa povezujejo povpraševanje in ponudbo na različnih koncih sveta, ali pa gre za popolnoma spletne platforme, kot so na primer Amazon Mechanical Turk, TaskRabbit ali Upwork, kjer se vse zgodi v digitalnem/virtualnem svetu, na primer procesiranje podatkov, programiranje ali spletno oblikovanje.

Študija COLLEEM razlikuje med spletnimi platformami, kjer se platformski delavec in uporabnik povežeta digitalno, kjer je plačilo izvedeno digitalno prek platforme in kjer se delo opravi neodvisno od lokacije oziroma virtualno (angl. *location-independent, web-based platform work*), in tistimi, kjer se delavec in uporabnik povežeta digitalno, vendar pa se delo opravi lokalno, »klasično« v realnem svetu (angl. *on-location platform work*).²⁰

De Stefano podobno delitev opiše z naslednjimi pojmi:

- množično delo (angl. *crowdwork*) za v celoti digitalno, na splet vezano platformsko delo, ki ni odvisno od lokacije (na primer vnašanje in procesiranje podatkov, prevajanje ipd., pa tudi povsem novi tipi, kot so moderiranje družabnih omrežij, katalogiziranje spletnih izdelkov ipd.); in
- delo na zahtevo prek spletnih aplikacij (angl. *work on demand via apps*), pri katerem gre za fizične aktivnosti ali storitve, ki se opravljajo lokalno (prevoz, dostava, podporne storitve na domu, gospodinjstva ipd.).²¹

Obstaja še več drugih delitev, ki jih zaradi omejitve prostora ni mogoče vseh predstaviti.²²

19 J. Unterschütz, nav. delo (2019), str. 82–83, in številni drugi. Posebej uporabna je tipologija v V. De Stefano in A. Aloisi, nav. delo (2018), str. 7–13.

20 A. Pesole in drugi, nav. delo (2018), str. 3.

21 V. De Stefano, nav. delo (2017).

22 Različne delitve v B. Kresal, nav. delo (2017), str. 1163–1164; in B. Kresal, nav. delo (2018), str. 8–11.

4.2. DOSTOP, IZBIRA, OCENJEVANJE: MED PROŽNOSTJO IN ODVISNOSTJO

Številni avtorji opozarjajo, da sta prožnost in avtonomija platformskih delavcev glede tega, kdaj in koliko bodo delali, ali bodo prevzeli nalogo ali ne, pogosto bolj navidezna kot resnična. Ker je ponudbe dela manj kot potencialnih platformskih delavcev, ki so pripravljeni sprejeti ponujeno delo oziroma opravilo, delavci, ki potrebujejo zaslužek, pravzaprav ne morejo izbirati prav dosti, saj sprejmejo vse, kar je na voljo zanje, zato morajo biti ves čas na voljo, čakati in iskati možna dela prek platform. Številne platforme prav tako vzpostavljajo sistem vrednotenja, kjer se večja dostopnost oziroma razpoložljivost delavca, daljša prisotnost, večkratni sprejem opravil ipd. pozitivno ocenjuje in pripomore k višjemu rangu, vrednotenju tega delavca na platformi.²³ Uporaba algoritmov in informacijska asimetrija pri platformskem delu je lahko problematična tudi z drugih vidikov (nadzor in informacijska zasebnost, izkoriščanje informacijske prednosti, omejevanje kolektivnega povezovanja in delovanja platformskih delavcev ipd.).²⁴

Če so končni uporabniki popolnoma prosti, koga izberejo in kako ocenjujejo, lahko pri tej izbiri zlahka prihaja tudi do stereotipnih in diskriminatornih odločitev. Na izbiro platformskih delavcev namreč pogosto vplivajo prav različni sistemi algoritemskega ocenjevanja in izbiranja. Algoritmski preferenčni sistemi ocenjevanja, ki jih vzpostavljajo platforme, so aplikacije, prek katerih uporabniki ocenjujejo opravljeno storitev in platformskega delavca, pri čemer so ti postopki pogosto netransparentni, tako da ne platformski delavci ne končni uporabniki praviloma ne vedo natančno, kako ti algoritmi delujejo. Vprašanje je tudi, kaj vse vpliva na odločitev uporabnika, kakšno oceno bo dodelil v konkretnem primeru. Na dan lahko pridejo različni spolni, rasni in drugi stereotipi in predsodki, posledično pa je odločanje platforme (tj. algoritma) o dostopu do dela, o rangu oziroma vrednosti in posledično o pravicah platformskega delavca, če temelji na takem algoritmskem ocenjevanju s strani anonimnih kupcev, lahko zelo diskriminatorno ali pa vsaj vprašljivo.²⁵ Poseben problem algoritemskega vrednotenja in vezanja platformskega delavca nanj je tudi problem prenosljivosti iz ene platforme na drugo ter s tem povezano vprašanje

23 A. Aloisi, nav. delo (2016), str. 653–690; M. Schmid-Drüner, nav. delo (2016), str. 8; V. De Stefano in A. Aloisi, nav. delo (2018), str. 18–22. Z naraščanjem referenc in »ranga/vrednosti« platformskega delavca, ki ga platforma nagraduje za odzivnost, čim številčnejše prevzemanje nalog in drugimi merili »lojalnosti« ter »koristnosti« platformskega delavca za platformo, pri čemer ta merila platforma povsem sama postavlja, platforma na posreden način delavce veže nase in zmanjšuje njihovo avtonomijo in mobilnost med platformami, saj če ni prenosljivosti, izgubijo pridobljeni »rang/vrednost« in boljši položaj pri pridobivanju nalog.

24 Obsežno na primer S. P. Choudary, nav. delo (2018).

25 Prim. na primer M. Schmid-Drüner, nav. delo (2016), str. 13–17; ter V. De Stefano in A. Aloisi, nav. delo (2018), str. 20–22.

mobilnosti in avtonomije platformskega delavca oziroma njegove vezanosti in odvisnosti od spletne platforme.

4.3. POGOJI DELA – SPLOŠNO

Pogoji dela platformskih delavcev so zelo raznoliki. Raziskava Eurofounda o novih oblikah dela opozarja, da narašča zaskrbljenost glede pojava prekarnih pogojev dela pri platformskem delu, pri čemer se to navezuje zlasti na negotovost glede plačila, omejen dostop do usposabljanja in dodatnih ugodnosti za delavce, informacijsko asimetrijo (dostop do relevantnih podatkov glede pogojev dela in plačila, ocenjevanja itd., ki ga v celoti nadzira platforma), pomanjkanje zanesljivih sistemov reševanja sporov, nevarnosti kršenja zasebnosti in pomanjkanja medsebojne komunikacije in solidarnosti med platformskimi delavci ter med njimi in menedžmentom.²⁶ Platformsko delo je lahko naporno in za nekatere delavce vključuje tudi zelo dolge delovnike. Večina platformskih delavcev sicer lahko odloča, kdaj in koliko delajo, vendar pa je pomemben delež takih, ki pravijo, da je njihovo platformsko delo stresno in rutinsko, zlasti med tistimi, ki pogosteje oziroma redno delajo prek spletnih platform.²⁷

4.4. DELOVNI ČAS, VARNOST IN ZDRAVJE

Študija COLEEM je pokazala, da je skupni delovni čas platformskih delavcev v povprečju krajši od redno zaposlenih delavcev, saj jih le 15 odstotkov dela 40 ur na teden, več kot 50 odstotkov pa jih dela manj kot 30 ur na teden, približno ena tretjina manj kot 10 ur na teden. Torej bi delo večine platformskih delavcev ustrezalo zaposlitvi s krajšim delovnim časom. Vendar pa je med platformskimi delavci kar nekaj takih, za katere je platformsko delo pomembna ali glavna zaposlitev, saj jih kar približno 12 odstotkov dela tudi več kot 60 ur na teden.²⁸ To so nedopustno dolgi delovniki. Tudi Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu opozarja na nova tveganja, ki jih prinašajo spletne platforme v svet dela, ter na možne škodljive vplive na zdravje in varnost pri delu.²⁹

²⁶ Eurofound, nav. delo (2015).

²⁷ A. Pesole in drugi, nav. delo (2018), str. 5 in 46–51.

²⁸ Prav tam, str. 49.

²⁹ European Agency for Safety and Health at Work, nav. delo (2015). Prim. tudi novejšo študijo EU-OSHA: S. Garben, nav. delo (2017).

4.5. PLAČILO

Čedalje več delavcev je odvisnih od dela prek spletnih platform in to zanje ni le dodatni oziroma postranski zaslužek. Tako je na primer za 38 odstotkov ameriških delavcev in 49 odstotkov indijskih delavcev na platformi Amazon Mechanical Turk to njihov glavni vir dohodka za preživetje.³⁰ Tudi iz raziskave COLLEEM izhaja, da je za kar velik delež evropskih platformskih delavcev (30 odstotkov) njihov dohodek od tega dela pretežni ali glavni vir dohodka za preživljanje.³¹

Številne raziskave nizko plačilo za platformsko delo (za večino delavcev, ne pa tudi za vsa visoko specializirana zelo zahtevna dela) poudarjajo kot problematično. Če upoštevamo še »izgubljeni« čas, ki je neplačan (čakanje na ponujene naloge na platformah in njihovo iskanje, opravljanje testov, preverjanje ponudnikov oziroma končnih kupcev ipd.), potem je povprečno plačilo na uro še nižje in pogosto ne izpolnjuje predpisanih minimalnih standardov v posamezni državi.

V neki raziskavi je kar 76 odstotkov vprašanih delodajalcev navedlo, da najemajo platformske delavce zaradi nižjega plačila oziroma ker so manj dragi v primerjavi z drugimi.³²

4.6. DRUGO

Raziskave obravnavajo tudi druge problematične vidike platformskega dela in položaja platformskih delavcev (na primer njihove kolektivne pravice, kot so pravica do združevanja, sindikalnega delovanja in kolektivnega pogajanja, možnosti napredovanja, dostopa do usposabljanja, razvoja kariere, možnosti usklajevanja dela in družine, dostopa do socialne varnosti itd.), ki jih zaradi omejenosti prostora tukaj ne obravnavam, kar pa ne pomeni, da niso enako aktualni kot preostali pogoji dela platformskih delavcev.

³⁰ M. Schmid-Drüner, nav. delo (2016), str. 3.

³¹ Pesole in drugi, nav. delo (2018), str. 49.

³² M. Schmid-Drüner, nav. delo (2016), str. 7.

5. DELOVNOPRAVNA OPREDELITEV DELA PREK SPLETNIH PLATFORM: DELAVCI ALI SAMOSTOJNI POGODBENIKI?

Bistveno je torej vprašanje, ali gre pri platformskem delu za delovno razmerje ali ne, saj je to pogoj za dostop do delavskih pravic, do delovnopravne zaščite glede plačila in delovnega časa, do varstva glede prekinitve sodelovanja (izključitve), do usposabljanja, napredovanja itd. Ker omejitev prostora ne dopušča predstavitve vseh relevantnih teoretskih stališč in argumentov, pa tudi ne celovitega pregleda relevantne sodne prakse, v nadaljevanju poudarjam le najosnovnejše.³³

5.1. NEKAJ NAJODMEVNEJŠIH SODNIH PRIMEROV

Med prvimi zadevami, ki so odprle vprašanje delovnopravnega statusa in pravic platformskih delavcev, so tožbe Uberjevih voznikov v ZDA. Omeniti je treba zadevo *Price v. Uber Technologies Inc.*³⁴ in *O'Connor v. Uber Technologies Inc.*³⁵ V eni od zadev je sodnik zavrnil potrditve poravnave, ker naj bi za delavce prinašala premalo.³⁶ V večini primerov je prišlo do poravnave, Uber pa je bil posledično zavezan zagotavljati bolniško odsotnost, plačilo nadur, zdravstveno zavarovanje in minimalno plačo. Tudi v nekaterih evropskih državah so sodišča že odločala o Uberju.

O statusu Uberjevih voznikov oziroma o njihovih delavskih pravicah je v odmevni zadevi *Aslam, Farar and Others* leta 2016 odločilo angleško sodišče (*London Employment Tribunal*),³⁷ ki je razsodilo, da jih je treba šteti za delavce in jim priznalo pravico do minimalne plače, urejenega delovnega časa in do letnega dopusta, ter da mora Uber plačati davke zanje kot delodajalec za svoje delavce. To odločitev je potrdilo tudi pritožbeno sodišče (*Employment Appeal Tribunal*).³⁸ Čedalje več je odločitev nacionalnih sodišče glede tega vprašanja, vendar pa niso enoznačne.³⁹ V Španiji so sodišča na primer kolesarjem-dostavljavcem hrane pri Deliverooju

33 Podrobneje v B. Kresal, nav. delo (2018), str. 14–19, in tam navedena dela drugih avtorjev; tudi B. Kresal, nav. delo (2019), str. 6, 8–9 in 12–13.

34 California Superior Court, Los Angeles (BC554512).

35 U.S. District Court, Northern District Court of California, San Francisco (13-cv-03826).

36 Pregled sodnih postopkov v ZDA podaja na primer M. A. Cherry, nav. delo (2016), str. 577–602. Glej tudi D. Siegal, nav. delo (2017); ter J. Rosenblatt in E. Petterson, nav. delo (2016).

37 Zadeva 2202551/2015 et seq. *Aslam, Farrar and Others v. Uber et al.*, sodba z dne 28. oktobra 2016, <<https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2016/10/aslam-and-farrar-v-uber-reasons-20161028.pdf>> (21. 2. 2020).

38 Sodba Employment Appeal Tribunal, Appeal No. UKEAT/0056/17/DA, 10. november 2017, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a046bo6e5274a0ee5a1f71/Uber_B.V._and_Others_v_Mr_Y_Aslam_and_Others_UKEAT_0056_17_DA.pdf> (21. 1. 2020).

39 Prim. tudi stališča sodne prakse na Kitajskem, ki je največji trg digitalnih storitev in platformskega dela. M. Zou, nav. delo (2017).

priznala status delavcev in pojasnila, da gre za prikrita delovna razmerja in fiktivne samozaposlitve, da Deliveroo izvaja bistveno kontrolo, določa pogoje, je nosilec posla ipd. Gre za sodbe iz leta 2019, ki zadevajo večje število platformskih delavcev-dostavljavcev hrane.⁴⁰ Bruseljsko delovno sodišče pa je na primer julija 2019 odločitev komisije za delovna razmerja iz leta 2018, v kateri je bilo zavzeto stališče, da je treba platformske delavce, konkretno dostavljavce hrane na kolesih pri platformi Deliveroo, šteti za zaposlene delavce in jim priznati status delavca,⁴¹ razveljavilo in zavzelo stališče, da tem osebam ni mogoče priznati statusa delavca v delovnem razmerju.⁴² V Nemčiji je na primer frankfurtsko višje okrožno sodišče potrdilo sodbo nižjega sodišča, ki je ugotovilo kršitev predpisov o prevozih in UberPOP-u prepovedalo delovanje v Nemčiji.⁴³ Deželno sodišče v Münchnu pa je decembra 2019 zavrnilo priznanje delovnega razmerja v primeru spletne platforme za dostavo hrane.⁴⁴ Na Nizozemskem je sindikat uspel v tožbah zoper Deliveroo. Amsterdamsko sodišče je namreč januarja 2019 odločilo, da dostavljavcev hrane na kolesih ni mogoče šteti za samozaposlene in da lahko od platforme zahtevajo, da jim prizna delovno razmerje in pravice delavcev. Sodišče je v drugi sodbi prav tako odločilo, da tudi za te delavce velja ustrezna panožna kolektivna pogodba.⁴⁵ In še bi lahko naštevali, pri čemer se vedno znova pojavljajo nove sodbe, saj se čedalje več platformskih delavcev odloča za uveljavljanje svojih pravic. Skratka, gre za odprto vprašanje in stališča sodne prakse v različnih državah se šele razvijajo (in tudi spreminjajo), pri čemer pa je

40 Dostopne so na primer take sodbe sodišč v Barceloni (junij 2019 - <<http://www.poderjudicial.es/search/openDocument/53700d39b8734b2f>> (21. 1. 2020)), Valenciji (junij 2019 - <<http://www.poderjudicial.es/search/openDocument/dzedb9c077f3f521>> (21. 1. 2020)) in Madridu (julij 2019 - <<http://www.poderjudicial.es/cgjp/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Madrid/Noticias-Judiciales-TSJ-Madrid/La-Justicia-declara-que-los-riders-de-Deliveroo-estan-sujetos-a-una-relacion-laboral-con-la-empresa>> (21. 1. 2020)).

41 Pwlegal, nav. delo (2019), str. 9; in Rtbf, nav. delo (2018). Polno besedilo odločitve na: Commission Administrative de règlement de la relation de travail (CRT) - Chambre Francophone, Decision No 113 - FR - 20180123, 9. marec 2018, <<https://commissionrelationstravail.belgium.be/docs/dossier-113-fr.pdf>> (21. 1. 2020).

42 The Brussels Times, nav. delo (2019); in Rtbf, nav. delo (2019).

43 Sodba *Oberlandesgericht (OLG) Frankfurt* v zadevi 6 U 73/15 z dne 9. junija 2016, <<https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=OLG%20Frankfurt&Datum=09.06.2016&Aktenzeichen=6%20U%2073/15>> (21. 1. 2020), vendar pa zadeva čaka na obravnavo pred zveznim vrhovnim sodiščem (*Bundesgerichtshof* - BGH) (BGH - I ZR 182/16). Relevantna sodna praksa je zbrana tudi v bazi *Platform economy database* (Record type: Court ruling, Country: Germany: <https://www.eurofound.europa.eu/data/platform-economy/records?combine=&field_pleco_platforms_tid=All&field_pleco_platform_sectors_tid=All&field_pleco_countries_tid=24528&field_pleco_work_typologies_tid=All&field_pleco_record_types_tid=24615&field_pleco_organisations_tid=All&field_pleco_languages_tid=All&field_pleco_methodologies_tid=All&field_pleco_availability_tid=All> (21. 1. 2020).

44 LAG München, 8 Sa 146/19, 4. december 2019, <https://www.lag.bayern.de/imperia/md/content/stmas/lag/muenchen/pressemitteilung_-_crowd.pdf> (21. 1. 2020).

45 ECLI:NL:RBAMS:2019:198, <<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI%3ANL%3ARBAMS%3A2019%3A198>> (21. 1. 2020) in ECLI:NL:RBAMS:2019:210, <<https://linkeddata.overheid.nl/front/portal/document-viewer?ext-id=ECLI%3ANL%3ARBAMS%3A2019%3A210>> (21. 1. 2020).

mogoče opaziti trend, da čedalje več sodnih odločb platformskim delavcem priznava delavske pravice.

Tudi Sodišče Evropske unije je že odločalo o primeru Uber. Prvič v zadevi *Asociación Profesional Elite Taxi*.⁴⁶ Sodba, izrečena decembra 2017, je v splošnem sledila mnenju generalnega pravobranilca, da je treba Uberjeve storitve šteti za storitev prevoza in ne storitve informacijske družbe, čeprav se je za slednje ves čas zavzemal Uber, da bi se tako izognil pravilom glede prevoza ljudi.⁴⁷

Sodba Sodišča EU tako poudarja, da storitev, ki jo ponuja Uber

»ni samo storitev posredovanja, s katero se prek aplikacije za pametni telefon poveže nepoklicnega voznika, ki uporablja svoje lastno vozilo, in osebo, ki išče prevoz v mestu,«

temveč

»istočasno ponuja storitve mestnega prometa, dostop do katerih omogoča predvsem z informacijskimi orodji, kot je aplikacija«. ⁴⁸

Nadalje je Sodišče EU še poudarilo, da brez te aplikacije, ki jo da na voljo Uber, »prvič, ti vozniki ne bi mogli opravljati prevoznih storitev in, drugič, osebe, ki iščejo prevoz v mestu, ne bi mogle uporabiti storitev navedenih voznikov«. Poleg tega ima Uber »odločilen vpliv na pogoje opravljanja storitev teh voznikov«. Kot pomemben vidik odločilnega vpliva Sodišče EU šteje, da

»družba Uber prek istoimenske aplikacije določi vsaj maksimalno ceno prevoza, da ta družba ta znesek pobere od stranke, preden del navedenega zneska nakaže nepoklicnemu vozniku vozila, da opravlja nekolikšen nadzor nad kakovostjo vozil in njihovih voznikov ter nad ravnanjem teh voznikov, ki lahko glede na okoliščine primera privede do njihove izključitve«. ⁴⁹

Generalni pravobranilec je v svojih sklepnih predlogih med drugim poudaril, da Uber, čeprav sam zatrjuje, da zgolj povezuje ponudbo (mestnega prevoza) s

46 C-434/2015 *Asociación Profesional Elite Taxi proti Uber Systems Spain SL*, sodba z dne 20. decembra 2017, ECLI:EU:C:2017:981; sklepní predlogi generalnega pravobranilca Szpunarja z dne 11. maja 2017, ECLI:EU:C:2017:364.

47 Zadeva sicer ne obravnava statusa delavcev voznikov, pa vendar so zanimivi nekateri poudarki obrazložitve in uporabljeni argumenti, tako iz sodbe kot tudi iz sklepnih predlogov.

48 Tč. 37–38 obrazložitve.

49 Tč. 39 obrazložitve.

povpraševanjem, »počne veliko več«. Sam je ustvaril to ponudbo, ureja tudi njene bistvene značilnosti in organizira njeno delovanje.⁵⁰ Prav tako je poudaril, da Uber

»omogoča osebam, ki želijo začeti dejavnost mestnega prevoza potnikov, da se povežejo v aplikacijo in to dejavnost opravljajo v skladu s pogoji, ki jih nalaga Uber in ki voznike zavezujejo s pogodbo o uporabi aplikacije,«

pri čemer so ti pogoji številni, nanašajo se na začetek opravljanja dejavnosti in njeno nadaljevanje ter tudi na vedenje voznikov pri opravljanju storitev.⁵¹ Tudi generalni pravobranilec poudarja, da Uber nadzoruje vse upoštevne vidike storitve (ceno, minimalne varnostne pogoje, zahteve v zvezi z vozniki in vozili, dostopnost prevozne ponudbe s spodbujanjem voznikov, da delajo ob trenutkih in na krajih največjega povpraševanja, vedenje voznikov s sistemom ocenjevanja, možnost izključitve s platforme).⁵²

Tudi v sodbi *Uber France*⁵³ iz aprila 2018 je Sodišče EU ponovilo argumente iz sodbe v zadevi *Elite Taxi*.⁵⁴ Stališče Sodišča EU je torej jasno: dejavnosti družbe Uber ni mogoče opredeliti kot storitve informacijske družbe, temveč kot storitve prevoza, z vsemi posledicami, ki iz takega sklepa sledijo.

5.2. STALIŠČA TEORIJE

Vprašanje pravne narave platformskega dela in obstoja delovnega razmerja je obsežno obravnavano tudi v teoriji. V glavnem se vsa relevantna delovnopravna teorija z močnimi argumenti zavzema za to, da se platformskim delavcem prizna status delavca in da glavne značilnosti platformskega dela kažejo na obstoj delovnega razmerja. Stališča avtorjev se nekoliko razlikujejo v posameznih odtenkih, posameznih vidikih ali uporabljeni argumentaciji, toda bistven je poudarek, da v splošnem ti delavci delajo v takih okoliščinah, da potrebujejo delovnopravno zaščito in jim je treba priznati status delavca pod enakimi pogoji kot drugim delavcem.

De Stefano opozarja, da je pri platformskem delu veliko prikritih delovnih razmerij in navideznih samozaposlenih.⁵⁵ Prassl na primer ob tem predlaga funkcionalni pristop

50 Tč. 43 sklepnih predlogov.

51 Tč. 44 sklepnih predlogov.

52 Tč. 44 in 51 sklepnih predlogov.

53 C-320/2016 *Uber France SAS*, sodba z dne 10. aprila 2018, ECLI:EU:C:2018:221; sklepnih predlogi generalnega pravobranilca Maciejaja Szpunarja z dne 4. julija 2017, ECLI:EU:C:2017:511.

54 Zlasti tč. 20–22.

55 V. De Stefano in A. Aloisi, nav. delo (2018), str. 46–52. Avtorja poudarjata, da ni nikakršne skladnosti med pogodbeno oznako »samozaposlenega« in dejanskim stanjem, kjer platforma določa pogoje zaposlitve, ki so značilni za delovno razmerje. Zavzema se za pristop presoje od primera do primera, kot sicer velja v delovnem pravu, in za načelo prednosti dejstev pred obliko.

k pojmu delodajalca in dopušča možnost, da se različne delodajalske obveznosti razdelijo med več subjektov, glede na njihove funkcije, ki jih opravljajo oziroma prevzemajo pri organizaciji posameznega dela.⁵⁶ Po mnenju Risaka bi morala obveljati izpodbojna domneva, da imajo platformski delavci status delavca, da so torej v delovnem razmerju s platformo (tudi če imajo formalno status samozaposlenega), saj ima le platforma na voljo informacije, ki opredeljujejo naravo tega razmerja, ter te informacije popolnoma nadzoruje. Glede na prevladujoče značilnosti tudi po mnenju Risaka vse kaže na to, da gre za delovna razmerja.⁵⁷ Tudi De Stefano se z močnimi argumenti zavzema za priznavanje statusa delavca tistim platformskim delavcem, pri katerih obstajajo elementi delovnega razmerja. Pri tem na podlagi zelo natančne in poglobljene analize vseh značilnosti posameznih spletnih platform oziroma dela prek njih (navodila, plačilo, organizacija dela, nadzor, spremljanje ocenjevanja itd.) za posamezne tipične med njimi, kot so Uber, različne dostave hrane ipd., ugotavlja, da je takim platformskim delavcem treba priznati status delavca in delovnopravno varstvo, ker so podani elementi delovnega razmerja.⁵⁸

Med spletnimi platformami so sicer razlike, zato je pomembno, ali delavec sam določa urno postavko ter kdaj in kako bo opravljal delo, ali pa mora slediti bolj ali manj strogim navodilom spletne platforme, nadalje tudi to, ali so delavci podvrženi ocenjevanju in izbiranju s strani algoritma spletne platforme itd. Vendar je treba te značilnosti razmerja med platformskim delavcem in platformo ocenjevati, upoštevajoč vse dejanske okoliščine in zgolj navidezna avtonomija delavca (glede določanja delovnega časa in drugih pogojev dela) ni dovolj.

5.3. POBUDE AVTONOMNEGA UREJANJA

Opazimo lahko tudi pobude avtonomnega urejanja platformskega dela oziroma pravic platformskih delavcev s strani samih spletnih platform oziroma s strani različnih deležnikov. Poznani so tudi primeri, sicer redki, sklepanja kolektivnih pogodb. Pogostejši so primeri tako imenovanega mehkega urejanja, s pravnoformalno nezavezujočimi priporočili, deklaracijami itd. ali prek prakse. Tako je treba omeniti na primer vključevanje vseh platformskih delavcev, ne glede na njihov zaposlitveni status, v delovanje sveta delavcev, ustanovljenega pri spletni platformi Foodora v Avstriji in Nemčiji, ali pa opazno odpiranje možnosti in spodbujanje vključevanja samozaposlenih platformskih delavcev, in na splošno vseh platformskih delavcev, v sindikate, da se poveča njihova kolektivna organiziranost in zastopanost ter krepitev glasu platformskih delavcev, zlasti na primer s pobudami Frankfurtska deklaracija, *Fair Crowd Work* in frankfurtskim *Crowdsourcing Code of Conduct* kot

56 J. Prassl, nav. delo (2016); tudi J. Prassl in M. Risak, nav. delo (2017); prim. G. Davidov, nav. delo (2017).

57 M. Risak, nav. delo (2018).

58 V. De Stefano, nav. delo (2016); in V. De Stefano in A. Aloisi (2018); podobno tudi številni drugi avtorji.

obliko samoregulativne dejavnosti ozaveščenih spletnih platform ter navsezadnje nemški primer oblikovanja posebnega mehanizma mirnega reševanja sporov v zvezi s platformskim delom v obliki *Joint Ombuds Office*, ki mu predseduje sodnica frankfurtskega delovnega sodišča.⁵⁹

6. SKLEP

6.1. ZNAČILNA TVEGANJA ZA PREKARNOST PRI PLATFORMSKEM DELU

Platformsko delo je za zdaj le zelo majhen delež v celotnem gospodarstvu in zaposlenosti, vendar gre za hitro rastoči pojav. Številne raziskave kažejo, da so tudi platformski delavci izpostavljeni več vidikom prekarnosti. Najpomembnejši kazalniki tveganja za prekarnost pri delu prek spletnih platform so:

- predvsem je **nejasen delovnopравни status platformskih delavcev**, saj lahko sklepamo, da je pomemben delež med njimi navidezno samozaposlenih in gre za prikrita delovna razmerja z vsemi implikacijami, ki iz tega izhajajo za tveganja glede prekarnosti;⁶⁰
- tudi pri platformskem delu se pojavljajo trije akterji in je situacija lahko v **nekaterih primerih in vidikih primerljiva z agencijskim delom** z vsemi implikacijami, ki iz tega izhajajo za tveganja glede prekarnosti;⁶¹
- delovni čas večine platformskih delavcev **običajno ustreza delu s krajšim delovnim časom in neurejenim delovnikom**, kar je prav tako povezano s številnimi tveganji (nizki dohodki, ekonomska odvisnost, tveganje za revščino zaposlenih, nepopoln dostop do socialnih pravic itd.);
- specifično tveganje za prekarnost platformskega dela izhaja iz tako imenovane **informacijske asimetrije ter algoritemskega nadzora in vrednotenja platformskega delavca** (na primer ocenjevanje s strani končnih uporabnikov, netransparentni algoritmi, ki na podlagi teh ocen odločajo o dodelitvi opravila oziroma naloge, o pogojih sodelovanja delavca na platformi, tudi o morebitni izključitvi iz platforme ipd.), saj platforma lahko zbira in upravlja številne ključne

⁵⁹ Več B. Kresal, nav. delo (2019), str. 8 in 12–14.

⁶⁰ Glej tudi D. Senčur Peček v poglavju o prikritih delovnih razmerjih, v: K. Kresal Šoltes, G. Strban in P. Domadenik (ur.), nav. delo.

⁶¹ Glej tudi K. Kresal Šoltes v poglavju o agencijskem delu, v: K. Kresal Šoltes, G. Strban in P. Domadenik (ur.), nav. delo.

(nekateri tudi zelo občutljivi) podatke glede delavca in njegovega dela ter ima popoln nadzor nad temi informacijami, ki lahko odločujoče vplivajo na položaj in pravice platformskega delavca;

- tveganje za prekarnost položaja platformskih delavcev izhaja tudi iz bistvene značilnosti te oblike dela, da je tukaj **zelo velika razdrobljenost in razpršenost tako dela kot tudi delavcev**, kar pripelje do tega, da domnevna avtonomija pri odločanju, ali, kdaj in koliko nalog bo platformski delavec prevzel, dejansko pomeni tudi veliko negotovost, ali, kdaj in koliko, če sploh, bo delal,⁶² to pa posledično pomeni veliko negotovost tako glede same zaposlitve oziroma dela v prihodnje, razporeditve in trajanja delovnega časa kot tudi glede plačila, kar pomeni, da platformski delavci tudi težko načrtujejo in usmerjajo svoje prihodnje poklicno in zasebno življenje;
- tveganje za prekarnost je tudi v tem, da so zaradi velike razdrobljenosti in razpršenosti tako dela kot tudi delavcev **možnosti za kolektivno organiziranje in delovanje (ter na sploh za uresničevanje vseh kolektivnih delavskih pravic) platformskih delavcev zelo majhne**, poleg tega pa to platforme pogosto tudi preprečujejo ali omejujejo.

Ta tveganja niso tako pomembna pri tistih platformskih delavcih, za katere je to delo postransko ali le vir dodatnega zaslужka. Vendar podatki kažejo, da je za čedalje več platformskih delavcev ta oblika dela pomemben ali celo glavni vir njihovih dohodkov.

Platformsko delo torej vključuje številna tveganja za prekarnost položaja teh delavcev, pri čemer gre za večrazsežno prekarnost, ki se razteza na tako rekoč vse pomembne delovnopravne vidike (status, plačilo, delovni čas, karierna pot, varstvo zaposlitve, kolektivne pravice delavcev), zato je pri platformskem delu stopnja tveganja prekarnosti visoka.

62 Ker je platformski delavec v stalni negotovosti, ali in koliko nalog bo na voljo zanj v prihodnje, ga to sili k temu, da takrat, ko so dela na voljo, morda prevzema preveč in vsako možno delo (da izboljšuje svoj rating in ker je v negotovosti glede prihodnjih možnosti za delo). Posledica tega je lahko izčrpavanje, pretirano dolgi delovniki in stres, kar vse potrjujejo tudi raziskave.

6.2. UGOTAVLJANJE OBSTOJA DELOVNEGA RAZMERJA PRI PLATFORMSKEM DELU: TUDI PLATFORMSKI DELAVCI SO DELAVCI

Za zmanjšanje prekarosti platformskih delavcev je treba predvsem obravnavati njihov nejasni delovnopравни položaj. Ugotovimo lahko, da je tudi delo prek spletnih platform tako raznoliko, kot je delo v klasičnem delovnem okolju. Glede na vse značilnosti konkretne platforme in konkretne situacije je treba ugotavljati, ali med platformo in osebo, ki dela prek te platforme, obstaja delovno razmerje ali ne.

Tudi na primer zidar v klasičnem okolju, brez uporabe spletnih platform,⁶³ lahko opravlja svoje delo kot samostojni podjetnik, torej kot neodvisni pogodbenik, lahko pa se neposredno zaposli pri nekom in opravlja to delo v delovnem razmerju kot delavec, lahko pa se zaposli tudi pri zaposlitveni agenciji in opravlja delo zidarja (za končnega oziroma neposrednega uporabnika) v okviru delovnopravne oblike agencijskega dela. Vse je odvisno od konkretnih značilnosti konkretne razmerja. In to velja enako tudi za platformsko delo.

Pomembno pa je poudariti, da ni svobode izbire pravne oblike, ampak je ta odvisna od konkretnih značilnosti in dogovorov. Če imajo ti značilnosti oziroma elemente delovnega razmerja, gre za delovno razmerje tudi v primeru platformskega dela.

Zgolj nove tehnologije in novi načini organizacije dela prek spletnih platform ne morejo biti razlog, da bi se ljudem, ki opravljajo platformsko delo, zanikali pravica do dostojnih delovnih pogojev, delovnopravno varstvo in status delavca, če delo opravljajo tako, da gre za odvisno delo, in potrebujejo tako varstvo. Zgolj to, da je te pravice v praksi težko uveljaviti in platforme težko nadzirati ter da se odpirajo nekatera specifična delovnopravna vprašanja (na primer možna razdelitev delodajalskih funkcij na več subjektov, ki se vključujejo v delovanje spletne platforme), ne more biti razlog za zanikanje delavskih pravic platformskim delavcem.⁶⁴

Pri izjemni raznolikosti spletnih platform ni mogoče podati enotne formule, da so bodisi vsi delavci ali vsi neodvisni pogodbeniki, ponudniki storitev, temveč je tudi tukaj treba v vsakem konkretnem primeru ugotavljati dejanske pravne značilnosti vzpostavljenih razmerij in pravilno pravno opredeliti razmerja, ki pri tem delu nastajajo.

63 Ali taksist, da bo zadeva nekoliko bolj problematična, saj je med njimi tudi veliko navidezno samozaposlenih, čeprav gre dejansko za delovno razmerje, veliko pa jih je v resnici samostojnih in ne gre za delovno razmerje.

64 Tako že B. Kresal, nav. delo (2017), str. 1167; in B. Kresal, nav. delo (2018), str. 18–19.

6.3. PREDLOGI UKREPOV ZA OMEJEVANJE NEGATIVNIH UČINKOV PREKARNOSTI DELA PREK SPLETNIH PLATFORM

Predlogi ukrepov za omejevanje negativnih učinkov prekarosti dela prek spletnih platform so zajeti v dveh sklopih:

- prvi sklop ukrepov: treba je okrepati inšpekcijski nadzor nad pojavnimi oblikami opravljanja dela prek spletnih platform in platformskim delavcem dosledno priznavati status delavca, kadar obstajajo elementi delovnega razmerja;
- drugi sklop ukrepov: priporočljivo je, da se pripravi in predlaga zakonske rešitve (novela ZDR-1 ali poseben zakon), ki bi uredile posebnosti platformskega dela, vključno z določitvijo zakonske domneve o obstoju delovnega razmerja.

Prvi sklop ukrepov je mogoče uveljaviti:

- z ustrežnejšim, specializiranim in okrepljenim inšpekcijskim nadzorom platformskega dela;
- z nenehnim izobraževanjem in usposabljanjem inšpekcijskih služb o digitalizaciji in pojavu različnih oblik platformskega dela ter njihovih značilnostih, kar bo lahko pripomoglo k večji učinkovitosti inšpekcijskih služb na tem področju;
- ter tudi z ustreznim ozaveščanjem vseh deležnikov o pozitivnih vidikih zagotavljanja dostojnih delovnih pogojev in spoštovanja delavskih pravic platformskih delavcev.

Namesto, da bi posamično naslavljali vsak posamičen vidik prekarosti položaja platformskih delavcev, bi lahko z njihovo umestitvijo v že vzpostavljen delovnopравни okvir omogočili, da bi tudi oni uživali ustrezno delovnopravno varstvo.

Drugi sklop ukrepov je nadgradnja prvega in slednjega ne izključuje, temveč ga dopolnjuje. Premisliti bi bilo treba o pripravi zakonskih rešitev – bodisi v obliki novele ZDR-1 ali posebnega zakona –, ki bi uredile vse relevantne posebnosti platformskega dela. K pripravi nove zakonske ureditve bi bilo treba pristopiti celovito in interdisciplinarno ter predlog zakonskega besedila pripraviti na podlagi predhodne obsežne razprave med vsemi deležniki. V razpravi bi se identificirala vprašanja, ki jih je treba urediti, in možne rešitve, ki bi bile sprejemljive za vse. Kot možna za zakonsko urejanje pa se kažejo vsaj naslednja vprašanja:

- uzakonitev domneve o obstoju delovnega razmerja med spletno platformo in osebo, ki opravlja delo prek te spletne platforme, vendar bi bilo mogoče dokazovati nasprotno, da v konkretnem primeru ne gre za delovno razmerje;
- minimalni standardi glede algoritmov, ki jih uporabljajo spletne platforme za izbiro, ocenjevanje, nadzor ipd. platformskih delavcev (transparentnost, nediskriminatornost, prenosljivost ocen itd.);
- sindikalno delovanje in kolektivno pogajanje (med drugim tudi pravica sindikata do vstopa v virtualni »prostor« podjetja, do virtualnega dostopa do platformskih delavcev, do sindikalnega delovanja v virtualnem »prostoru«, vključno s posebnimi, novimi dopustnimi oblikami stavke, ipd.);
- ureditev odgovornosti;
- specifičnosti glede plačila, delovnega časa itd.;
- zagotavljanje učinkovitega inšpekcijskega nadzora, vključno z dostopom do virtualnega »prostora« – delovnega okolja in nadzorom nad njim;
- varstvo zasebnosti in dostojanstva ter drugo.

Celovita zakonska ureditev vseh relevantnih posebnosti platformskega dela bi pripomogla k večji pravni varnosti za vse, tako za platformske delavce kot tudi za spletne platforme ter uporabnike. S tem bi se lahko bistveno znižalo tveganje za prekarnost pri delu prek spletnih platform, ki ga povzroča sedanji nejasen in negotov delovnopравни položaj teh oseb.

LITERATURA

Aloisi, A.: *Commoditized Workers: Case Study Research on Labour Law Issues Arising from a Set of 'On-Demand/Gig Economy' Platforms*, v: *Comparative Labour Law & Policy Journal*, 37 (2016) 3, str. 653–690.

Cavallini, G., in Avogaro, M.: 'Digital work' in the 'platform economy': The last (but not least) stage of precariousness in labour relationships, v: Kenner, J., in drugi (ur.): *Precarious Work – The Challenge for Labour Law in Europe*. Edward Elgar, Cheltenham 2019, str. 176–196.

Cherry, M. A.: *Beyond Misclassification: The Digital Transformation of Work*, v: *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 37 (2016) 3, str. 577–602.

Choudary, S. P.: The Architecture of digital labour platforms: Policy recommendations on platform design for worker well-being. ILO, Ženeva 2018, <http://socialprotection-humanrights.org/wp-content/uploads/2018/07/wcms_630603.pdf> (21. 1. 2020).

Daugareilh, I., in drugi (ur.): The Platform Economy and Social Law: Key Issues in Comparative Perspective. ETUI, Bruselj 2019.

Davidov, G.: The Status of Uber Drivers: A Purposive Approach, v: Spanish Labour Law and Employment Relations Journal, 6 (2017), št. 1-2, str. 6–15, <<https://e-revistas.uc3m.es/index.php/SLLERJ/article/view/3921/2477>> (21. 1. 2020).

Degryse, C.: Digitalisation of the economy and its impact on labour markets. ETUI, Bruselj 2016.

De Stefano, V., in Aloisi, A.: European legal framework for “digital labour platforms”. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2018, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC112243/jrc112243_legal_framework_digital_labour_platforms_final.pdf> (21. 1. 2020).

De Stefano, V.: Labour is not a technology – Reasserting the Declaration of Philadelphia in times of platform-work and gig-economy, v: IUSLabor, 2017, št. 2, <https://www.upf.edu/documents/3885005/58976718/Labour_is_not_technology_DeStefano.pdf/f0ae7b4f-d39e-0ff7-1421-2cb0eb512977> (21. 1. 2020).

De Stefano, V.: The rise of the ‘just-in-time workforce’: On-demand work, crowdwork and labour protection in the ‘gig-economy’, ILO Conditions of Work and Employment Series Working Paper, No. 71. ILO, Ženeva 2016.

Dølvik, J. E., in Jesnes, K.: Nordic labour markets and the sharing economy. Nordic Council of Ministers, København 2017, <<https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1072087/FULLTEXT02.pdf>> (21. 1. 2020).

Drahokoupil, J., in Fabo, B.: The platform economy and the disruption of the employment relationship. ETUI, Bruselj 2016.

Eurofound: New forms of employment. Dublin 2015.

European Agency for Safety and Health at Work (2015), A review on the future of work: Online labour exchanges, or ‘crowdsourcing’: Implications for occupational safety and health. Brussels 2015, <<https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/future-work-crowdsourcing/view>> (21. 1. 2020).

European Commission: Study to Monitor the Economic Development of the Collaborative Economy at sector level in the 28 EU Member States – Final Report. Publications Office of the EU, Luxembourg 2018, <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0cc9aab6-7501-11e8-9483-01aa75ed71a1/language-en>> (21. 1. 2020).

European Union: The use of collaborative platforms, Flash Eurobarometer 438. Bruselj 2016, <https://data.europa.eu/euodp/sl/data/dataset/S2112_438_ENG> (21. 1. 2020).

Evropska komisija: Evropska agenda za sodelovalno gospodarstvo, COM(2016) 356 final, 2. junij 2016, Bruselj 2016, <<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16881>> (21. 1. 2020).

Florisson, R., in Mandl, I.: Platform work: Types and implications for work and employment – Literature review. Eurofound, Dublin 2018.

Franca, V.: Digitalna prihodnost delovnega prava, v: HRM, 3 (2017), št. 9, str. 22–25.

Hatzopoulos, V., in Roma, S.: Caring for sharing? The collaborative economy under EU law, v: Common Market Law Review, 54 (2017), št. 1, str. 81–128.

ILO: Job Quality in the Platform Economy. Ženeva 2018, <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_618167.pdf> (21. 1. 2020).

ILO: Inception Report for the Global Commission on the Future of Work, Ženeva 2017, <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_591502.pdf> (21. 1. 2020).

Johnston, H., in Land-Kazlauskas, C.: Organizing on-demand: Representation, voice and collective bargaining in the gig economy. ILO, Ženeva 2018, <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_624286.pdf> (21. 1. 2020).

Kluzer, S., in Pujol Priego, L.: DigComp into Action, v: Carretero, S., Punie, Y., Vuorikari, R., Cabrera, M., in O’Keefe, W. (ur.): JRC Science for Policy Report. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2018, <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC110624/dc_guide_may18.pdf> (21. 1. 2020).

Končar, P.: Digitalizacija: izzivi za delovno pravo, v: Delavci in delodajalci, 16 (2016), št. 2-3, str. 257–268.

Kresal, B.: Digitalizacija in delo prek spletnih platform: Primerjalnopravna analiza, študija za 3. vmesno poročilo raziskave MAPA. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za socialno delo, Ljubljana 2019.

Kresal, B.: Digitalizacija in delo prek spletnih platform, študija za 1. vmesno poročilo raziskave MAPA. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za socialno delo, Ljubljana 2018.

Kresal, B.: Delo v času ‘delitvene ekonomije’, ‘sodelovalnega gospodarstva’ in ‘spletnih platform’, v: Podjetje in delo, 43 (2017) 6-7, str. 1161–1169.

Kresal Šoltes, K., Strban, G., in Domadenik, P. (ur.): Prekarno delo: multidisciplinarna analiza. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani in Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2020 (v tisku).

Mandl, I.: Platform Work: Maximizing the potential while safeguarding standards?. Eurofound, Dublin 2019.

Pesole, A., Urzì Brancati, M. C., Fernández-Macías, E., Biagi, F., in González Vázquez, I.: Platform Workers in Europe: Evidence from the COLLEEM Survey. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2018, <<http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC112157>> (21. 1. 2020).

Pompa, J.: The Janus face of the 'New Ways of Work'. ETUI, Bruselj 2013.

Prassl, J.: Humans as a Service: The Promise and Perils of Work in the Gig Economy. Oxford University Press, Oxford 2018.

Prassl, J.: Work in the Gig Economy: TaskRabbit, Uber & Co as Employers?, v: OxCLC Blog, 28. april 2016, <<https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/commercial-law-centre/blog/2016/04/work-gig-economy-taskrabbit-uber-co>> (21. 1. 2020).

Prassl, J., in Risak, M.: Uber, TaskRabbit, and Co.: Platforms as Employers? Rethinking the Legal Analysis of Crowdwork, v: Comparative Labor Law & Policy Journal, 37 (2016) 3, str. 619–649.

PwC Legal: Gig economy – employment status. PwC Legal, Bruselj 2019, <<https://www.pwclegal.be/en/documents/may-2019-gig-economy-report.pdf>> (21. 1. 2020).

Rasche, M.: Literature review – Online moderately skilled click-work: Employment and working conditions. Eurofound, Dublin 2019, <<https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/wpef19076.pdf>> (21. 1. 2020).

Risak, M.: Fair Working Conditions for Platform Workers. FES, Berlin 2018, <<https://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/14055.pdf>> (21. 1. 2020).

Rosenblatt, J., in Petterson, E.: Uber Close to Settling Drivers' Suit With Billions at Stake. 2016, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-11-16/uber-close-to-settling-drivers-lawsuit-with-billions-at-stake>> (21. 1. 2020).

Rtbf: Deliveroo: la décision de la Commission relation de travail est "un signal fort". Rtbf, Bruselj 2019, <https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_deliveroo-la-decision-de-la-commission-relation-de-travail-est-un-signal-fort?id=9875746> (21. 1. 2020).

Schmid-Drüner, M.: The situation of workers in the collaborative economy. European Parliament, Strasbourg 2016, <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/587316/IPOL_IDA\(2016\)587316_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/587316/IPOL_IDA(2016)587316_EN.pdf)> (21. 1. 2020)

Senčur Peček, D.: Vpliv informacijske tehnologije na delovna razmerja, v: Podjetje in delo, 43 (2016) 6-7, str. 1170–1184.

Siegel, D.: Judge Refuses to OK Uber's Unpopular \$8M PAGA Deal, 2017, <<https://www.law360.com/articles/900785/judge-refuses-to-ok-uber-s-unpopular-8m-paga-deal>> (21. 1. 2020).

Signes, A. T.: The End of the Subordinate Worker? The On-Demand Economy, the Gig Economy, and the Need for Protection for Crowdworkers, v: *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 33 (2017) 2, str. 241–268.

Tičar, L.: Vpliv digitalizacije na pojav novih oblik dela, v: *Delavci in delodajalci*, 16 (2016) 2-3, str. 241–255.

Unterschütz, J.: The Concept of the 'Employment Relation', v: Dorssemont, F. in drugi (ur.): *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*. Hart Publishing, Oxford 2019, str. 81–100.

Valenduc, G., in Vendramin, P.: *Work in the digital economy: sorting the old from the new*. ETUI, Bruselj 2016.

Zou, M.: 'The Regulatory Challenges of 'Uberization' in China: Classifying Ride-Hailing Drivers', v: *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 33 (2017) 2, str. 269–294.

Valentina Franca

*Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani*

ŠTUDENSKO DELO

1. UVOD

Opravljanje dela med študijem ni omejeno samo na Slovenijo, ampak je to pogosta praksa tudi v drugih evropskih državah. Po podatkih raziskave EUROSTUDENT VI¹ je v povprečju 70 odstotkov anketiranih študentov v 28 državah evropskega visokošolskega prostora med leti 2016 in 2018 med študijem opravljalo začasno ali redno delo v razponu od 14 do 30 ur tedensko. Med njimi so tri četrtine takih, ki opravljajo stalno ali začasno delo v obdobju predavanja; nekateri porabijo za delo in študij več časa kot redno zaposleni. Motivi za delo ob študiju so tako finančni (zlasti za kritje stroškov študija) kot tudi nefinančni (pridobivanje delovnih izkušenj).² Vendar iz raziskave izhaja, da gre čas, ki ga študentje namenijo delu, večinoma na račun časa, ki bi moral biti namenjen študiju, zato ima to posledice na študijskem področju, kar se kaže, denimo, v slabših ocenah, počasnejšem napredovanju v višji letnik, večjem osipu in podobno.³ To pa ne velja toliko za študente, ki opravljajo dela, ki so tesneje povezana s področjem študija. Po podatkih raziskave to namreč izboljšuje zaposljivost, zaposlitvene možnosti ter učinkovitejše pridobivanje ustreznih kompetenc. Lahko pa tudi vodi k prekinitvi študija, denimo, v povprečju je četrtnina anketiranih študentov navedla, da imajo izkušnjo prekinitve študija zaradi dela, ki so ga opravljali.⁴

Slovenija se uvršča med države, v katerih študenti porabijo največ časa za delo in študij, to je več kot 50 ur tedensko.⁵ Po podatkih Statističnega urada RS⁶ o strukturi delovno aktivnih glede na obliko dela v Sloveniji je začasno in občasno opravljanje dela dijakov in študentov ali krajše študentsko delo⁷ v letu 2016 predstavljalo 3,3 odstotka delovno aktivnega prebivalstva. Leta 2008 je bil delež študentskega dela najvišji, 4,2 odstotka, nato se je njegov obseg spreminjal z najnižjim obsegom (2,8 odstotka) leta 2014. Podatkov o tem, v katerih panogah in vrstah del je bilo študentsko delo največ prisotno, Statistični urad RS ne zbira. Posebnost slovenske ureditve, ki se pogosto označuje kot *sui generis*, je obstoj tako imenovanih študentskih servisov kot posrednikov dela med študenti in delodajalci. Poleg tega se študentsko delo od preostalih oblik dela razlikuje po specifičnosti svoje ureditve, saj je po nekaterih vidikih podobno delovnemu razmerju, po drugih pa civilni pogodbi. Izvorna zamisel študentskega dela je bila študentom omogočiti občasno in začasno opravljanje

1 DZHW, nav. delo.

2 V Sloveniji več kot tretjina anketiranih študentov poroča, da ima resne oziroma zelo resne finančne težave.

3 DZHW, nav. delo, str. 130.

4 Več o tem v DZHW, nav. delo, str. 46–53.

5 DZHW, nav. delo, str. 113.

6 SURS, nav. delo.

7 V prispevku se izraz študentsko delo uporablja za začasno in občasno opravljanje dela dijakov in študentov ter izraz študenti tako za dijakke kot tudi za študente.

dela, ki bi jim omogočila pridobivanje delovnih izkušenj⁸ ter dodatnega zaslužka, organizacijam pa učinkovito uravnavanje organizacije dela kakor tudi spoznavanje morebitnih prihodnjih sodelavcev. Študentsko delo zaradi manjše regulacije v primerjavi z delovnim razmerjem ostaja ena najbolj prožnih, če ne najprožnejša oblika dela na slovenskem trgu dela. Kakor navajajo raziskave, sodna praksa ter izkušnje iz poslovne prakse⁹ se posledice tega kažejo v številnih primerih, ko študentje opravljajo delo v razmerjih, ki niso začasna in občasna, ampak redna in stalna. Prav tako pogosteje opravljajo dela, ki niso povezana s področjem študija,¹⁰ delo opravljajo čez celo leto na sistemiziranih delovnih mestih¹¹ in/ali opravljajo dela, za katera pogosto niso usposobljeni. Velikokrat je poudarjeno, da je študentsko delo neelojalna konkurenca mladim pri zaposlovanju,¹² le tretjino opravljenega študentskega dela pa je mogoče umestiti med zahtevnejša dela, ki povečujejo zaposljivost.¹³ Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) v svojem poročilu iz leta 2016 svetuje, da bi morali (poleg poenotenja pogodb na področju dela) študentsko delo odpraviti.¹⁴ Zato ne presenečajo številni poskusi drugačne ureditve študentskega dela¹⁵ kakor tudi delovanja študentskih servisov,¹⁶ vendar zaradi močnega interesnega naboja pri tej obliki dela do konkretnjših sprememb ni prišlo.

Namen prispevka je analizirati pravno ureditev študentskega dela v Sloveniji ter prikazati ključne značilnosti študentskega dela v Avstriji, Belgiji in Nemčiji ter jih osvetliti z vidika elementov prekarnega dela. Pri presoji tega vprašanja se je najbolj smiselno opreti na kazalnike prekarnosti, kakor jih je opredelila Mednarodna organizacija dela (MOD).¹⁷ V drugem razdelku tega poglavja je najprej predstavljena

8 M. Ruperčič, J. Hren in A. Kohont (nav. delo) ugotavljajo, da študentsko delo pripomore k pridobivanju generičnih kompetenc in razvoju tako imenovanih mehkih veščin.

9 Inšpekcija za delo je obravnavala primere, ko delodajalci niso imeli zaposlenega nobenega delavca, ampak so svojo dejavnost opravljali samo s študenti, samostojnimi podjetniki in z drugimi osebami na podlagi pogodb civilnega prava (Inšpektorat RS za delo, nav. delo). Kršitve s področja študentskega dela inšpektorji za delo ugotavljajo skoraj v vsakem svojem letnem poročilu.

10 T. Kosi, B. Nastav in J. Šusteršič, nav. delo.

11 N. Scortegagna Kavčnik, nav. delo. Avtorica navaja, da ima študentsko delo vse elemente delovnega razmerja, študent dela pod navodili in nadzorom delodajalca, ima vnaprej znan urnik dela, javlja odsotnost in se usklajuje z drugimi ter opravlja osnovne dejavnosti delodajalca.

12 M. Ignjatović, nav. delo; L. Tičar, nav. delo; D. Senčur Peček, nav. delo; in N. Scortegagna Kavčnik, nav. delo.

13 T. Kosi, B. Nastav in J. Šusteršič, nav. delo.

14 OECD, nav. delo, str. 20.

15 Nazadnje leta 2010 s predlogom Zakona o malem delu (zavrnen na naknadnem zakonodajnem referendumu), nato je bil v predlogu Zakona o začasnem in občasnem delu dijakov in študentov določen med drugim tudi največji letni obseg študentskega dela po posebni formuli. Zakona nista nikoli začela veljati.

16 V prvi polovici leta 2019 je bil aktualen predlog parlamentarne stranke Levica o razpustitvi študentskih servisov in prenos posredovanja študentskega dela na zavod za zaposlovanje. Kljub številnim pozivom in aktivnostim, med drugim tudi razprave 10. junija 2019 v Državnem svetu RS, do te spremembe v letu 2019 ni prišlo.

17 MOD, nav. delo. Več v V. Franca, nav. delo.

slovenska pravna ureditev, čemur v tretjem razdelku sledijo glavne ugotovitve mednarodne primerjave. V zadnjem, četrtem, razdelku so strnjene ugotovitve ter podani predlogi za nadaljnji razvoj pravne ureditve študentskega dela v Sloveniji.

2. PRAVNA UREDITEV ŠTUDENTSKEGA DELA

Čeprav bi glede na razširjenost študentskega dela pričakovali, da bi bila ta oblika dela urejena sistematično v enem pravnem aktu, ni tako. Ravno obratno: študentsko delo je v slovenski zakonodaji urejeno v številnih pravnih aktih, odvisno od posameznega vidika urejanja. V splošnem bi lahko ureditev študentskega dela razdelili na delovno zakonodajo in zakonodajo, vezano na opravljanje študentskega dela, šolsko zakonodajo ter dohodninsko oziroma davčno zakonodajo. Za celovito razumevanje in kritično presojo študentskega dela je treba upoštevati tudi sodno prakso, ki je izoblikovala nekatera pravila odločanja zlasti v sporih, v katerih se je presojalo o obstoju prikritega delovnega razmerja. Na osnovi te strukture v nadaljevanju predstavljamo temeljne značilnosti pravne ureditve študentskega dela v Sloveniji.

2.1. DELOVNOPRAVNI VIDIKI ŠTUDENTSKEGA DELA

Študentsko delo je urejeno v 5. do 8. členu Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB).¹⁸ Na tej podlagi lahko ministrstvo, pristojno za delo, s koncesijo pooblasti organizacijo oziroma delodajalca, ki izpolnjuje kadrovske, organizacijske in druge pogoje, da opravlja strokovne naloge posredovanja dela, ki vključuje tudi posredovanje začasnih in občasnih del dijakom in študentom. Za tako organizacijo se je v praksi uveljavil izraz študentski servis. Ta ima pravico do obračuna koncesijske dajatve v višini 16 odstotkov od prejemkov, izplačanih tem osebam. Od tega zneska morajo študentski servisi nameniti 52,6 odstotka v proračunski sklad za financiranje štipendij, 23,7 odstotka za delovanje študentske organizacije Slovenije (ŠOS), preostalih 23,5 odstotka fakturiranega prihodka iz koncesijske dajatve pa se priznajo študentskim servisom. Poleg tega je treba plačati še dodatno koncesijsko dajatev za študentske domove.¹⁹ Zaradi take razporeditve plačila je študentsko delo v Sloveniji najverjetneje najbolj interesna oblika dela, kar se kaže tudi pri nasprotovanju dosedanjim poskusom drugačne ureditve študentskega dela, kakor je bilo na začetku tega prispevka že pojasnjeno.

18 Uradi list RS, št. 107/06 - UPB, 114/06 - ZUTPG, 59/07 - Zštip in 51/10 - odločba US. ZZZPB je nadomestil ZUTD (Uradni list RS, št. 80/10, 40/12 - ZUJF, 21/13, 63/13, 100/13, 32/14 - ZPDZC-1, 47/15 - ZZSDT in 55/17), vendar se na podlagi 192. člena ZUTD za posredovanje začasnih in občasnih del dijakom in študentom uporabljajo 5. do 8. člen ZZZPB.

19 Tako določa 130. člen Zakona o uravnoteženju javnih financ - C (ZUJF-C, Uradni list RS, št. 95/14), ki je razveljavil prejšnje določbe ZZZPB.

Študentsko delo lahko opravljajo zgolj tisti, ki imajo status dijaka ali študenta, kakor to določa drugi odstavek 6.b člena ZZZPB. Za opravljanje dela se ne sklepa pogodba, ampak se delo opravlja na podlagi študentske napotnice, ki jo izda študentski servis kot posrednik med študentom in delodajalcem.²⁰

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1)²¹ kot temeljni zakon na področju delovnega prava ne ureja posebnosti študentskega dela, ampak zavezuje delodajalca k upoštevanju nekaterih zaščitnih norm v odnosu do študenta. To so: prepoved diskriminacije (6. člen), enaka obravnava glede na spol (27. člen), določbe o delovnem času (142.–146. člen) ter o odmorih in počitkih (154.–156. člen), posebno varstvo delavcev, ki še niso dopolnili 18 let starosti (190.–193. člen), odškodninska odgovornost (177.–180. člen) in delo otrok, mlajših od 15 let, dijakov in študentov (211. člen). Prav tako je treba upoštevati člene, ki so pomembni za presojo, ali bi lahko izvajanje študentskega dela pomenilo oziroma imelo vse elemente delovnega razmerja (4., 13. in 18. člen). Za te primere je pristojna tudi inšpekcija za delo na podlagi drugega odstavka 19. člena Zakon o inšpekciji dela (ZID-1),²² ki lahko delodajalcu odredi izročitev pogodbe o zaposlitvi osebi, ki opravlja delo na podlagi pogodb civilnega prava v nasprotju z ZDR-1. Vendar je pri razmejitvi študentskega dela od delovnega razmerja zelo pomembna tudi sodna praksa. Sodišča so namreč večkrat odločala o tem vprašanju,²³ kot temeljni je treba poudariti zlasti dve mnenji. Prvič, po mnenju Vrhovnega sodišča RS gre za zlorabo instituta študentskega dela, če študent v organiziranem delovnem procesu za plačilo nepretrgoma opravlja delo po navodilih in nadzoru delodajalca, pri čemer se to delo po vsebini in obsegu ne razlikuje od dela tistih delavcev, ki so pri delodajalcu v delovnem razmerju.²⁴ Bistveni element, ki razlikuje študentsko delo od delovnega razmerja, je začasnost in občasnost tega dela. Drugič, trajne potrebe po delu namreč ni mogoče pokrivati s študentskim delom. Študentsko delo prav tako ne vpliva na ugotovitev obstoja delovnega razmerja, če študenti ne opravljajo enakega dela kot redno zaposleni.²⁵

20 Če delodajalec omogoči delo študentu v nasprotju s temi predpisi, se to šteje kot delo na črno (5. člen Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno – ZPDZC-1, Uradni list RS, št. 32/14, 47/15 in 55/16).

21 Uradni list RS, št. 21/13, 78/13, 47/15, 33/16, 52/16 in 15/17.

22 Uradni list RS, št. 19/14 in 55/17.

23 Več V. Franca, nav. delo.

24 Sodba in sklep Vrhovnega sodišča RS VIII Ips 212/2016 z dne 22. novembra 2016 (ki se navezuje na odločitev Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 66/2016 z dne 21. aprila 2016) ter sodba in sklep Vrhovnega sodišča RS VIII Ips 87/2016 z dne 30. avgusta 2016 (ki se navezuje na odločitev Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 559/2015 z dne 26. novembra 2015).

25 Sklep Vrhovnega sodišča RS VIII Ips 182/2014 z dne 13. januarja 2015, (ki se navezuje na odločitev Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 354/2014 z dne 17. julija 2014) in sodba Vrhovnega sodišča RS VIII Ips 219/2012 z dne 4. marca 2013 (ki se navezuje na odločitev Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 209/2012 z dne 24. maja 2012).

Čeprav ima delodajalec o psihofizični sposobnosti študenta za opravljanje dela, ki mu ga dodeli, prosto presojo, mu je v vsakem primeru dolžan zagotavljati varne delovne razmere in zdravje.²⁶ K odgovorom na vprašanji, kakšna in kako zahtevna dela dejansko opravljajo študenti ter ali gre res za občasno in začasno ali pa trajno opravljanje študentskega dela, bo pripomogla evidenca o študentskem delu, ki je bila uvedena z novelo ZUTD iz leta 2017 in jo vodi Študentska organizacija Slovenije (ŠOS).²⁷

Manjša regulacija študentskega dela pomeni pravzaprav popolnoma prožno zaposlovanje in odpuščanje, s čimer se lahko delodajalci na dnevni ravni odzivajo na spremembe v delovnem procesu.²⁸ Obe strani lahko kadarkoli prekineta sodelovanje brez navedbe razlogov in takoj, brez kakršnegakoli odpovednega roka in odpravnine. Delodajalci prav tako niso omejeni ne s številom študentov, ki opravljajo študentsko delo, kakor tudi ne z najvišjim zneskom, ki ga lahko skupno namenijo za plačilo te oblike dela. Zato je tudi iz tega vidika študentsko delo popolnoma prožno. Po sprejetju Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona za uravnoteženje javnih financ (ZUJF-C)²⁹ ostaja prav prožnost te oblike dela njegova največja prednost glede na delovno razmerje. ZUJF-C je namreč leta 2014 za prihodke iz naslova študentskega dela uvedel plačilo prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zavarovanje za poškodbe pri delu in poklicne bolezni ter zdravstveno zavarovanje na podlagi področnih zakonov (3.–8. člen).³⁰ ZUJF-C je prav tako določil minimalno bruto urno postavko za opravljanje študentskega dela, ki od 1. januarja 2020 znaša 5,40 evra bruto. S tem je študentsko delo izgubilo pretežni del stroškovne prednosti. Ti ukrepi naj bi pomenjili višjo raven socialnih in ekonomskih pravic, čeprav študenti, ki opravljajo študentsko delo, nimajo dodatnih ugodnosti pri pravicah iz zdravstvenega zavarovanja v primerjavi s študenti, ki ne delajo, ravno tako je dolgoročno težko predvideti, kakšne učinke bo imelo plačevanje teh prispevkov na pokojnine študentov. Na normativni ravni ostaja še vedno odprto vprašanje upoštevanje študentskega dela kot delovne dobe, ki se zahteva pri delodajalcu za zasedbo določenega delovnega mesta.³¹

26 To mu nalaga 3. člen Zakona o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1, Uradni list RS, št. 43/11).

27 V času pisanja tega prispevka je bila evidenca operativno že vzpostavljena, vendar konkretnjša in celovita analiza podatkov ni bila mogoča, saj je vanjo januarja 2019 poročila oddala le četrtina študentskih servisov.

28 Tako N. Scortegagna Kavčnik, nav. delo, str. 258; in I. Knez, nav. delo, str. 166.

29 Uradni list RS, št. 95/14. O teh spremembah tudi A. Bobovnik, nav. delo.

30 Zato je treba upoštevati tudi Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ, Uradni list RS, št. od 72/06 – UPB do 36/19) in Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2, Uradni list RS, št. od 96/12 do 75/19).

31 V praksi obstajajo organizacije, ki upoštevajo študentsko delo kot delovno dobo, kar je običajno urejeno z notranjimi akti. Prav tako naj bi bilo po nekaterih razlagah mogoče študentsko delo upoštevati kot delovno dobo pri zaposlitvi na določena mesta v javnem sektorju, vendar natančne pravne podlage za to ni.

2.2. DRUGA ZAKONODAJA

Na opravljanje študentskega dela vpliva tudi šolska zakonodaja, ki je bila v zadnjih letih večkrat spremenjena ter je posredno omejila študentsko delo.³² Zlasti je treba poudariti jasnejšo in strožjo opredelitev statusa študenta, ki je potreben pogoj za opravljanje študentskega dela. Dodatno je uvedba enotne evidence vpisa za študente, ki omogoča vpogled v vse vpise posameznega študenta, praktično onemogočila prepisovanje iz različnih visokošolskih institucij zaradi pridobitve statusa študenta (tako imenovani fiktivni vpisi).

Zakon o dohodnini (ZDoh-2)³³ je pri študentskem delu pomemben glede obravnave dohodkov iz dela. V praksi namreč omejevalno delujejo določila, ki navajajo zneske, pri katerih je še mogoče uveljaviti študenta kot vzdrževanega družinskega člana. Enako omejevalno deluje Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS),³⁴ ki upošteva dohodke študentskega dela pri izračunavanju materialnega položaja kandidatov za državno štipendijo.

3. MEDNARODNA PRIMERJAVA ŠTUDENTSKEGA DELA

Čeprav Avstrija, Belgija in Nemčija ne poznajo študentskih servisov, kot so uveljavljeni v Sloveniji, je razširjenost študentskega dela primerljiva. Belgijska nacionalna raziskava o študentskem delu³⁵ je denimo pokazala, da so v letu 2018 zabeležili najvišje število študentov, ki delajo. Takih je bilo 80 odstotkov. V Nemčiji po podatkih raziskave EUROSTUDENT VI več kot 70 odstotkov študentov dela med obdobjem predavanj ali začasno ali ima redno delo. Nemčija se prav tako uvršča med države z največjim deležem študentov z rednim delom med celotnim obdobjem študija oziroma ima najmanjši delež študentov, ki nikoli ne dela.³⁶ Po podatkih avstrijske raziskave³⁷ približno 60 odstotkov študentov dela med študijskim letom, v povprečju delajo 30 ur na teden, vendar so v to raziskavo vključeni vsi študentje, tudi tisti, ki so zaposleni za polni delovni čas.

Izbrane evropske države pa ubirajo različne pristope pri urejanju študentskega dela oziroma dela študentov.³⁸ Tako Belgija in Nemčija določata študentsko delo

32 Več o tem V. Milošević Zupančič in V. Franca, nav. delo.

33 Uradni list RS, št. od 117/06 do 69/17.

34 Uradni list RS, št. od 62/10 do 75/17.

35 Randstad Research, nav. delo.

36 DZHW, nav. delo, str. 132. Za primerjavo: V Sloveniji je petina takih študentov, ki nikoli ne delajo.

37 Institut für Höhere Studien, nav. delo.

38 Zaradi prostorske omejenosti v tem prispevku predstavljam zgolj temeljne značilnosti posamezne ureditve; prav tako se nekateri podatki, na primer kvota ur, letno spreminjajo.

kot posebno obliko dela. Po drugi strani pa avstrijska pravna ureditev ne določa posebnega statusa študentov na trgu dela, prav tako pa študentsko delo ni urejeno kot posebna oblika dela. Poleg zaposlitve³⁹ lahko študentje v izbranih državah opravljajo študentsko delo na podlagi posebne pogodbe o študentskem delu (Belgija), »malega dela« (angl. *mini job*; Avstrija in Nemčija) in zaposlitve za krajši delovni čas (Nemčija). Ne glede na to raznolikost je skupna značilnost analiziranih držav, da delo študentov na različne načine omejujejo. V vseh treh državah so lahko študentje vzdrževani družinski člani in jih lahko starši uveljavljajo kot olajšavo pri dohodnini, vendar zgolj do določene višine letnega zaslužka študentov. Enako velja za pridobitev otroških dodatkov in drugih socialnih transferjev. Dodatna omejitve se kaže v posledicah, ki nastopijo, če študent preseže bodisi določeno število opravljenih ur študentskega dela bodisi vnaprej določen mesečni zaslužek. Posledice so lahko višje plačevanje prispevkov ali transformacija v delovno razmerje. Nadaljnjo omejitev določata nemška in belgijska ureditev, iz katerih izhaja, da naj študenti delo opravljajo v času, ko nimajo študijskih obveznosti. Tako je temeljno pravilo nemške ureditve, da mora biti študij študentom glavna (angl. *full time*) zadolžitev, delo ob študiju pa obstranska, sekundarna oziroma občasna in začasna dejavnost.⁴⁰ Podobno belgijska zakonodaja določa, da naj študenti ne bi opravljali študentskega dela v času predavanj ali drugih študijskih obveznosti, vendar ker konkretnjših omejitev ni, se študenti samostojno odločajo, ali bodo delali samo poleti ali čez celo koledarsko leto.

3.1. POGODBA O ŠTUDENSKEM DELU

V Belgiji je sklenitev posebne pogodbe o študentskem delu pravna podlaga za opravljanje študentskega dela.⁴¹ Pogodba se sklepa za določen čas, z njo pa študent pridobi določeno delovnopravno varstvo, kot so odmori in počitki, prepoved opravljanja nedovoljenih del, pravico do minimalnega plačila in podobno. Zakonodaja podrobneje določa obvezne sestavine pogodbe o študentskem delu, ki so namenjene zlasti zaščiti študenta, ki še nima (zadostnih) izkušenj na trgu dela. Bistveno je, da mora biti pogodba pisna in sklenjena za določen čas pred začetkom opravljanja dela. Najdaljši čas sklepanja pogodbe ni izrecno določen, velja pa posredno. Če namreč študent dela za enega delodajalca več kot eno leto, velja domneva, da je bila sklenjena

39 Sicer se lahko tudi v Belgiji in Nemčiji (kakor tudi v Sloveniji) študenti zaposlijo, vendar pri tem zaradi statusa študenta ne uživajo nobenih ugodnosti (razen zaposlitve za krajši delovni čas v Nemčiji, kakor je predstavljeno v razdelku 3.3). Študentje se lahko zaposlijo tudi prek agencij, pri čemer v Belgiji veljajo sočasno pravila agencijskega ter študentskega dela.

40 Pri tem se upošteva pravilo 25 semestrov, od morebitnega 26. semestra naprej se izjeme pri plačilu prispevkov za socialna zavarovanja ne upoštevajo. Enako velja za obdobje morebitnega pavziranja (nem. *Urlaubsemester*).

41 Belgija podrobno ureja študentsko delo z zakonom o pogodbi o zaposlitvi (poglavje VII: pogodba o študentskem delu); dekretom o izključitvi določenih skupin študentov iz poglavja VI zakona o pogodbi o zaposlitvi in dekretom o uvedbi solidarnostnih prispevkov pri zaposlitvi študentov.

pogodba o zaposlitvi in s prvim naslednjim dnev (to je 366. dan) se študent šteje kot zaposleni.

Pogodbo o študentskem delu je mogoče odpovedati tudi pred potekom časa, za katerega je bila sklenjena, pri čemer odpovednega razloga ni treba v nobenem primeru navesti ali ga obrazložiti. V prvih treh dneh veljavnosti pogodbe, ki se štejejo kot poskusno obdobje, lahko tako študent kot tudi delodajalec kadarkoli brez vnaprejšnjega obvestila odpove pogodbo; odpoved velja takoj. Po preteku treh dni pa je treba upoštevati odpovedne roke, ki se razlikujejo glede na dolžino sklenitve pogodbe in glede na to, kdo jo odpoveduje. Na podlagi sklenjene pogodbe o opravljanju študentskega dela študentje uveljavljajo plačilo nižjih oziroma tako imenovanih solidarnostnih prispevkov za socialna zavarovanja. Ti predstavljajo 8,13 odstotka bruto plačila, pri čemer 2,71 odstotka plača študent in 5,42 odstotka delodajalec.⁴² Vendar ta ugodnost velja do največ opravljenih 475 ur študentskega dela v posameznem koledarskem letu. Od vsake nadaljnje opravljene ure je treba plačevati socialne prispevke v enaki višini, kot to velja za zaposlene; ohrani pa se status študenta. Od te 475-urne letne kvote se ne plača dohodnina in morebitni drugi dodatni davki, morajo pa študenti v vsakem primeru, ne glede na to, koliko delajo, oddati davčno napoved. Za spremljanje števila opravljenih ur študentskega dela se v Belgiji uporablja spletna aplikacija Student@work.

Belgijska ureditev določa, da je treba pri določanju plačila za študentsko delo spoštovati kolektivne pogodbe, v katerih so dogovorjene (minimalne) plače. Če delodajalec ne zavezuje nobena kolektivna pogodba, potem se plačilo določi na podlagi povprečja mesečne minimalne plače. V nekaterih primerih so študenti upravičeni tudi do plačila za malico v obliki bonov, povračila prevoza na delo, božičnice, trinajste plače oziroma druge nagrade ob koncu koledarskega leta. Študenti niso upravičeni do letnega dopusta oziroma do nadomestila plače. V nekaterih primerih pa so upravičeni do nadomestila plače v primeru praznikov. Študenti ne vplačujejo v pokojninsko blagajno, kar pomeni, da nimajo še svojega tako imenovanega individualnega pokojninskega računa in se jim študentsko delo ne šteje v delovno dobo.

3.2. »MALO DELO«

V Avstriji in Nemčiji lahko študentje opravljajo tako imenovano malo delo (angl. *mini job*). V Avstriji ga opredeljuje splošni zakon o socialni varnosti (*Allgemeines Sozialversicherungsgesetz – ASVG*), ki v 5. členu določa, da kdor v posameznem letu ne preseže vnaprej predvidenega zneska, mu ni treba plačevati prispevkov za

⁴² Za delo na podlagi pogodbe o zaposlitvi v Belgiji plača 13,07 odstotka bruto plače prispevkov delavec in 32 odstotkov delodajalec. V nekaterih primerih je plačilo nižje.

zdravstveno in pokojninsko zavarovanje, ampak samo zavarovanje za poškodbe pri delu. Prav tako ni potrebno plačevanje preostalih davkov, kot je denimo dohodnina. Znesek neobdavčenega zaslужka se letno spreminja, za leto 2020 pa velja omejitev do 460,66 evra mesečno. Po mnenju raziskovalcev⁴³ želijo študenti ohraniti ugodno davčno obravnavo, kar v praksi pomeni, da delajo približno deset ur tedensko.

Podobno je določeno v Nemčiji, kjer lahko študent opravlja delo za naročnika (delodajalca) brez obveznosti plačila prispevkov za zdravstveno zavarovanje⁴⁴ in zavarovanje za primer brezposelnosti do višine zaslужka 450 evrov mesečno. Od 1. januarja 2013 pa se lahko izključijo tudi iz pokojninskega zavarovanja. Delodajalec mora kljub temu plačati pavšal na navedeno mejo zaslужka, in sicer 15 odstotkov v pokojninsko⁴⁵ in 13 odstotkov v zdravstveno blagajno.⁴⁶ Pri tem velja, da se prispevki obračunajo od minimalnega zneska 175 evrov. Če denimo študent zasluži 150 evrov, se prispevki obračunajo od zneska 175 evrov in ne 150. Nadalje je delodajalec dolžan plačati 2 odstotka pavšalnega davka na dohodek, ki zajema cerkveni davek (nem. *Kirchensteuer*) in solidarnostno doplačilo (nem. *Solidaritätszuschlag*). Če delodajalec tega davka ni pripravljen poravnati, je dolžan plačevati prispevke študentom enako, kot jih plačuje za zaposlene.⁴⁷

Opozoriti je treba, da meja 450 evrov mesečno velja za študenta kot posameznika. Če torej študent dela v okviru malega dela pri več delodajalcih, se mu zaslужki seštevajo in če preseže mejo 450 evrov, je dolžan plačati prispevke na enak način kot zaposleni. Vendar če opravlja malo delo nekdo, ki je že zaposlen, mu ni treba plačevati še prispevkov za pokojninsko zavarovanje od malega dela. Ob tem pa je pomembno, da delovni čas obeh oblik dela (malo delo in zaposlitev) v času predavanj tedensko ne presega 20 ur (nočno delo in delo ob koncih tedna se ne vštevata v teh 20 ur). Če namreč do tega pride, je treba plačati prispevke za socialna zavarovanja v celoti.

43 Institut für Höhere Studien, nav. delo.

44 Nemška ureditev razlikuje prispevke za zdravstveno zavarovanje (nem. *Krankenversicherung*) in oskrbo (nem. *Pflegeversicherung*).

45 Če se želi delavec prostovoljno vključiti v pokojninsko zavarovanje, mora doplačati razliko v višini 3,7 odstotka (18,7 odstotka je odmerni odstotek za zaposlenega za plačilo prispevkov za pokojninsko zavarovanje), kar pomeni slabih 17 evrov mesečno.

46 Za zasebna zdravstvena zavarovanja ne velja obveznost plačila tega prispevka.

47 Izjeme v smeri nižjega plačila prispevkov in davkov veljajo za dela, ki se opravljajo v gospodinjstvu fizičnih oseb, kot so varstvo otrok, inštrukcije, vrtnarstvo, čiščenje in podobno. Velja pa obveznost plačila dveh odstotkov pavšalnega davka.

3.3. ZAPOSILITEV ZA KRAJŠI DELOVNI ČAS

V Nemčiji imajo študentje poleg malega dela možnost sklenitve delovnega razmerja za krajši delovni čas, pri čemer veljata dve omejitvi:

1. na leto lahko taka zaposlitev traja skupaj največ 120 polnih dni (8 ur dnevno) ali 240 polovičnih dni (4 ure dnevno) v letu zaposlitve (nem. *Beschäftigungsjahr*), ki znaša 26 tednov oziroma 182 koledarskih dni;⁴⁸ in
2. tedensko ne sme preseči 20 ur.

V primeru prekoračitve teh omejitev študent izgubi ugodnosti pri plačevanju prispevkov za zdravstveno zavarovanje in zavarovanje za primer brezposelnosti. Znotraj te omejitve študenti namreč niso dolžni plačevati prispevkov, pri čemer se upošteva meja 20 ur tedensko ne glede na višino plačila. Dodatna izjema velja, če študent opravi več kot 20 ur tedensko kratkotrajne zaposlitve (do dveh mesecev ali 50 delovnih dni letno).⁴⁹ Zunaj obdobja predavanj študenti niso dolžni plačevati prispevkov za ti dve zavarovanji ne glede na to, koliko časa delajo in koliko plačila prejmejo. Pomembno je, da se delo opravlja v času, ko ni predavanj (angl. *lecture-free period*). Če pa se prekorači meja 20 ur tedensko in se delo nadaljuje tudi v času, ko so predavanja, potem je treba za takega študenta plačevati prispevke enako kot za zaposlene. Pri pokojninskem zavarovanju pa takih izjem ni, študenti so v popolnoma enakem položaju kot zaposleni.⁵⁰ Delodajalec pa je dolžan, ne glede na višino plačila in dela študentov, plačati zavarovanje za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni. Poudariti je treba, da v primeru sklenitve pogodbe o zaposlitvi za študenta veljajo vse pravice in obveznosti, kakor to velja za preostale zaposlene, denimo minimalna plača, odpovedni roki, nadomestilo za letni dopust in bolniško odsotnost, pravica do odmorov in počitkov, varnost in zdravje pri delu in podobno.⁵¹ Kolektivne pogodbe veljajo za študente, če zavezujejo delodajalca, pri katerem delajo. Študenti imajo prav tako pravico sodelovati pri volitvah v svet delavcev.

48 *Beschäftigungsjahr* se računa za nazaj od načrtovanega končanja dela, pri čemer se upošteva vsa dela, ki jih je študent opravil.

49 Kot kratkotrajna zaposlitev v tem primeru se šteje zaposlitev za največ dva meseca ali 50 delovnih dni v letu. Delo mora trajati krajše obdobje po svoji naravi in določen čas opravljanja dela mora biti vnaprej dogovorjen. Če se te meje prekoračijo, za prvi naslednji dan velja plačilo prispevkov enako kot za zaposlene. V primeru take zaposlitve ni dolžnosti plačila prispevkov za socialna zavarovanja.

50 V primerih, ko študenti plačujejo nižje prispevke zaradi nižjih prejemkov, imajo možnost prostovoljnega doplačila prispevkov za pokojninsko zavarovanje z namenom, da si ohranijo ustrezno visoko osnovo za izračun pokojnine. Izjema za nižje plačilo prispevkov velja tudi za zaslužke med 450,01 in 850 evri (nem. *Gleitzone*).

51 V tem primeru za študente velja vsa veljavna delovna zakonodaja, kot so Ustava (*Grundgesetz* - 3., 5., 6. in 12. člen), Civilni zakonik (*Bürgerliches Gesetzbuch*), Zakon o dopustih (*Mindesturlaubsgesetz*), Zakon o varnosti in zdravju pri delu (*Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit*) in podobno.

4. RAZPRAVA, ZAKLJUČEK IN PREDLOGI

Skoraj v vseh evropskih državah študentje opravljajo delo poleg študija in najverjetneje bo tako tudi v prihodnje. Razlogi, zakaj se oprimejo dela poleg študija, so po državah primerljivi. Enako je mogoče trditi za slovenske razmere. Poleg pozitivnih učinkov vključevanja študentov na trg dela se kažejo tudi drugi, manj ugodni vplivi, na katere strokovna javnost opozarja že dalj časa. Z vidika prekarnega dela se tako postavlja vprašanje, ali je študentsko delo prekarno oziroma ali ima elemente prekarnosti. Odgovor ni enoznačen. Podobno kot je to vidno na slovenskem trgu dela in kakor je bilo predstavljeno v uvodu tega poglavja, na to opozarjajo tudi v drugih evropskih državah. Denimo, ob belgijski statistiki za leto 2018, ko so zabeležili najvišje število študentov, ki ob študiju delajo (80 odstotkov),⁵² se raziskovalci⁵³ sprašujejo, ali ne vodi taka ureditev, zlasti prožna zakonodaja, in situacija na trgu dela v dodatno prekarnost pri mladih. Podobno kot v Sloveniji tudi oni menijo, da je taka oblika dela nelojalna konkurenca mladim pri zaposlovanju. Prav tako lahko stroškovna ugodnost študentskega dela vodi v spiralo nižanja plačila za opravljanje dela ter neugodnih delovnih pogojev. V belgijski strokovni javnosti⁵⁴ so namreč prisotna mnenja, da študentom veljavna davčna obravnava prinaša ugodnost zgolj pri neto plačilu in pogloblja njihov ranljiv položaj na trgu dela, saj delodajalci študentsko delo »izrabljajo« kot poskusno delo, študenti pa velikokrat ne zahtevajo minimalnega plačila in drugih ugodnosti, ki jim pripadajo. Na drugo plat problema opozarjajo avstrijske izkušnje, ki kažejo, da opravljanje dela med študijem resno ogroža redn študij. Posledici tega sta zlasti visok osip študentov in podaljševanje študijskih let. Po mnenju raziskovalcev je prav visoka delovna obremenitev razlog za skromno število zaključka študija v predvidenem času na javnih univerzah. Veliko jih porabi dvakrat toliko ali celo več časa, kot je predviden čas študija.⁵⁵

S podobnimi izzivi se srečujemo tudi v Sloveniji. Pri zagotavljanju dostojnega položaja študentov na trgu dela je že po veljavni zakonodaji mogoče narediti veliko. Gre predvsem za nadzor nad izvajanjem varovalnih določb ZDR-1 (zlasti o odmorih in počitkih) ter za zagotavljanje varnih delovnih razmer po ZVZD-1. Marsikatero delo, ki ga opravljajo študenti, je zelo zahtevno, lahko tudi tvegano, zato se postavlja vprašanje, ali študent dejansko obvladuje situacijo ne zgolj s fizičnega, ampak tudi organizacijskega in psihosocialnega vidika. Zakonodaja s področja evidentiranja delovnega časa omogoča nadzor nad vključevanjem študentov v delovni proces.

52 Randstad Research, nav. delo.

53 Denimo P. Liagre, nav. delo.

54 Prav tam.

55 Kot drugega navajajo organizacijsko-strukturno usmeritev univerz, ki ne prilagajajo študijskih obveznosti študentom, ki ob študiju delajo (več v Institut für Höhere Studien, nav. delo).

Drugo, precej težje rešljivo vprašanje je, kako pristopiti k neupoštevanju namena študentskega dela, to je njegove začasnosti in občasnosti. Med študenti so prisotna prikrita delovna razmerja, prav tako so razširjene poslovne prakse, ko se za dela, pri katerih obstaja trajna potreba po delu, nepretrgoma vključujejo študenti. Trenutna možnost nadzora s strani inšpekcije za delo se zdi neučinkovita, prav tako je vprašljiva učinkovitost pravnega varstva študenta v primeru izpolnjevanja elementov delovnega razmerja. Študentsko delo je v Sloveniji trenutno neposredno omejeno s statusom študenta, katerega opredelitev in pregled sta se v zadnjih letih precej zaostrila, zato je pričakovano manj zlorab. Posredno pa je študentsko delo omejeno z višino študentovega zaslužka, ki vpliva na uveljavljanje študenta kot vzdrževanega družinskega člana.

Po zgledu nekaterih evropskih držav je mogoče ugotoviti, da ima študentsko delo kot oblika dela nekatere davčne ugodnosti, vendar pozna tudi neposredne omejitve. Slednje se zlasti kaže v določitvi jasne in točne meje v obliki mesečnega zaslužka ali števila ur, ki jih lahko študent opravi, da ohrani davčne ugodnosti. Belgija je to določila s kvoto letnih ur. Če se kvota preseže, se v primeru študentskega dela pri enem delodajalcu to razmerje spremeni v delovno razmerje. Če se meja preseže pri več delodajalcih, pa je treba plačati enake prispevke, kot jih plačujejo zaposleni. Avstrija in Nemčija omejitve določata z zneskom, ki ga lahko študenti mesečno zaslužijo. Če se znesek preseže, so zavezani k plačevanju višjih prispevkov. Kljub dolgi zgodovini različnih poskusov omejevanja študentskega dela v Sloveniji takih neposrednih omejitev ni. Študentsko delo torej v Sloveniji ni omejeno ne z zgornjim zneskom, ki se lahko v določenem času zasluži s študentskim delom (ne za študenta kakor tudi ne za organizacijo), prav tako ne s številom ur. S tem se na zakonski ravni izgubljata elementa občasnosti (kolikokrat na teden oziroma na mesec) in začasnosti (koliko časa: ali samo določeno obdobje ali celo leto) ter povečuje tveganje za nepretrgano opravljanje dela. Primerjava z drugo obliko začasnega in občasnega dela, to je delo upokojencev po ZUTD, hitro razkrije, da imajo upokojenci jasne in nedvoumne omejitve, koliko lahko delajo, prav tako ima take omejitve organizacija. Številčno je upokojencev več kot študentov, vendar je nerealna predpostavka, da bi vsi ali večina upokojencev delala, saj je to pogojeno z zmožnostjo dela. Zato z delovnopravnega vidika globljega razloga oziroma argumenta za tako razlikovanje ni, z interesnega pa je razumljivo, da si tega omejevanja marsikdo ne želi zaradi dodatnih prihodkov, ki jih prinaša študentsko delo.

Da bi se izognili prikritim delovnim razmerjem, se kot preprosta rešitev kaže določitev zgornje meje (kvote) ur, ki jih lahko opravi študent v enem koledarskem letu in/ali določitev zneska, ki ga lahko študent zasluži v enem letu, da si ohrani davčne ugodnosti. Za uresničitev takega ukrepa je treba zagotoviti ustrezno, transparentno in informacijsko podprto storitev takega beleženja. Za preprečevanje druge zlorabe študentskega dela, to je vključevanja študentov v delovni proces za dela, po katerih

obstaja trajna potreba in bi bilo treba skleniti pogodbo o zaposlitvi, bi bilo smiselno uvesti kvoto za organizacije po zgledu občasnega in začasnega dela upokojencev ter agencijskega dela v primeru zaposlovanja za določen čas. Nekatere organizacije že zdaj z vidika obvladovanja tveganj z notranjimi pravili, to je po lastni razlagi, določajo zgornjo mejo začasnosti in občasnosti študentskega dela. Dolgoročno pa bi bilo treba razmišljati v smeri ukrepov, kako spodbuditi osredotočenost na študij v času študijskih obveznosti ter prepustiti opravljanje študentskega dela za čas, ko ni predavanj, vaj, seminarjev in drugih aktivnosti na visokošolskih ustanovah. Naslednje možno področje izboljšav je krepitev povezav med študijem in delom. Z ustrezno, tudi formalno povezanostjo študentskih servisov, agencij ter drugih potencialnih organizacij, z visokošolskimi zavodi bi lahko okrepi delo študentov na področju študija ter s tem potrebne kompetence za lažji prehod v zaposlitev. Ob tem bi bilo treba tudi doreči vprašanje priznavanja študentskega dela kot formalnih delovnih izkušenj, ki jih delodajalci zahtevajo pri zaposlovanju.

K obvladovanju prekarnosti in boljšemu položaju študentov na trgu dela je najverjetneje pripomogla določitev minimalne urne postavke, kakor jo pozna tudi delo upokojencev. Vendar lahko študenti v praksi dosežejo precej večje urne postavke, zlasti v primerih pomanjkanja kadrov bodisi v posamezni panogi ali poklicu bodisi na posameznem geografskem območju. Enako velja za strokovna in specializirana dela. K preprečevanju zlorab študentskega statusa je bil ustrezen ukrep vzpostavitev enotne evidence vpisa. K večji preglednosti in odgovorom na marsikatero vprašanje bo lahko še letos oziroma najverjetneje v naslednjih letih prispevala evidenca o študentskem delu. Veliko spremembo je študentsko delo doživelo z obremenitvijo prihodkov s plačevanjem prispevkov. Ukrep je bil pozitiven z vidika finančne izenačitve s preostalimi oblikami dela, vendar z vidika študenta kljub vsemu ostaja odprto vprašanje, kakšne socialne ugodnosti bo študent od tega užival. Plačevanje v zdravstveno blagajno mu že na podlagi veljavne davčne obremenitve ne pomeni drugačnega položaja v primerjavi s tistimi, ki denimo ne opravljajo študentskega dela in imajo status študenta. Čeprav je z vidika plačevanja prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje mogoče izračunati, koliko pokojninske dobe si bo študent »seštel« z opravljanjem študentskega dela, je vendarle negotovo vprašanje, kaj bo to dejansko pomenilo pri končni, v prihodnosti oddaljeni, upokojitvi. Pokojninske reforme so namreč na vidiku, kako bodo vplivale na »študentsko dobo«, pa je nemogoče oceniti. Vendar pa je celostno gledano to lahko pozitivno za tiste, ki opravljajo študentsko delo, čeprav si usodo javnega pokojninskega sistema delijo s preostalimi, tudi že zaposlenimi.

LITERATURA

Bobovnik, A.: Ureditev začasnega in občasnega dela študentov s poudarkom na spremembah ZUJF-C, v: *Delavci in delodajalci*, 15 (2015) 1, str. 99–113.

DZHW (ur.): *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe*. 2018, <http://www.eurostudent.eu/download_files/documents/EUROSTUDENT_VI_Synopsis_of_Indicators.pdf> (1. 7. 2019).

Franca, V.: Tveganja za prekarnost pri študentskem delu, v: *Delavci in delodajalci*, 19 (2019) 2/3, str. 299–318.

Ignjatović, M.: Položaj mladih na trgu delovne sile, v: *IB Revija*, 40 (2016) 4, str. 66–69.

Institut für Höhere Studien: *Studieren – Sozialerhebung 2015*, <http://www.sozialerhebung.at/images/Berichte/Studierenden-Sozialerhebung_2015_Band2_Studierende.pdf> (16. 7. 2019).

Inšpektorat RS za delo: Poročilo o delu inšpektorata RS za delo za leto 2016, <http://www.id.gov.si/fileadmin/id.gov.si/pageuploads/Splosno/LETNA_POROCILA/LP_2016_konc_skupno.pdf> (5. 1. 2018).

Knez, I.: Nova ureditev študentskega dela, v: *Delavci in delodajalci*, 14 (2014) 2-3, str. 165–176.

Kosi, T., Nastav, B., in Šusteršič, J.: Does student employment deteriorate academic performance?: The case of Slovenia, v: *Journal of Social Policy*, 20 (2013) 3, str. 253–274.

Liagre, P.: Het studentenstatuut onder de loep, <<https://www.denktankminerva.be/analyse/2017/9/22/het-studentenstatuut-onder-de-loep%3e>> (17. 7. 2019).

Milošević Zupančič, V., in Franca, V.: Spremenjena vloga študentskega dela v zadnjih letih, v: *Pravna praksa*, 37 (2018) 39-40, priloga, str. II–VIII.

MOD: Decent work indicators: guidelines for producers and users of statistical and legal framework indicators, <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--integration/documents/publication/wcms_229374.pdf> (1. 4. 2019).

OECD: *Connecting People with Jobs*, <https://read.oecd-ilibrary.org/employment/connecting-people-with-jobs-the-labour-market-activation-policies-and-disadvantaged-workers-in-slovenia_9789264265349-en#page1> (6. 8. 2018).

Randstad Research: *Studenten aan het work*, <<https://www.randstad.be/content/60a0fb6b-d732-49f5-b356-3c3b0286aa2f/Studentenstudie-Randstad-2019.pdf>> (17. 7. 2019).

Ruperčič, M., Hren, J., in Kohont, A.: Razvoj kompetenc, pridobljenih s študentskim delom, v: *Teorija in praksa*, 55 (2018) 2, str. 263–280.

Scortegagna Kavčnik, N.: Plačilo in drugi vidiki študentskega dela, v: *Delavci in delodajalci*, 17 (2017) 2-3, str. 243–262.

Senčur Peček, D.: Zakonite oblike opravljanja dela, v: *Delavci in delodajalci*, 39 (2013) 6-7, str. 921–943.

Statistični urad RS (SURS): *Anketa o delovni sili*. SURS, Ljubljana 2017.

Tičar, L.: Delovnoppravna problematika zaposlovanja in dela mladih, v: *Delavci in delodajalci*, 14 (2014) 2-3, str. 147–164.

Primož Rataj

Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta

Sara Bagari

Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

Grega Strban

Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta

VKLJUČITEV NESTANDARDNIH OBLIK ZAPOSLOTITVE IN SAMOZAPOSLOTITVE V SOCIALNA ZAVAROVANJA

1. UVOD

Naraščanje števila delavcev, ki opravljajo delo v nestandardnih oblikah (organizacije) dela, lahko zahteva spremembe tudi v sistemu socialne varnosti posameznih držav. Slednji je v primeru občasnih in nestanovitnih možnosti opravljanja odplačnega dela ključnega pomena za osebe, ki so izpostavljene obdobjem, v katerih za življenje in preživetje potrebujejo nadomestilo dohodka in zmanjševanje nekaterih stroškov, s čimer se uresničuje načelo socialne države v razviti družbeni skupnosti. Sistem socialne varnosti ureja pravo socialne varnosti kot eno od novejših in hitro razvijajočih se pravnih področij pravne znanosti in širše družboslovja. Opazna značilnost tega področja je njegovo pogosto spreminjanje,¹ ki odseva uresničevanje ustavnega načela prilagajanja pravnih pravil spremenjenim družbenim razmerjem.² Ob ugotovitvi spremenjenih družbenih razmerij je potrebna sprememba sistema socialne varnosti. Bistveno vprašanje pa je, kako to izpeljati.

V pravu socialne varnosti se »prekarno delo« lahko kaže v dveh ozirih, in sicer prek odsotnosti vključitve v socialno zavarovanje kljub delovni aktivnosti ali pa v ureditvi pravic v socialnih zavarovanjih ter pogojih, pod katerimi jih je mogoče pridobiti. Tveganje »prekarnosti« v prizmi sistema socialne varnosti je torej pomanjkanje možnosti uspešne uveljavitve pravic(e), do česar pride pravzaprav v obeh primerih. Namen tega prispevka je osredotočiti se na vidik vključenosti (oziroma izključenosti) delovno aktivnega prebivalstva v krog zavarovanih oseb v socialnih zavarovanjih v Sloveniji ter podati nekaj pogledov za morebitne spremembe *de lege ferenda*, vidik ureditve pravic pa je obravnavan v ločenem prispevku te monografije.³

2. TEMELJNA IZHODIŠČA SLOVENSKEGA SISTEMA SOCIALNE VARNOSTI IN KROG ZAVAROVANIH OSEB

Sistem socialne varnosti v Sloveniji, podobno kot v znatnem delu držav članic EU, še danes temelji predvsem na konceptualni zasnovi socialnih zavarovanj,⁴ na kar nakazuje že ustavna ureditev.⁵ Socialno zavarovanje je ime dobilo zaradi varovanja

1 Glej G. Strban, v: M. Pavčnik in A. Novak, nav. delo, str. 361.

2 Načelo prilagajanja pravil spremenjenim družbenim razmerjem je eno od (pod)načel načela pravne države, ki je zapisano v 2. člen Ustave RS (Uradni list RS, št. 33/91-I s spremembami do 75/16 - UZ70a). Zakonodajalec nima le pravice, temveč tudi dolžnost, da zakonodajo spreminja, če to zahtevajo spremenjena družbena razmerja. Glej odločbi Ustavnega sodišča RS U-I-69/03 z dne 20. oktobra 2005, točka 7; in U-I-307/11 z dne 12. aprila 2012, točka 15.

3 Glej tudi P. Rataj, v: S. Bellomo in A. Preteroti (ur.), nav. delo, str. 64–67.

4 Poleg socialnih zavarovanj slovenski sistem socialne varnosti dopolnjujejo še družinski in socialno-varstveni prejemki. Glej 58. in 7. člen Zakona o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1, Uradni list RS, št. 2/04 s spremembami do 10/17 - ZPP-E) ter A. Bubnov-Škoberne in G. Strban, nav. delo, str. 42–43.

5 Glej 51. člen Ustave RS.

pred nastopom tveganja socialnega primera, ki je lahko socialen le tedaj, ko se lahko pojavi (in tudi se pojavlja) pri (skoraj) vseh članih družbe, je vnaprej predvidljiv in lahko onemogoča obstoj in svoboden razvoj ne le posameznika ali posameznice, temveč celotne družbe. Temeljna značilnost socialnih zavarovanj je solidarnost, ki je lahko horizontalna (med zdravimi in bolnimi, med zdravimi za delo in za delo nezmožnimi, med moškimi in ženskami, med posamezniki in družinami z otroki ali brez njih), vertikalna (med osebami z višjimi in nižjimi prihodki) ter medgeneracijska (med mladimi in starimi).⁶

Socialno zavarovanje je bilo najprej uvedeno v Nemčiji v času kanclerja Bismarcka. Zaradi tega se sistemi socialne varnosti, ki temeljijo na socialnih zavarovanjih, še vedno označujejo kot Bismarckovi. Prvi zakoni o socialnih zavarovanjih so bili sprejeti pod pritiskom socialnih gibanj in so bili odgovor na tedanji slab pravni, ekonomski in socialni položaj industrijskih delavcev ob nastopu določenih primerov v življenju, kot so bolezen, invalidnost, starost ali brezposelnost. V krog zavarovanih oseb so tako sprva spadali (le) delavci.⁷ Šele pozneje so bile v krogu zavarovanih oseb pridružene druge skupine delovno aktivnega prebivalstva, denimo samozaposleni (osebe, ki opravljajo dejavnost kot edini ali glavni poklic),⁸ kmetje⁹ in drugi, pa tudi njihovi družinski člani.

Temeljno in vselej aktualno izhodiščno vprašanje pri krogu zavarovanih oseb je, kdo naj bo s kom solidaren. V pravnih ureditvah držav članic EU imajo ponekod za varstvo pred istim socialnim tveganjem več socialnih zavarovanj med različnimi skupinami oseb (denimo ločeno za samozaposlene osebe,¹⁰ za javne uslužbenke¹¹ ali kmete). Pogosto je lažje doseči soglasje med člani družbe za solidarnost (v socialnem zavarovanju) znotraj posamezne skupine delovno aktivnih zavarovanih oseb. Ti se zaradi (večje) medsebojne primerljivosti lahko čutijo med seboj bolj povezani, kot če gre za primerjavo večjega števila med seboj različnih delovno aktivnih oseb, še zlasti če se za nekatere skupine ne plačujejo ustrezni prispevki.

6 Več v G. Strban, nav. delo (2005), str. 49–50.

7 O zgodovinskem razvoju socialnih zavarovanj glej A. Bubnov-Škoberne in G. Strban, nav. delo, str. 100–102.

8 Samostojni obrtniki so bili denimo v pokojninsko zavarovanje vključeni šele leta 1965 na podlagi 124. člena Temeljnega zakona o pokojninskem zavarovanju, Uradni list SFRJ, št. 51/64.

9 Nekatere skupine kmetov so bile vključene v pokojninsko in invalidsko zavarovanje z republiškim Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki se je uporabljal od 1. januarja 1984. Obvezno starostno zavarovanje kmetov je bilo v SR Sloveniji sicer uvedeno leta 1972, 31. decembra 1983 pa je Skupnost starostnega zavarovanja v SR Sloveniji prenehala in sredstva, pravice ter obveznosti in odgovornosti te skupnosti so z naslednjim dnem prešle na Skupnost pokojninskega in invalidskega zavarovanja v SR Sloveniji (predhodnik ZPIZ). Glej M. Godler in drugi, nav. delo, str. 7–9, 38 in nasl.

10 To velja v primeru zdravstvenega zavarovanja denimo za Belgijo in Francijo. V primeru pokojninskega zavarovanja to velja denimo za Belgijo, Francijo in Španijo. Glej primerjalne tabele Vzajemnega informacijskega sistema o socialni zaščiti MISSOC.

11 Denimo na Finskem. Prav tam.

Razprava o solidarnosti med različnimi skupinami oseb je možna tudi z upoštevanjem dohodkovnega vidika. Za delovno aktivne osebe, ki na mesečni ravni v povprečju ne dosegajo določene višine dohodkov, vključitev v zavarovanje lahko ni obvezna.¹² Primerjalno gledano¹³ je za (nekatero) samozaposlene (denimo v pokojninskem zavarovanju, za katerega gre največji del prispevkov) lahko možen izstop iz zavarovanja, tako imenovani sistem *opt-out* (na primer v Nemčiji), obstaja pa tudi možnost prostovoljne vključitve v zavarovanje, če prihodki ne presegajo določenega zneska, tako imenovani sistem *opt-in* (na primer v Luksemburgu in Romuniji ter na Slovaškem).¹⁴ To lahko sicer velja tudi za (neznatno zaposlene) delavce (na primer v Nemčiji in Avstriji)¹⁵ ter hkrati vnovič pomeni posebno težavo. Primerjalno gledano se je že izkazalo, da je mehanizem *opt-out* sistemsko boljši za doseganje cilja vključitve večjega števila oseb,¹⁶ hkrati pa lahko ta kljub temu vodi zgolj v manjšinsko pokritost (kot denimo v Nemčiji),¹⁷ saj upravičenci te možnosti praviloma ne izrabijo.

Eden od možnih argumentov za neobvezno vključitev teh oseb je lahko ta, da se jim že tako nizek dohodek dodatno še ne zmanjša z odtegljajem prispevkov. Drugi tradicionalno poudarjeni argument za neobvezno vključitev oseb v zavarovanje je, da je strošek administrativnega dela z zelo majhnimi zneski previsok, zaradi česar se ta dohodek zanemari.¹⁸ Vprašanje je, ali je drugi argument v sedanjih družbenih razmerah še upošteven glede na zmožnosti moderne uprave, podprte z napredno

12 To lahko v pokojninskem sistemu na primer velja za samozaposlene (na primer na Slovaškem, v Luksemburgu in Romuniji) ali za zaposlene in/ali samozaposlene (ter lahko tudi druge delovno aktivne osebe) (na primer v Avstriji in Nemčiji). Prav tam.

13 Nazoren primerjalni prikaz ureditve *opt-in* in *opt-out* za samozaposlene in nestandardno zaposlene je v Evropska komisija, nav. delo (2018a), str. 79.

14 V Luksemburgu niso obvezno vključeni tisti samozaposleni, katerih prihodki ne dosežejo ene tretjine minimalne plače. Na Slovaškem je denimo obvezna vključitev samozaposlenih oseb le, če so njihovi letni prihodki višji od 50 odstotkov povprečne plače na Slovaškem. V Romuniji le, če so njihovi povprečni mesečni prihodki višji od minimalne bruto plače. Glej primerjalne tabele Vzajemnega informacijskega sistema o socialni zaščiti MISSOC. Glej tudi obsežno raziskavo o nacionalnih politikah o dostopu do socialne zaščite za delavce na nestandardnih pogodbah in za samozaposlene v 35 državah, vključno z opisom (S. Spasova in drugi, nav. delo, str. 33–46) in tabelami (prav tam, str. 68–82).

15 Prav tam.

16 Evropska komisija, nav. delo (2018a), str. 115.

17 V Nemčiji se je vključitev v javni pokojninski sistem leta 2013 spremenila iz mehanizma *opt-in* v *opt-out* za delavce z malimi deli (nem. *geringfügige Beschäftigung*). Sprememba osnovnega mehanizma je povzročila povečanje vključenih oseb za trikrat, kar je iz prejšnjih 6 odstotkov še vedno pomenilo dokaj majhno pokritje z 18 odstotki zadevnih oseb. Prav tam. V Nemčiji je za tiste, ki presegajo dohodkovno mejo za mala dela, določen postopen prehod k standardnim prispevnim stopnjam za osebe, ki zaslužijo od 451 do 850 evrov na mesec (tako imenovana srednja dela). Ti so vključeni v vsa socialna zavarovanja, vendar prispevajo po malce nižji stopnji. Glej N. Duell, nav. delo, str. 9 in 11.

18 Očiten primer tega v Sloveniji je denimo urejen v zavarovanju za brezposelnost, kjer se denarno nadomestilo za primer brezposelnosti ob pridobivanju dohodkov iz dela, ki po plačilu davkov in obveznih prispevkov mesečno presega 200 evrov, zniža, vendar ne, če bi bilo denarno nadomestilo treba znižati za manj kot 20 evrov. Glej 67. člen Zakona o urejanju trga dela (ZUTD), Uradni list RS, št. 80/10 s spremembami do 75/19.

informacijsko tehnologijo.¹⁹ Tretji argument bi bilo lahko možno preprečevanje zlorab, vsaj v delu, v katerem se zagotavljajo pravice v naravi in ne nadomeščanje (nizkega) dohodka, konkretnje v zdravstvenem zavarovanju.²⁰

Slovenska pravna ureditev kroga zavarovanih oseb v sistemu socialnih zavarovanj zgoraj omenjenim različicam ni sledila. Prvič, višina prejetega dohodka ne vpliva na status zavarovanca, saj je zgolj status na primer delavca ali samozaposlenega podlaga za obvezno vključitev v vsa socialna zavarovanja, kar krepi solidarnost²¹ (tudi z vidika preprečevanja tveganj »prekarnih« delovno aktivnih oseb). Druga razlika pa se kaže v tem, da je krog zavarovanih oseb urejen v vsakem posameznem zavarovanju enotno za širok krog oseb, ki potrebujejo družbeno (socialno) zaščito.²² Kljub sistemski zasnovi širokega kroga zavarovanih oseb se ta med posameznimi zavarovanji razlikuje, med drugim tudi z vidika vključenosti delovno aktivnih oseb, ki jih je mogoče označiti kot prekarne delavce. Te je mogoče razdeliti v kategorije delavcev, samozaposlenih in delovno aktivnih v drugih pravnih razmerjih, zaradi česar so te skupine obravnavane v naslednjih treh razdelkih. Poudarjene so sporne rešitve ali pomanjkljivosti, na nekaterih mestih pa je vključen primerjalni pogled v države članice EU, ki imajo podoben sistem socialne varnosti.

19 P. Schoukens in A. Barrio, nav. delo, str. 329.

20 V zdravstveno zavarovanje v Sloveniji bi bil kot zaposlena oseba vključen tudi tisti, ki je zaposlen za eno uro dela na teden. Sorazmerni del od minimalne plače za eno uro dela na teden pri prispevkih za zdravstveno zavarovanje znaša približno 3 evre, kar je nekajkrat manj kot za tiste osebe, ki sploh niso aktivne, vendar so zavarovane na podlagi stalnega prebivanja v Sloveniji (glej 20. točko 15. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju - ZZVZZ, Uradni list RS, št. 9/92 s spremembami do 91/13). Upravičene so do vseh zdravstvenih dajatev v naravi, hkrati pa tudi njihovi zakonsko predvideni družinski člani. Z vidika solidarnosti je to lahko vsekakor sporno, saj te osebe zagotovo ne morejo preživeti le s tem dohodkom, hkrati pa od drugih prihodkov ne plačujejo prispevkov.

21 Marsikatera sistemska odločitev je sicer stvar vrednotenja. Sistemsko gledano je vprašanje tudi, ali se morda samozaposlenim z nižjimi dohodki namesto obvezne omogoči prostovoljna vključitev v zavarovanja. Če sta merili solidarnost in enakost, potem je rešitev obvezna vključitev (kot je splošno pravilo za vse). Če se želi poudariti samoodgovornost, potem je možnost prostovoljne vključitve ustreznjša. Tako lahko zavarovanec ohrani nekaj višje prihodke na mesečni ravni, s katerimi tedaj lažje preživi, je pa breme socialnega tveganja na njem samem (za kar se seveda lahko prostovoljno zavaruje z vključitvijo). Po drugi strani bi bilo treba za tako rešitev spremeniti trenutno minimalno zavarovalno osnovo za samozaposlene (v luči zavarovanja za polni zavarovalni čas, kjer je nasproten argument lahko ta, da naj ima samozaposlena (registrirana) oseba tak status le tedaj, ko iz naslova opravljanja dejavnosti lahko tudi preživi (z vsaj minimalnimi dohodki in zavarovalno osnovo).

22 V primeru zdravstvenega zavarovanja se to po številu zavarovanih oseb celo precej približuje sistemu nacionalnega univerzalnega zdravstvenega varstva, saj je bilo konec leta 2017 zavarovanih nekaj več kot 2,096 milijona oseb, v Sloveniji pa jih je prebivalo 2,066 milijona. Glej Zavod za zdravstveno zavarovanje, nav. delo, str. 23; in Statistični urad RS, nav. delo (2018).

2.1. DELAVCI V DELOVNEM RAZMERJU

Z vidika kroga zavarovanih oseb so v Sloveniji delavci v delovnem razmerju obvezno vključeni v vsa socialna zavarovanja (pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno zavarovanje, zavarovanje za brezposelnost in zavarovanje za starševsko varstvo). Opredelitev delavca v slovenskem sistemu socialnih zavarovanj ni drugačna od splošne delovnopravne opredelitve,²³ kar je lahko v izogib izvedbenim težavam.²⁴ Okoliščina, ali opravljajo delo na podlagi zaposlitve, ki je standardna ali nestandardna (na primer pogodba o zaposlitvi za določen čas, za krajši delovni čas od polnega, »agencijska« pogodba), ni pomembna, saj so vključeni ne glede na dohodek iz zaposlitve. Sistemsko gledano je to načeloma možno oceniti kot dobro v luči nedavno sprejetih dokumentov s strani institucij EU, ki poudarjajo potrebo po formalni vključitvi vseh zaposlenih.²⁵ Sistemske težave se pri zaposlenih sicer lahko nakazujejo v pogojih za pridobitev pravic, o čemer več v ločenem prispevku.

2.2. SAMOZAPOSELENI

Podobnost z delavci je razvidna tudi pri kategoriji samozaposlenih oseb²⁶ oziroma oseb, ki opravljajo pridobitno dejavnost (v nadaljevanju: samozaposleni). Tudi ti so namreč obvezno vključeni v vsa socialna zavarovanja in ob izpolnitvi pogojev lahko iz njih prejemajo predvidene dajatve. Kljub morebitnim teoretičnim pomislekom o opredelitvi samozaposlenih oseb so v praksi za izvedbene potrebe to osebe, ki so vpisane v predpisan register, imenik ali drugo evidenco za opravljanje dejavnosti.²⁷

Zakonodajalec je sicer po odločitvi Ustavnega sodišča RS²⁸ dolžan samozaposlene in zaposlene osebe obravnavati v skladu z ustavno zapovedanim načelom enakosti,

23 Drugače je v pravu EU, po katerem je opredelitev delavca v sodni praksi Sodišča EU precej širša z vidika 45. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (o svobodnem gibanju delavcev), kot pa je opredelitev po Uredbi ES št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, v kateri je opredelitev odvisna od zakonodajne ureditve sistema socialne varnosti v posamezni državi članici EU. Glej R. Langer in B. Kahil-Wolff, v: M. Fuchs in R. Cornerlissen, nav. delo, str. 22–23, 54 in nasl. Primer je lahko Nemčija, kjer nekateri delavci do dohodkovnega cenusa niso vključeni v vsa socialna zavarovanja (na primer zavarovanje za brezposelnost). Glej N. Duell, nav. delo, str. 6.

24 Najširšo opredelitev delavca v Sloveniji sicer vsebuje Zakon o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1, Uradni list RS, št. 43/11), in sicer v 3. členu. Vprašanje je, ali ne bi z uporabo te v sistemu socialne varnosti nekaj težav odpadlo, saj so delavci najboljše varovana skupina zavarovanih oseb tudi tedaj, ko denimo delodajalci obveznosti v razmerju do njih ne izpolnjujejo. Tudi kvalifikacijske težave drugih skupin delovno aktivnih bi odpadle in skupno število zavarovanih oseb v vseh socialnih zavarovanjih bi se takoj povečalo.

25 Glej denimo točki 2 in 8 Priporočila Sveta EU o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite, Uradni list EU C 387/1.

26 Ta dikcija je uporabljena v 54. členu ZUTD.

27 A. Rangus in drugi, nav. delo, str. 70–71.

28 Glej odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-358/04 z dne 19. oktobra 2006.

kar je storil pri pravicah,²⁹ žal pa ne tudi pri obveznostih. Zavarovalna osnova je pri samozaposlenih omejena navzgor (tako imenovana socialna kapica),³⁰ določena pa je tudi višina minimalne zavarovalne osnove.³¹ Zaradi slednje so samozaposleni tako praviloma zavarovani za polno zavarovalno dobo (razen, če gre za omejeno število zakonsko določenih izjem).³² Pri delavcih omejitve po številu ur navzdol ni, če so zavarovani za krajši delovni čas od polnega, pa tudi najvišja prispevna osnova ni določena.

Vprašanje je, ali je trenutna določitev zavarovalne osnove za samozaposlene ustrezna, saj več kot dve tretjini samozaposlenih³³ plačuje prispevke od minimalne zavarovalne osnove. To je sporno z vidika načela enakosti, po katerem morajo (med samozaposlenimi) različni biti obravnavani različno. Minimalna osnova je določena z namenom preprečevanja zlorab in je smiselna, saj se (naj) z opravljanjem registrirane dejavnosti ali samostojnega poklica ukvarjajo tisti, ki lahko od tega preživijo, do težave pa pride, ko minimalna osnova postane pravilo. Trenutna rešitev v drugem odstavku 145. člena ZPIZ-2 predvideva določitev zavarovalne osnove v višini od dobička po dohodninskem zakonu, ki je nato še zmanjšan za 25 odstotkov. Obdavčljivi dobiček samozaposlenih je tipično nizek, bodisi je to posledica normiranih odhodkov bodisi je to posledica odhodkov, ki dobiček pomembno zmanjšajo. Razmisliti je treba, ali je tak način vrednotenja in določanja osnove pravilen ali pa bi ga bilo morda treba spremeniti. Samozaposleni zagotovo ne preživijo zgolj od tega dobička, ki je zelo nizek, ali pa ga sploh ni.

Ena od možnosti bi bila določitev zavarovalne osnove, ki bi najprej izhajala iz prihodkov (in ne dobička). Zaradi heterogenosti skupine samozaposlenih oseb, kjer nekateri pri delu uporabljajo več materiala ali več delovnih sredstev, ki jih morajo kupiti in vanje investirati, ter obratno, nekateri drugi pri delu uporabljajo manj materiala in manj ali nič delovnih sredstev, je treba hkrati določiti tudi olajšavo, ki bo upošteveno znižala zavarovalno osnovo, ki naj bo zato ustrezno manjša od celotnega zneska prihodkov. Kot primeri olajšav bi lahko služile investicije, kot so na primer računalnik, vozilo, stroj, poslovni prostor. To, da višina zavarovalne osnove izhaja

29 Prav tam. Kot posledico odločitve glej 116. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2, Uradni list RS, št. 96/12 s spremembami do 65/17).

30 Glej 145. člen ZPIZ-2. Določene so tudi nekatere druge posebnosti določanja osnove, česar pri zaposlenih osebah ni.

31 Minimalna zavarovalna osnova je v višini 60 odstotkov povprečne letne plače zaposlenih v Sloveniji, preračunane na mesec. Prav tam.

32 Denimo opravljanje dejavnosti, če je posameznik zaposlen s krajšim delovnim časom; opravljanje dejavnosti ob prejetju dela pokojnine (116. člen ZPIZ-2); kot posledica uveljavitve pravice do krajšega delovnega časa, na primer v okviru zavarovanja za starševsko varstvo (50. in 51. člen Zakona o starševskem varstvu in drugih prejemkih - ZSDP-1, Uradni list RS, št. 26/14 s spremembami do 81/19); idr.

33 N. Stropnik, B. Majcen in V. Prevolnik Rupel, nav. delo, str. 23. Glej tudi podatek, da je takih samozaposlenih oseb v Sloveniji skoraj 70 odstotkov v Evropska Komisija, nav. delo (2018č), str. 66.

iz prihodkov in ne dobička, poznajo med drugim tudi v Franciji in Avstriji.³⁴ Na to, da morajo določitev osnove za plačilo prispevkov za socialno zavarovanje in nato dajatve, ki se odmerijo od te osnove, temeljiti na objektivni oceni prihodkov, upoštevajoč njihovo nihanje, in z odražanjem dejanskega zaslužka samozaposlenih, opozarja v predlogu tudi Evropska komisija.³⁵

Tako bi bilo možno odgovoriti na več trenutnih spornih vprašanj. Prvič, zavarovalne osnove med samozaposlenimi ne bi bile praktično poenotene na minimum, temveč ustrezno višje, kar bi omogočalo več pobranih prispevkov ter ob nastanku socialnega primera tudi višje denarne dajatve. Slednje je namreč eno od tveganj prekarnosti, saj nizko denarno nadomestilo zavarovanca izpostavlja težavam pri preživljanju sebe in svojih družinskih članov. Sočasno bi se s tako spremembo lahko v večji meri izognili tveganju, da bodo osebe v dejanskem delovnem razmerju imele željo po navidezni samozaposlitvi, ker bi od enakih prihodkov plačale manj davkov in prispevkov (kot to velja trenutno pri nekaterih samozaposlenih). Če se izhaja iz prihodka, potem bi morala ob enakih prihodkih (bodisi kot delavec v delovnem razmerju ali navidezni samozaposleni) obstajati enaka ali vsaj primerljiva dajatvena obveznost plačila prispevkov. Na enako finančno obravnavanje različnih podlag za opravljanje dela so pazljivi tudi na primer v avstrijskem sistemu socialnih zavarovanj, saj se je predvsem tako mogoče izogniti tveganju zlorab statusov. Tudi sicer naj bi z vidika načela solidarnosti vsak zavarovanec prispeval po svojih ekonomskih zmožnostih sorazmerno.

Pri tem je treba opozoriti, da je navidezni samozaposleni v sistemu socialnih zavarovanj seveda delavec v delovnem razmerju, vendar mora to nekdo najprej ugotoviti. Za zavarovanje pravnega položaja posameznika³⁶ bi bilo morda smotno predvideti obveznost organa, ki to ugotovi, da hkrati pisno obvesti posameznika, kje vse je še ta opredelitev razmerja pomembna (na primer tudi za pravilno opredelitev v socialnih zavarovanjih). Vprašanje je tudi, ali ne bi bilo smiselno predvideti, da odločitev o obstoju dejanskega delovnega razmerja kot predhodno vprašanje ne učinkuje le v konkretnem upravnem postopku, temveč so nanj vezani vsi drugi organi, ki so o tem hkrati obveščeni. Posameznik ne more biti v istem sistemu nekje zaposlen, drugje pa samozaposlen. Celo več, primerjalno gledano, na primer v Avstriji, morajo zavarovanci pri vstopu v zavarovanje izpolniti vprašalnik, na podlagi

34 V Avstriji je osnova za plačilo prispevkov povprečen mesečni dohodek glede na celoletni dohodek, ki se šteje kot dohodek v skladu z avstrijskim zakonom o dohodnini. Glej 25. člen avstrijskega GSVG (nem. *Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz*).

35 Evropska komisija, nav. delo (2018b), str. 23–24.

36 Pravni položaj navideznega samozaposlenega ni pomemben zgolj v pravu socialne varnosti, temveč tudi v delovnem pravu, kjer, dokler tega ne uveljavlja oziroma ne odredi inšpektor, delovnopravnega varstva ne uživa. Več o delovno- in socialnopravnem položaju samozaposlenih oseb v P. Rataj, nav. delo, str. 42–43.

katerega nosilec socialnega zavarovanja presodi, za kakšno razmerje dejansko gre, kar je lahko primer dobre prakse, ki želi ravnati preventivno (in ne le kurativno).

2.3. DRUGA PРАВNA RAZMERJA

V primerjalnih ureditvah poznajo v sistemu socialne varnosti predvsem dve kategoriji, to so delavci (ki so v odvisnem pravnem razmerju) in samozaposleni (opredeljeni negativno kot tisti, ki niso delavci). To velja na primer za Nemčijo. Tudi v pravu EU se zato omenja na področju socialne varnosti zaposlene in samozaposlene, kar izhaja iz koordinacijskih uredb EU, pa tudi nedavno sprejetega Priporočila Sveta EU o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite.³⁷ V slednjem se namreč naslovnike – države članice EU – spodbuja, da vsem zaposlenim in samozaposlenim posameznikom omogočijo vključitev v ustrezne sisteme socialne zaščite (ter tako zapolnijo vrzeli v formalnem kritju). Predlog Priporočila je treba razumeti v luči zgoraj navedene trditve, da ima nekaj držav članic EU v pravu socialne varnosti samo ti dve kategoriji delovno aktivnega prebivalstva. To pomeni, da se opredelitev v delovnem pravu oziroma gospodarskem pravu ne pokriva nujno z opredelitvijo v pravu socialne varnosti. Kjer imajo še dodatno(e) skupino(e), na primer v Avstriji, kjer poleg zaposlenih in samozaposlenih poznajo tako imenovane odvisne samozaposlene oziroma delavcem podobne osebe, se za to skupino zavarovanih oseb uporabljajo pravzaprav skorajda v celoti enaka pravila, kot veljajo za zaposlene, kar pomeni, da so pod enakimi pogoji vključene v tista socialna zavarovanja, v katera so vključeni zaposleni.

V Sloveniji je trenutno obravnavanje delovno aktivnega prebivalstva drugačno in je tveganje prekarnosti večje. Delo kot tako se poleg zaposlitve v delovnem razmerju in samozaposlitve lahko opravlja na podlagi več drugih pravnih podlag. Pravno urejeno je delo po več civilnopravnih podlagah, pri čemer v praksi prevladujejo predvsem podjemna pogodba, avtorska pogodba in začasno ali občasno delo študentov. Te osebe so vključene v pokojninsko in invalidsko zavarovanje kot osebe, ki delajo v drugih pravnih razmerjih,³⁸ kar je posledica vključitve (na primer študentov) v preteklih letih pod sloganom »vsako delo šteje« s ciljem izenačiti strošek dela in zagotoviti možnost dostopa do socialnih pravic.

Pri tem je nemogoče spregledati, da so (bili) zavarovanci vključeni v zavarovanje, iz katerega bodo najpogosteje črpali pravice šele čez več desetletij, niso pa bili na podlagi svoje delovne aktivnosti vključeni v druga socialna zavarovanja, razen za primer

37 Glej nav. priporočilo, točki 2 in 8, Uradni list EU C 387/1.

38 Glej 18. člen ZPIZ-2 in 6. člen novele Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona za uravnoteženje javnih financ (ZUJF-C, Uradni list RS, št. 95/14). To ne velja za osebe, ki opravljajo delo v drugih pravnih razmerjih, če so že uživalci pokojnine.

poškodbe pri delu in poklicne bolezni.³⁹ Z vidika zavarovanja za primer bolezni ali poškodbe zunaj dela so bili v zdravstveno zavarovanje sicer lahko vključeni, kadar so bili zavarovani na podlagi stalnega prebivališča ali če so bili zavarovani kot družinski člani drugega zavarovanca, pri tem pa so jim bili kljub temu odtegnjeni celo prispevki od dohodkov iz naslova drugega pravnega razmerja na podlagi 55.a člena Zakona o zdravstvenem zavarovanju in zdravstvenem varstvu (ZZVZZ),⁴⁰ posebnih pravic pa iz tega naslova niso imeli.⁴¹ Če niso imeli stalnega prebivališča v Sloveniji ali družinskih članov, prek katerih bi bili zavarovani, pa sploh niso bili zavarovani za primer poškodbe ali bolezni zunaj dela, čeprav so od dohodkov iz drugega pravnega razmerja bili odtegnjeni prispevki.

Sistemske je povsem nerazumljivo, zakaj plačevanje prispevkov od dohodka iz drugega pravnega razmerja ne pomeni statusa zavarovanca (na podlagi delovne aktivnosti), kar bi izhajalo iz načel enakosti in solidarnosti (s širokim krogom zavarovanih oseb). Enako velja za denarna upravičenja iz zavarovanja za brezposelnost in zavarovanja za starševsko varstvo, saj zakonsko te osebe niso vključene v krog zavarovanih oseb, prostovoljno pa se tudi ne morejo zavarovati.

Upošteva, da so to osebe, ki zaslužijo praviloma manj kot zaposleni ali samozaposleni, ter je njihov dohodek pogosto manj stanovit, so prav te osebe tiste, ki varstvo dejansko najbolj potrebujejo. Če je teh oseb, ki delajo v najbolj prekarne oblikah dela, čedalje več,⁴² to zahteva družbene spremembe tudi na pravnem področju, tudi v pravu socialne varnosti.

39 Glej 17. člen ZZVZZ.

40 Uradni list RS, št. 72/06 s spremembami do 36/19.

41 Namesto plačevanja prispevkov ene stranke in, kadar ne gre za zavarovanje na podlagi vzdrževanih družinskih članov, plačevanja prispevkov iz naslova prebivališča (20. točka 15. člena ZZVZZ), bi na podlagi delovne aktivnosti v 15. členu morala obstajati smiselno enaka zavarovalna podlaga za delo v drugih pravnih razmerjih, kot to velja za delavce v delovnem razmerju in samozaposlene. Zavarovalna podlaga je torej delovna aktivnost, prispevna obveznost pa naj bo za obe stranki pri izplačilu prejemkov (in ne prispevki ene stranke pri izplačilu ter samostojni prispevki posameznika na podlagi prebivališča). Smiselno enako morajo posledično biti urejene tudi pravice, med drugim tudi do denarnega nadomestila, na primer zaradi nezmožnosti za delo.

42 V tem kontekstu S. Stopnik in drugi, nav. delo, str. 6, ugotavljajo, da se je v obdobju 2008–2015 v Sloveniji povečalo število samozaposlenih, agencijskih delavcev in tudi delovno aktivnih po civilnih pogodbah, tako v absolutnem kot tudi relativnem deležu. Zgovoren je tudi podatek, da je bilo takih oseb, ki so prejele dohodek samo na podlagi avtorske ali podjemne (delovršne) pogodbe, v letu 2012 v Sloveniji skoraj 22.000. Nekaj več kot 185.000 oseb pa je prejelo dohodek iz teh razmerij poleg drugih dohodkov, kar pomeni, da so te praviloma uporabljene kot dodaten vir dohodka. Glej M. Ignjatović in A. Kanjuro Mrčela, nav. delo, str. 78.

Take rešitve so lahko potrebne⁴³ v luči dejstva, da je večina prekrasnih delavcev predvsem mladih. Zanje bosta verjetno najpomembnejši zavarovanji prav zavarovanji za brezposelnost in starševsko varstvo. Pomembni sta lahko (predvsem v mladosti) seveda tudi invalidsko zavarovanje in zdravstveno zavarovanje (z vidika nadomestila med odsotnostjo z dela, ki ga trenutno osebe v drugih pravnih razmerjih načeloma nimajo), vendar so mladi ljudje v povprečju precej bolj zdravi, odporni in telesno na vrhuncu življenjske moči, zaradi česar redkeje zbolijo ali postanejo invalidi. Precej pogosteje seveda mladi postanejo starši⁴⁴ in ob nestanovitnih oblikah dela s prekinitvami doživljajo obdobja, ko nimajo dela (tj. so brezposelni). Prav zato je sistemska vključenost v obe zavarovanji bistvena.⁴⁵ Vključenost na njihov dohodek tudi ne bi pomembno vplivala, saj je obveznost prispevka v obe zavarovanji zelo nizka⁴⁶ (v primerjavi s preostalima dvema zavarovanjema) in ne bi povzročila bistvenih sprememb pri obremenitvi stroška dela teh oseb. V vsakem primeru večino izdatkov za pravice iz obeh zavarovanj pokriva proračun, pri čemer je lahko vprašanje, ali imajo prednost proračunska sredstva ali (neenako obravnavane zaradi formalno druge pravne podlage) ranljive osebe v drugih pravnih razmerjih.

Primerjalno gledano so poudarjene (opazne) težave pri vključevanju oseb na civilnopravnih podlagah v socialna zavarovanja zlasti na Poljskem,⁴⁷ kjer naj bi bilo takih oseb celo milijon. Treba je opozoriti, da so tam v preteklih letih že (deloma) sistemsko izboljšali njihov položaj prav pri dostopu do dajatev za brezposelne in dajatev v primeru materinstva.⁴⁸ To je bilo potrebno, saj na izbiro pravne podlage za opravljanje dela najpogosteje niso imeli oziroma nimajo vpliva.⁴⁹

43 Zanimivo je, da je bilo stališče večine deležnikov (denimo organizacij, uprav, državljanov in drugih, kot so raziskovalni inštituti ali omrežja) v javnem posvetovanju na ravni EU, da bi morale pravice in obveznosti iz sistema (socialne zaščite) biti enake za vsako delo, ne glede na tip pogodbe. Glej Evropska komisija, nav. delo (2018c), str. 6–7.

44 Vprašanje je, zakaj ne bi v takem primeru imeli na primer možnost uveljaviti (starševsko) nadomestilo, ki bi ga lahko prejeli v višjem znesku od starševskega dodatka, hkrati pa bi bili iz naslova prejemanja nadomestila tudi socialno zavarovani. S tem bi bilo tveganje prekrasnosti vsekakor manjše.

45 Ni za zanemariti tudi pozitivnega vpliva na zdravje in občutek samozavesti, če je posameznik v obdobju brez službe varovan v zavarovanju za brezposelnost. Glej G. Schmid in J. Wagner, nav. delo, str. 33.

46 Glej 13. in 14. člen Zakona o prispevkih za socialno varnost (ZPSV, Uradni list RS, št. 5/96 s spremembami do 26/14 – ZSDP-1), po katerih je skupna stopnja za obe zavarovanji le 0,40 odstotka.

47 Eden od vzrokov je lahko dejstvo, da obstaja nekaj držav članic EU, v katerih so dopustne številne vrste pravnih podlag za opravljanje dela, v sistemu socialne varnosti pa so te osebe obravnavane bodisi kot zaposleni bodisi kot samozaposleni (in torej ni enačaja med kvalifikacijo oseb v delovnem pravu in pravu socialne varnosti). Drugačna rešitev v primerjalnih ureditvah je na primer tudi ta, da nekatere države članice EU omogočajo izstop iz zavarovanj osebam z nizkimi dohodki ali pa njihovo prostovoljno vključitev. Pri tem za samozaposlene ne poznajo minimalne zavarovalne osnove v višini kot denimo v Sloveniji, zaradi česar dobršen del oseb, ki bi opravljale delo na civilnih podlagah brez formalnega statusa, preide v formalni status samozaposlenega.

48 Evropska komisija, nav. delo (2018a), str. 151.

49 P. Lewandowski, nav. delo, str. 16.

Morebitne spremembe bi bilo torej koristno zasledovati s ciljem preprečevanja tveganj prekarnosti, kar se kaže zlasti tako, da v resnici »vsako delo šteje (enako)« in se načeloma vse delovno aktivne osebe (tudi tiste v drugih pravnih razmerjih) na podlagi njihove delovne aktivnosti obravnavajo kot zavarovane osebe v socialnih zavarovanjih,⁵⁰ ne pa da so ti prepuščeni samo milosti in nemilosti sistemu socialne pomoči, ki ga država lahko lažje in bolj samovoljno spreminja kot socialna zavarovanja. Pravice in obveznosti iz socialnega zavarovanja so namreč zakonsko določene, osebne in standardizirane (torej niso prilagojene potrebam posameznika, kot to velja za socialne pomoči). Poleg tega temeljijo na (in so pogojene s) plačilom prispevkov ter (lahko) uživajo tudi lastninskopravno varstvo,⁵¹ česar ni mogoče trditi za pravice iz sistema socialnih pomoči. Sistem socialne varnosti pa ne more temeljiti predvsem na socialnih pomočeh, saj bi bilo to v nasprotju z Ustavo RS⁵² in mednarodnimi standardi.

2.3.1. Posebnost pri študentih

Ena od statistično najpomembnejših skupin oseb, ki opravljajo delo v drugih pravnih razmerjih, je skupina študentov. Ti opravljajo delo v tristranskih razmerjih na podlagi študentske napotnice kot občasno ali začasno delo, ki je lahko v znatnem številu primerov opredeljeno tudi kot prekarno delo.

Tem osebam, drugače kot tistim delovno aktivnim, ki niso zaposleni ali samozaposleni ter ne študirajo, naj bi študij, ki ga praviloma financira država, pomenil večino obveznosti. Upošteva se, da se ne pričakuje, da bodo ob prenehanju opravljanja dela študenti ostali povsem brez obveznosti (saj naj bi študirali), je vprašanje, ali naj sploh bodo vključeni v socialno zavarovanje za brezposelnost in ali naj zanj plačujejo prispevke. Glede na to, da je veliki večini študentov ali dijakov študij oziroma izobraževanje omogočila država iz proračunskih sredstev, je cilj države, da študirajo oziroma se izobražujejo in študij oziroma izobraževalni program uspešno čim prej opravijo. Vsekakor pa ni cilj, da bi bili študenti nato kot brezposelne osebe v času študija dolžni aktivno iskati zaposlitev (ali morda drugo študentsko delo). Zaradi teh okoliščin se na prvi pogled ne zdi smiselno, da bi študentsko ali dijaško delo na podlagi študentske napotnice bilo podlaga za vključitev v zavarovanje za brezposelnost.

50 Ob morebitni vključitvi v krog zavarovanih oseb je treba predvideti, da bodo te osebe prispevale po svojih zmožnostih. Pri pravni ureditvi pravic v socialnih zavarovanjih je treba upoštevati posebnosti dela in položaja teh oseb ter jih ustrezno prilagoditi (tudi z vidika preprečevanja zlorab pravic), hkrati pa pravno urediti tudi izvedbeno raven.

51 Več v G. Strban, nav. delo (2015), str. 1257 in 1262–1264.

52 V 51. členu Ustave RS so pri pravici do socialne varnosti poudarjena socialna zavarovanja (socialne pomoči pa sploh niso omenjene).

Po drugi strani bi vključitev v zavarovanje za brezposelnost lahko bila predvidena, posebnost pa določena pri pogojih za pridobitev denarnega nadomestila. Tako bi denimo lahko obstajala možnost prejema nadomestila na primer tedaj, ko študentje študij končajo in dejansko lahko aktivno iščejo zaposlitev, hkrati pa tudi od tedaj dalje država zanje študija ne financira več. Pri tem bi bili lahko določeni posebni pogoji, na primer uveljavljanje pravice do denarnega nadomestila ob prenehanju statusa študenta, ki je posledica pridobitve ustrezne stopnje izobrazbe in ob izpolnitvi ustrezne predhodne zavarovalne dobe, ki pa je po naravi seveda ni mogoče dopolniti drugače kot prek vključenosti v zavarovanje v času študija. Taka rešitev bi tudi bolj resnično sledila sloganu »vsako delo šteje (enako)«.

3. SKLEP

Sistemi socialne varnosti so zasnovani za varnost v primeru izpadlega dohodka in pred nenadnim občutnim povečanjem stroškov zaradi uresničitve socialnega tveganja. Tipična in najbolj razširjena oblika dela (ki je bila vzeta kot osnova) je bilo nekdanj delovno razmerje za polni delovni čas za nedoločen čas. Z vključevanjem drugih skupin delovno aktivnih oseb, ki potrebujejo družbeno zaščito, v krog zavarovanih oseb, je bilo določeno, kdo naj bo solidaren s kom in kako. Na to vselej aktualno vprašanje bo treba odgovoriti tudi z razmahom prekrasnih oblik dela na različnih pravnih podlagah.

Pri tem je treba upoštevati, da so temeljne značilnosti socialne varnosti delovno aktivnega prebivalstva (predvsem v socialnih zavarovanjih) enake, tj. delo, plačevanje prispevkov v skladu z ekonomsko zmožnostjo, solidarnost med zavarovanci, nadomeščanje izpadlega dohodka in razbremenitev pred nenadnim občutnim povečanjem stroškov ob nastopu socialnega tveganja, idr. Po drugi strani pa je treba pri razvijanju in izvedbi upoštevati toliko, kot je le možno, razlike v dejanskih okoliščinah opravljanja dela posameznih skupin oseb in prilagoditi (angl. *fine-tuning*) pravice tako, da bodo vsi uživali socialno varnost enake vrednosti za vse.⁵³

Sistemske bi morali biti na podlagi načel solidarnosti in enakosti vsi delovno aktivni v socialnih zavarovanjih obravnavani (čim bolj) enako, kar zahteva razmislek o širitvi kroga zavarovanih oseb in vključitvi vanj delovno aktivnih oseb v drugih pravnih razmerjih. S tem bi zavarovanci lahko imeli možnost prejema pravic iz socialnega zavarovanja in ne bi bili odvisni le od socialnih pomoči, kar bi tveganje prekarnosti nedvomno zmanjšalo.

53 P. Schoukens in A. Barrio, nav. delo, str. 332.

Poleg tega je v luči načela enakosti samozaposlenim (med seboj ter njimi in drugimi kategorijami zavarovancev) treba spremeniti osnovo za izračun obveznosti prispevanja, ki bi temeljila na prihodku (in ne zgolj dobičku). Pri obveznosti prispevanja je sicer smotrno izhajati iz načela solidarnosti kot merila pravičnosti v družbi, torej da vsak prispeva po svojih zmožnostih, kar lahko narekuje spremembe v minimalnih ali maksimalnih zavarovalnih osnovah, lahko pa tudi po širitvi in iskanju drugih (kapitalskih) finančnih virov, ki bodo zagotovili vzdržnost sistema socialne varnosti.⁵⁴

V vsakem primeru spremembe na trgu dela zahtevajo odziv socialne politike, ki jo ustvarja zakonodajalec, ki prisluzne vsem ekonomsko aktivnim članom in skupinam v družbi. Zagotovo je le, da je treba sistem, ki je bil zasnovan v drugačnih družbenih razmerah pred več desetletji, prilagoditi, če želimo doseči enake cilje kot tedaj (tj. preprečitev revščine delovno aktivnih ob nastopu socialnega primera).

LITERATURA

Bubnov-Škoberne, A., in Strban, G.: Pravo socialne varnosti. GV Založba, Ljubljana 2010.

Bellomo, S., in Antonio, P. (ur.): Recent Labour Law Issues: A Multilevel Perspective. G. Giappichelli, Torino 2019.

Duell, N.: Case study – gaps in access to social protection for mini-jobs in Germany, Evropska komisija, Direktorat za zaposlitev, socialne zadeve in vključenost, Bruselj 2018, <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/48d21683-4445-11e8-a9f4-01aa75ed71a1/language-en>> (20. 1. 2020).

Evropska komisija: Spremljajoči delovni dokument služb Komisije o oceni učinkov k Predlogu za Priporočilo Sveta o dostopu delavcev in samozaposlenih do socialne zaščite, Strasbourg, 13. marec 2018, SWD(2018) 70 final, <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&cotId=10102&year=2018&number=70&version=ALL&language=en>> (20. 1. 2020) (citirano kot 2018a).

Evropska Komisija: Predlog za Priporočilo Sveta o dostopu delavcev in samozaposlenih do socialne zaščite, Strasbourg, 13. marec 2018, COM(2018) 132 final, <<https://eur-lex.europa.eu/>

54 Lahko omenimo na primer Francijo, kjer se tamkajšnjim rezidentom od dividend odbije del za plačilo socialnih prispevkov. Dejstvo je, da vir preživetja ni več zgolj dohodek iz dela, temveč (lahko) tudi iz kapitala. Če naj vsak solidarno prispeva po svojih ekonomskih zmožnostih ter je vzdržnost financiranja sistema pod vprašajem, potem je treba preseči zgodovinsko zasnovano, ki ni več odraz družbenih razmerij, ki so drugačna kot nekdaj. Nekateri avtorji poudarjajo tudi, da postaja razlika med dohodki iz dela in kapitala sčasoma zamegljena, kar še zlasti velja pri nestandardnih oblikah dela. Glej denimo P. Schoukens, in A. Barrio, nav. delo, str. 328; in B. Suárez Corujo, nav. delo, str. 308.

legal-content/SL/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0132&from=EN> (20. 1. 2020) (citirano kot 2018b).

Evropska Komisija: Spremljajoči delovni dokument služb Komisije (poročilo o posvetovanju) k Predlogu za Priporočilo Sveta o dostopu delavcev in samozaposlenih do socialne zaščite, Strasbourg, 13. marec 2018, SWD(2018) 79 final, <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc?fuseaction=list&coteId=10102&year=2018&number=79&version=ALL&language=en>> (20. 1. 2020) (citirano kot 2018c).

Evropska Komisija: Odbor za socialno zaščito, Pension Adequacy Report 2018: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU, Volume 1, 2018, <<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=sl&pubId=8084&furtherPubs=yes>> (20. 1. 2020) (citirano kot 2018č).

Godler, M., in drugi: Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju: s pojasnili. Uradni list SR Slovenije, Ljubljana 1983.

Fuchs, M., in Cornelissen, R. (ur.): EU Social Security Law: A Commentary on EU Regulation 883/2004 and 987/2009. C. H. Beck, Hart Nomos, München 2015.

Ignjatović, M., in Kanjuo Mrčela, A.: Reducing precarious work in Europe through social dialogue: the case of Slovenia, final report. Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2016.

Lewandowski, P., in drugi: Case study – Gaps in access to social protection for people working under civil law contracts in Poland. Institute for Structural Research, Evropska komisija, Bruselj 2018.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti: »Za dostojno delo«. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ljubljana 2016.

Pavčnik, M., in Novak, A. (ur.): (Ustavno)sodno odločanje. GV Založba, Ljubljana 2013.

Rangus, A., in drugi: Veliki komentar Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2). Lexpera, Ljubljana 2018.

Rataj, P.: Delovno- in socialnopravni položaj samozaposlenih oseb pod drobnogledom stroke, v: Pravna praksa, 37 (2018) 16-17, str. 42–43.

Schmid, G., in Wagner, J.: Managing social risks of non-standard employment in Europe, Conditions of work and employment series no. 91. International Labour Organization, Ženeva 2017.

Schoukens, P., in Barrio, A.: The changing concept of work: When does typical work become atypical?, v: European Labour Law Journal, 8 (2017) 4, str. 306–332.

Spasova, S., Bouget, D., in drugi: Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe: A study of national policies. Evropska komisija, Bruselj 2017, <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fb235634-e3a7-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en>> (20. 1. 2020).

Statistični urad Republike Slovenije: Aktivno in neaktivno prebivalstvo, Slovenija, 3. četrletje 2017, <<http://www.stat.si/StatWeb/en/News/Index/7092>> (20. 1. 2020).

Statistični urad Republike Slovenije: Prebivalstvo, Slovenija, 1. januar 2018, <<https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/7363>> (20. 1. 2020).

Strban, G.: Lastninsko varstvo socialnih pravic, v: Podjetje in delo, 41 (2015) 6-7, str. 1251–1266.

Strban, G.: Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja. Cankarjeva založba, Ljubljana 2005.

Stropnik, N., Majcen, B., in Prevolnik Rupel, V.: ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Slovenia, 2017, <https://www.researchgate.net/publication/324170349_ESPN_Thematic_Report_on_Access_to_social_protection_of_people_working_as_self-employed_or_on_non-standard_contracts_-_Slovenia_2017> (20. 1. 2020).

Suárez Corujo, B.: The 'Gig' Economy and its Impact on Social Security: The Spanish example, v: European Journal of Social Security, 19 (2017) 4, str. 293–312.

Vzajemni informacijski sistem o socialni zaščiti (Mutual Information System on Social Protection), <www.missoc.org> (20. 1. 2020).

Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije: Poslovno poročilo Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije za leto 2017, 2018, <[https://www.zzzs.si/zzzs/info/egradiva.nsf/0/8ba7cb093e9155ebc12583c80038f7cd/\\$FILE/Poslovno%20poro%C4%8Dilo%20ZZZS%20za%20leto%202018_16.4.2019.pdf](https://www.zzzs.si/zzzs/info/egradiva.nsf/0/8ba7cb093e9155ebc12583c80038f7cd/$FILE/Poslovno%20poro%C4%8Dilo%20ZZZS%20za%20leto%202018_16.4.2019.pdf)> (20. 1. 2020).

Sara Bagari

Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

Primož Rataj

Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta

Grega Strban

Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta

PRAVICE IN OBVEZNOSTI OSEB V NESTANDARDNIH OBLIKAH ZAPOSLITVE IN SAMOZAPOSLITVE V SISTEMU SOCIALNIH ZAVAROVANJ

1. UVOD

Sistemi socialne varnosti se zaradi nestandardnih oblik zaposlitve in samozaposlitve ter vedno večjega števila delavcev, ki delo opravljajo v teh oblikah (v nadaljevanju tudi nestandardni delavci), spopadajo z različnimi izzivi. Čeprav se sistemi socialne varnosti med evropskimi državami razlikujejo, je skupen temeljni izziv predvsem, kako sisteme, ki so bili oblikovani na predpostavki standardnega delavca, ustrezno prilagoditi spremembam na trgu dela.

Socialna varnost oseb, ki delo opravljajo v nestandardni obliki zaposlitve in samozaposlitve, je lahko omejena iz več razlogov. Eden je zakonska ureditev, ki vključitev v socialna zavarovanja¹ pogojuje z višino zaslужka, z minimalnim obdobjem opravljanja dela oziroma določenim številom ur, ki jih mora delavec opraviti. Delavci, ki dohodkovnega cenzusa, določenega obdobja zaposlitve oziroma števila ur dela tedensko ne dosežejo, niso vključeni v (vsa) socialna zavarovanja. Poleg tega so nekatere oblike opravljanja dela v celoti izključene iz socialnih zavarovanj oziroma niso pravna podlaga za obvezno vključitev vanje. Ker posameznik v tem primeru ni vključen v socialna zavarovanja, tudi ni upravičen do ustreznih dajatev in s tem socialne zaščite.²

Drugi razlog je *de facto* omejitev. Kljub vključenosti v socialna zavarovanja lahko osebe v nestandardnih oblikah zaposlitve in samozaposlitve zaradi narave opravljanja dela (kot je denimo začasnost dela) težje izpolnijo minimalne pogoje za pridobitev pravic, če slednje niso ustrezno prilagojene nestandardnim oblikam zaposlitve in samozaposlitve. Do razlik pa lahko prihaja tudi na ravni pravic samih. Obseg slednjih je lahko določen manj ugodno za nestandardne delavce (tudi v na primer pavšalnih zneskih) in ne zagotavlja ustrezne socialne varnosti. Dajatve pa so lahko nizke tudi zaradi nižjih dohodkov in zato nižjih osnov, od katerih se odmerijo dajatve.

Prispevek se osredotoča na pravice in obveznosti socialno zavarovanih oseb, upoštevajoč različne pravne podlage za vključitev v socialna zavarovanja. V ospredju je prikaz analize slovenske ureditve, pri čemer so poudarjena tveganja za prekarnost, ki so jim lahko izpostavljeni nestandardni delavci. Obravnavane so tudi pravice in obveznosti nestandardnih delavcev iz novejših mednarodnih in evropskih pravnih virov.

1 Predvsem sistemi socialnih zavarovanj so namreč tisti, ki od vsega začetka temeljijo na opravljanju dela, saj se v pretežnem delu še vedno financirajo iz prispevkov, ki se odmerijo od plačila za delo.

2 Več o tem vprašanju P. Rataj, S. Bagari in G. Strban v poglavju o vključitvi nestandardnih oblik zaposlitve in samozaposlitve v socialna zavarovanja, v: K. Kresal Šoltes, G. Strban in P. Domadenik (ur.), nav. delo.

2. ANALIZA PRAVIC IN OBVEZNOSTI GLEDE NA PODLAGO ZA VKLJUČITEV V SOCIALNA ZAVAROVANJA

2.1. NESTANDARDNE OBLIKE POGODBE O ZAPOSLOTITVI

V vseh štirih socialnih zavarovanjih, ki jih poznamo v Sloveniji,³ so obvezno zavarovani vsi delavci v delovnem razmerju na območju Slovenije, ne glede na delovni čas in obdobje, za katerega imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi.⁴ Slednja pa lahko vplivata na izpolnjevanje pogojev ali obseg pravic socialno zavarovanih oseb.⁵

Tako je denimo pri delavcih, zaposlenih za določen čas in s krajšim delovnim časom, večja verjetnost prekinitve v poklicni poti, nižjih zaslužkov in krajših obdobjih zavarovanja. V državah, v katerih je višina pokojnine tesno povezana s prispevki, plačanimi v aktivni dobi, delavci, ki so za čas ekonomske aktivnosti sklepali pogodbe o zaposlitvi s krajšim delovnim časom ali za določen čas, pogosteje prejemo nižjo pokojnino, ali pa do nje sploh niso upravičeni. To je najbolj izrazito v državah, v katerih je minimalna zavarovalna doba, ki jo mora posameznik izpolniti za pridobitev pravice do starostne pokojnine, razmeroma dolga,⁶ kar velja tudi pri nas.⁷

2.1.1. Pogodba o zaposlitvi za določen čas

Z vidika prava socialne varnosti je težava pogodb za določen čas v kratkih obdobjih zavarovanja in prekinitvah zaposlitve. Tako se denimo za leto zavarovanja pri izračunu pokojninske osnove upošteva koledarsko leto, v katerem so bili za najmanj šest mesecev zavarovanja plačani prispevki, zavarovanec pa je dopolnil najmanj šest mesecev zavarovalne dobe.⁸

Zaposleni za določen čas so lahko prikrajšani za pravice do nadomestila iz zavarovanja za starševsko varstvo, saj je slednje pogojeno s predhodnim zavarovanjem v obdobju

3 Pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno zavarovanje, zavarovanje za brezposelnost in zavarovanje za starševsko varstvo.

4 Primerjaj 14. člen ZPIZ-2, 1. točko prvega odstavka 15. člena ZZVZZ, 1. alinejo prvega odstavka 54. člena ZUTD in 1. točko 8. člena ZSDP-1. Tako ureditev lahko ocenimo kot primerno.

5 Pogodbo o zaposlitvi sklenejo tudi delavci, ki opravljajo agencijsko delo. Ker za njih v času trajanja pogodbe o zaposlitvi veljajo ista pravila kot za delavce, ki so zaposleni neposredno pri delodajalcu, za katerega opravljajo delo, v prispevku niso posebej obravnavani. Tveganju za prekarnost pa so z vidika socialne varnosti izpostavljeni predvsem zaradi nizkih plačil med napotitvami, ki pomenijo tudi nizke denarne datavje, ki se odmerijo od osnove za plačilo prispevkov (na primer denarna nadomestila in pokojnine).

6 M. Matsaganis in drugi, nav. delo, str. 11–12.

7 Zavarovanec se lahko ob starosti 65 let starostno upokoji, če izpolni najmanj 15 let zavarovalne dobe.

8 Tretji odstavek 30. člena ZPIZ-2.

najmanj 12 mesecev v zadnjih treh letih pred uveljavljanjem pravice. Po drugi strani daljši časovni okvir, v katerem je mogoče izpolniti minimalno zavarovalno dobo (zadnja tri leta), deluje kot korektiv, ki je določen v korist delavcem, ki imajo prekinitve v poklicni poti, in mladim delavcem, ki praviloma sklepajo pogodbe o zaposlitvi za določen čas. Tako lahko posameznik minimalno dobo izpolni, čeprav je med obdobji zaposlitve prišlo do prekinitve, kar mu omogoča lažji dostop do nadomestila.⁹

Primerljivo velja tudi v zavarovanju za brezposelnost. Zavarovanec lahko pridobi pravice iz tega zavarovanja na podlagi plačanih prispevkov¹⁰ ter ob pogoju predhodnega zavarovanja najmanj deset mesecev v zadnjih 24 mesecih.¹¹ To pomeni, da so zaposleni za določen čas izpostavljeni večjemu tveganju, da minimalne dobe ne dosežejo in zato niso upravičeni do te pravice.¹² Hkrati pa jim daljši časovni okvir omogoča, da to dobo izpolnijo kljub morebitnim prekinitvam.

Ugotoviti je mogoče, da je obdobje prejemanja nadomestila za primer brezposelnosti (pre)kratko. To velja še toliko bolj glede na razmeroma dolgo obdobje predhodnega zavarovanja, ki je pogoj za pridobitev pravice (na primer tri mesece v primeru predhodnega zavarovanja od deset mesecev do pet let). Zato bi bilo treba omiliti pogoj predhodne zavarovalne dobe in/ali podaljšati obdobje upravičenosti do nadomestila in/ali razširiti upoštevno obdobje, v katerem je mogoče zbrati ustrezno gostoto zavarovanja. Hkrati bi bilo treba razmisliti o izenačitvi stopnje prispevka za zaposlovanje delodajalca s tistim, ki ga plačuje delavec.¹³

9 Osebe, ki so bile zavarovane dan pred nastopom posamezne vrste dopusta, imajo pravico do nadomestila ne glede na predhodno dobo zavarovanja.

10 Pridobi pa jih lahko tudi oseba, ki je bila sicer vključena v zavarovanje na podlagi delovnega razmerja, vendar delodajalec prispevkov ni plačeval (četrti odstavek 59. člena ZUTD).

11 Izjema velja za brezposelno osebo, ki je mlajša od 30 let. Ta lahko pridobi pravice že, če je bila zavarovana najmanj šest mesecev v zadnjih 24 mesecih (drugi odstavek 59. člena ZUTD).

12 Podoben pogoj poznajo tudi v drugih evropskih državah. Glej na primer M. Matsaganis in drugi, nav. delo, str. 13–14.

13 Prispevek za zaposlovanje po veljavni ureditvi plačujejo delavci po stopnji 0,14 odstotka in delodajalci po stopnji 0,06 odstotka.

2.1.2. Pogodba o zaposlitvi s krajšim delovnim časom

Druga (v Sloveniji sicer manj pogosta)¹⁴ nestandardna oblika pogodbe o zaposlitvi je pogodba o zaposlitvi s krajšim delovnim časom od polnega. Delavec lahko dela s krajšim delovnim časom iz več razlogov. Ta je lahko izraz pogodbenega interesa in pogodbene volje delavca ter delodajalca brez podlage v posebnih predpisih. Delavec pa lahko dela s krajšim delovnim časom tudi v skladu s predpisi o zdravstvenem zavarovanju, pokojninskem in invalidskem zavarovanju ali zavarovanju za starševsko varstvo.

V pokojninskem in invalidskem zavarovanju se čas, ko je delavec zaposlen s krajšim delovnim časom, šteje v zavarovalno dobo v trajanju, ki ustreza skupnemu številu ur takega dela v posameznem letu, preračunanem na polni delovni oziroma zavarovalni čas.¹⁵ Taka ureditev je lahko vprašljiva iz več razlogov, med drugim tudi z vidika zagotavljanja enakosti med spoloma. Sodišče EU je namreč ugotovilo, da je treba 4. člen Direktive 79/7/EGS o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, ki od delavcev s krajšim delovnim časom (to so predvsem ženske) v primerjavi z delavci s polnim delovnim časom, zahteva sorazmerno daljše obdobje plačevanja prispevkov za pridobitev pravice do starostne pokojnine.¹⁶

Omeniti je treba, da je lahko sedANJI preračun zavarovalnega obdobja na polni delovni čas pomemben tudi pri pravicah pri invalidnosti ali smrti. Družinski član ali partner lahko nista upravičena do družinske ali vdovske pokojnine, če zaradi preračuna pogoj na strani umrlega (aktivnega) zavarovanca ni izpolnjen.¹⁷ Če pa pogoj je izpolnjen, bi bila lahko v primeru smrti zaradi bolezni ali poškodbe zunaj dela družinska ali vdovska pokojnina nižja. Oboje velja smiselno enako tudi pri upravičenosti do invalidske pokojnine.¹⁸

14 Delež zaposlenih s krajšim delovnim časom sicer tudi v Sloveniji narašča. Po podatkih Statističnega urada RS je bilo v letu 2008 od 805.000 zaposlenih v delovnem razmerju 30.000 zaposlenih s krajšim delovnim časom od polnega. V letu 2018 je bilo od 792.000 zaposlenih v delovnem razmerju s krajšim delovnim časom zaposlenih že 49.000. Od vseh 792.000 zaposlenih v delovnem razmerju v letu 2018 jih je bilo 93.000 zaposlenih za določen čas. Glej SURS, SiStat, podatkovna tabela: Zaposleni glede na delovni čas, po spolu in kohezijskih regijah (v 1000), Slovenija, letno.

15 Upoštevajoč, da znaša polni delovni čas 40 ur na teden, to pomeni da posameznik, ki eno leto dela s polovičnim delovnim časom, iz tega naslova izpolni le šest mesecev zavarovalne dobe.

16 Zadeva C-385/11 *Elbal Moreno*, EU:C:2012:746; in novejša, C-161/18 *Villar Láziz*, EU:C:2019:382.

17 Glej 42. in 52. člen ZPIZ-2.

18 Glej 42., 48., 49. in 137. člen ZPIZ-2.

V razmislek se pojavlja rešitev, kot je predvidena v zavarovanju za starševsko varstvo¹⁹ in zavarovanju za brezposelnost, kjer preračunavanja na polni delovni čas ni, sorazmernost pa se odraža v višini nadomestila.²⁰ Osebam, ki delo opravljajo na podlagi pogodbe o zaposlitvi s krajšim delovnim časom, bi tako omogočili lažji dostop do pokojnin in zmanjšali njihovo odvisnost od socialnovarstvenih prejemkov v starosti.

Poleg ukinitve preračuna na polni delovni čas bi bilo treba premisliti tudi o skrajšanju minimalne zavarovalne dobe za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Posameznikom, ki delo opravljajo na podlagi pogodbe o zaposlitvi s krajšim delovnim časom, bi tako omogočili lažji dostop do pokojnine in zmanjšali njihovo odvisnost od socialnovarstvenih prejemkov v starosti. Bistveno je namreč, da se čim širšemu krogu zavarovancev zagotovi dostop do (vsaj sorazmerne) lastne pokojnine, ki temelji na plačanih prispevkih. S tem zagotovimo, da preživetje posameznika ob nastopu socialnega primera starosti (in zmanjšanja oziroma izgube dohodka zaradi starosti) ni odvisno le od sistema socialne pomoči. Slednji je subsidiarne pravne narave in mora pomeniti le zadnjo, varovalno mrežo širšega sistema socialne varnosti.

Zaposlenemu s krajšim delovnim časom pripada iz obveznega zdravstvenega zavarovanja nadomestilo plače med začasno zadržanostjo od dela zgolj za delovni čas, za katerega je zaposlen (in torej zavarovan),²¹ vendar pa je lahko težava, če je zaposlitev za krajši delovni čas od polnega zelo majhnega obsega (Zakon o delovnih razmerjih – ZDR-1²² – namreč posebnih omejitev ne ureja). Tedaj bo zavarovana oseba upravičena do vseh zdravstvenih storitev, čeprav dohodek za preživetje pridobiva iz drugih virov. Primerneje bi bilo, da se v zavarovalno osnovo delavcev, ki delajo s krajšim delovnim časom, všttevajo vsi dohodki posameznika, ne le plača.²³

Zavarovanje za brezposelnost predvideva še eno posebno pravico glede zaposlitve s krajšim delovnim časom, ki pa se ji zavarovanec lahko pisno odpove. Zavarovanec, ki išče zaposlitev s polnim delovnim časom in sklene pogodbo o zaposlitvi s krajšim delovnim časom od polnega, obdrži za razliko do polnega delovnega časa pravico

19 Tretji odstavek 42. člena ZSDP-1. Pravica do krajšega delovnega časa in pravica do plačila prispevkov za socialno varnost zaradi starševstva sta sicer pogojeni s tem, da mora krajši delovni čas obsegati najmanj polovično tedensko delovno obveznost, kar pomeni, da delavcem, ki delajo s krajšim delovnim časom od polovične tedenske delovne obveznosti, ta pravica sploh ne pripada.

20 Tudi MOD poudarja, da lahko sistemi socialne varnosti ustrezno naslavlajo nestandardne oblike zaposlitve le, če znižajo ali odpravijo pragove, ki delavcem v nestandardni obliki zaposlitve preprečujejo, da bi zaradi kratkih ur, nizkih zaslužkov ali omejenih prispevnih obdobjih bili del sistema socialne varnosti (MOD, nav. delo).

21 Drugi odstavek 29. člena ZZVZZ.

22 Uradni list RS, št. 21/13 s sprem.

23 Če sicer posameznik ob zaposlitvi s krajšim delovnim časom denimo opravlja delo na podlagi podjemne pogodbe, plača prispevek od prihodkov iz tega naslova v višini 6,36 odstotkov, vendar pa se plačilo tega prispevka ne odraža v (dodatnih) pravicah.

do sorazmernega dela denarnega nadomestila oziroma do sorazmernega dela plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje do izpolnitve pogojev za upokojitev.

Delna brezposelnost je torej urejena pri izstopu iz brezposelnosti. Ni pa urejena pri vstopu vanjo, saj delavec, ki mu je bila recimo pogodba o zaposlitvi odpovedana in je sprejel novo pogodbo s krajšim delovnim časom, se za preostanek do polnega delovnega časa ne more prijaviti kot delno brezposelna oseba, čeprav išče zaposlitev s polnim delovnim časom.²⁴ Podoben primer nastopi, ko ima delavec sklenjenih več pogodb o zaposlitvi za krajši delovni čas, s katerimi dosega polni delovni čas in mu je ena ali več od teh odpovedana, tako, da mu ostane vsaj ena. Zakon o urejanju trga dela (ZUTD)²⁵ namreč v 8. členu kot negativni pogoj za pridobitev statusa brezposelne osebe določa, da oseba ni v delovnem razmerju (v celoti ali delno, torej za krajši delovni čas).²⁶ Primerneje bi bilo urediti tudi dostop delno brezposelnih oseb do denarnega nadomestila.²⁷

2.2. SAMOZAPOSELENI

Pravni položaj samozaposlenih se v (različnih) državah razlikuje. Samozaposleni so lahko vključeni v vsa socialna zavarovanja kot zaposleni,²⁸ lahko pa imajo le možnost prostovoljne vključitve v nekatere veje socialnih zavarovanj, ki so sicer obvezne za zaposlene.²⁹ V nekaterih državah samozaposlenim ni omogočena vključitev v eno ali več socialnih zavarovanj,³⁰ spet v drugih se samozaposleni lahko vključijo v nekatera zavarovanja, iz nekaterih drugih pa so izrecno izključeni.³¹ Samozaposleni imajo pomembno nižjo raven socialne varnosti kot delavci v delovnem razmerju predvsem tam, kjer je vključitev v posamezna socialna zavarovanja za samozaposlene

24 V skladu z 91. členom ZDR-1 je v primeru sprejetja neustrezne zaposlitve (kot ustrezno se šteje zaposlitev za delovni čas, kot je bil dogovorjen po prejšnji pogodbi o zaposlitvi) upravičen zgolj do sorazmernega dela odpravnine v višini, ki jo dogovori z delodajalcem.

25 Uradni list RS, št. 80/10 s sprem.

26 Glej G. Strban, nav. delo (2010).

27 Glej tudi G. Strban, nav. delo (2006).

28 To poleg Slovenije velja še za Luksemburg, Hrvaško in Madžarsko (Evropska komisija, nav. delo (2018b), str. 29–30).

29 Po podatkih Evropske komisije v letu 2017 samozaposleni niso bili vključeni v zavarovanje za primer brezposelnosti v enajstih državah članicah, v desetih državah članicah niso bile zavarovane za poškodbe pri delu in poklicne bolezni, v treh pa niso imele dostopa do dajatev v primeru bolezni. Evropska komisija, nav. delo (2018a), str. 3–4.

30 To velja za Belgijo, Ciper, Grčijo, Francijo, Italijo, Latvijo, Litvo, Malto in Slovaško. Evropska komisija, nav. delo (2018b), str. 29–30.

31 To velja za Bolgarijo, Dansko, Estonijo, Irsko, Nizozemsko, Portugalsko in Veliko Britanijo (prav tam).

prostovoljna,³² ter tam, kjer se lahko samozaposleni glede višine prispevkov odločajo sami.³³

V Sloveniji so samozaposleni vključeni v enotni sistem socialnih zavarovanj, zavarovani so za vsa socialna tveganja, enako kot delavci. Vendar pa veljavna ureditev še zmeraj ni v celoti ustrezno prilagojena posebnostim opravljanja samostojnega dela.

2.2.1. Obveznost plačila prispevkov

Samozaposleni so zavezanci za plačilo celotnega prispevka,³⁴ prispevna osnova v vseh štirih socialnih zavarovanjih pa je zavarovalna osnova za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje.³⁵

Osnova za izračun prispevkov za delavce je lahko določljiva – bruto plača in se z njo tudi sorazmerno spreminja, postopek pri samozaposlenih pa je nekoliko zahtevnejši in je praviloma odvisen od dobička samozaposlenega v preteklem letu.³⁶ Samozaposleni mora tako plačevati prispevke glede na uspešnost v preteklem letu, ne glede na to, kako (če sploh) posluje v tekočem letu. Zaradi nestalnosti dohodkov samozaposlenih bi bilo smiselno razmišljati tudi o oblikovanju posebnega sistema, ki bolj upošteva posebnosti samozaposlenih, na primer odlog, odpis oziroma plačevanje prispevkov v nižjem znesku, ko so prihodki samozaposlenega nižji, in *vice versa*, torej v višjem znesku, ko so prihodki višji.³⁷

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2)³⁸ sicer določa možnost znižanja zavarovalne osnove, če zavarovanec presodi, da ta ne ustreza pričakovanemu dobičku v tekočem letu, vendar zgolj za 20 odstotkov, pri tem pa zavarovalna osnova ne sme biti nižja od najnižje predpisane zavarovalne osnove.³⁹ Poleg znižanja zavarovalne osnove ZPIZ-2 ureja tudi delno oprostitev plačila prispevkov za nove samozaposlene, vendar pa je oprostitev namenjena samozaposlenim le na začetku njihove podjetniške poti.⁴⁰ Primerneje bi bilo, da se vzpostavijo mehanizmi, ki

32 V državah, v katerih je samozaposlenim omogočena le prostovoljna vključitev v sisteme socialnih zavarovanj, je vključenost nizka in sega od 1 do 20 odstotkov. Evropska komisija, nav. delo (2018a), str. 4.

33 D. Senčur Peček, nav. delo, str. 207.

34 V okviru delovnega razmerja nosita to breme obe stranki – delavec in delodajalec.

35 Primerjaj drugi odstavek 51. člena ZZZV, prvi odstavek 135. člena ZUTD in 10. člen ZSDP-1.

36 Glej ZPIZ-2 in Pravilnik o določanju zavarovalne osnove (Uradni list RS, št. 89/13 s sprem.).

37 G. Strban, nav. delo (2008), str. 353.

38 Uradni list RS, št. št. 96/12 s sprem.

39 Glej deseti odstavek 145. člena ZPIZ-2.

40 Oprostitev plačila dela prispevka zavarovanca in dela prispevka delodajalca za samozaposlenega je mogoča v prvih dveh letih poslovanja, in sicer v prvih 12 mesecih poslovanja znaša 50 odstotkov zneska prispevkov, v naslednjih 12 mesecih pa 30 odstotkov zneska prispevkov (štirinajsti odstavek 145. člena ZPIZ-2). Delež oproščenih prispevkov samozaposlenih zagotavlja RS iz državnega proračuna na podlagi 36. alineje prvega odstavka 161. člena ZPIZ-2.

samozaposlenim tudi pozneje pomagajo v obdobjih, ko so njihovi prihodki nižji, in jih obremenijo bolj, ko tako obremenitev lažje prenesejo (zaradi višjih prihodkov).

Prispevna osnova samozaposlenih je omejena navzgor (na 3,5-kratnik povprečne letne plače zaposlenih v Sloveniji) in navzdol (na 60 odstotkov povprečne letne plače zaposlenih v Sloveniji). Žal se v praksi plačevanje prispevkov od najnižje zavarovalne osnove izkaže kot pravilo, saj kar 70 odstotkov samozaposlenih plačuje prispevke za socialno varnost od minimalne osnove.⁴¹ Pomenljiv je tudi podatek, da je v letu 2016 povprečna zavarovalna osnova samozaposlenega znašala 1.074 evrov, povprečna bruto plača pa je znašala 1.558 evrov,⁴² kar se bo dolgoročno izrazilo v nižjih pokojninah samozaposlenih, lahko pa bo pomenilo tudi, da bodo samozaposleni upravičeni do pokojnine,⁴³ odmerjene od najnižje pokojninske osnove.⁴⁴ Če ta ne bo zadostovala za preživetje, pa bodo odvisni od denarne socialne pomoči oziroma varstvenega dodatka.

Kot negativno je treba označiti tudi ureditev tako imenovane socialne kapice, ki jo ZPIZ-2 predvideva le pri samozaposlenih. Najvišja zavarovalna osnova samozaposlenih je namreč zakonsko določena v višini 3,5-kratnika povprečne letne plače zaposlenih v Sloveniji, za zaposlene pa ZPIZ-2 zgornje omejitve zavarovalne osnove ne pozna. Ta omejitev onemogoča, da samozaposleni za enak obseg zavarovanja ne bi imeli le enakih pravic, temveč tudi enake dolžnosti. Odprava te omejitve bi bila v korist vertikalni solidarnosti.⁴⁵ Ustavno sodišče RS je sicer tako razlikovanje ocenilo kot ustavno dopustno z obrazložitvijo, da najvišja pokojninska osnova po svoji vsebini pomeni najvišjo raven, na podlagi katere se zagotavlja socialna varnost iz obveznega pokojninskega zavarovanja, kar pa še ne utemeljuje neenake obravnave z delavci, za katere najvišja zavarovalna osnova ni določena.⁴⁶

2.2.2. Posledice neplačanih prispevkov na pravice iz socialnih zavarovanj

Če delodajalec kot zavezanec za njihovo plačilo prispevkov ni plačal, to na pravice iz socialnih zavarovanj delavcev praviloma ne vpliva.⁴⁷ Samozaposleni pa niso upravičeni do pravic oziroma so jim te zadržane, če prispevkov niso plačali.

41 Evropska komisija, nav. delo (2018c), str. 66.

42 Prav tam.

43 Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) denimo ocenjuje, da v Sloveniji pokojnine samozaposlenih dosegajo 80 odstotkov višine pokojnine, do katere so oziroma bodo upravičeni zaposleni v delovnem razmerju. OECD, nav. delo, str. 88.

44 Plačevanje prispevkov od najnižje zavarovalne osnove je sporno tudi z vidika ohranjanja zaupanja v solidarno skupnost, ko samozaposleni prikaže nižji dobiček in plačuje prispevke od nižje zavarovalne osnove, čeprav bi zaradi uspešnega poslovanja njegovi prispevki morali biti višji.

45 G. Strban, nav. delo (2013), str. 281.

46 Sklep Ustavnega sodišča RS U-I-307/98 z dne 5. decembra 2002. Glej tudi G. Strban, nav. delo (2008), str. 358.

47 Glej na primer 134. in 134.a člen ZPIZ-2 ter četrti odstavek 59. člena ZUTD.

Posebna ureditev velja za samozaposlene v obveznem zdravstvenem zavarovanju. Na podlagi 78.a člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ)⁴⁸ se samozaposlenim in po njih zavarovanim družinskim članom (razen otrokom) v času, ko nimajo poravnanih obveznosti plačevanja prispevkov, zadržijo njihove pravice do zdravstvenih storitev in denarnih dajatev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Do takrat lahko uveljavijo iz obveznega zdravstvenega zavarovanja le nujno zdravljenje. Ko samozaposleni poravna neplačane prispevke, lahko na ZZVS uveljavlja povračilo stroškov zdravstvenih storitev. Omenjeno zadržanje pravic⁴⁹ seveda ne velja za delavce.

Upošteva se, da samozaposleni težko izide iz poslovnih težav, ko se enkrat v njih znajde, in da se mu poslovanje v kratkem času najverjetneje ne bo tako izboljšalo, da bi lahko poravnal vse obveznosti za nazaj (z zamudnimi obrestmi) in ob tem še vse prispevke za tekoče poslovanje, je lahko taka ureditev hitro preveliko breme.⁵⁰ Težave samozaposlenih le še pogloblja določba drugega odstavka 408. člena Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP),⁵¹ po katerem odpust obveznosti plačanih prispevkov v osebni stečajni ne velja. Samozaposleni bo lahko tako ves čas svojega življenja dolžnik. Mogoče je ugotoviti, da gre v konkretnem primeru za nesorazmeren ukrep, saj se zagotavljanje zdravstvenih storitev ne bi smelo pogojevati s plačevanjem prispevkov. Odvisno je od potrebe po zdravljenju. Ukrep je zato lahko v nasprotju z načelom sorazmernosti in (ustavnima) pravicama do socialne varnosti in do zdravstvenega varstva iz 50. in 51. člena Ustave RS. Za zagotovitev plačevanja prispevkov obstajajo tudi druga sredstva (na primer davčna izvršba), podobno kot pri drugih neplačnikih.⁵²

48 Uradni list RS, št. 72/06 s sprem.

49 Za zavarovance iz 4., 5., 6., 7., 8., 11., 12., 13., 14. in 20. točke prvega odstavka 15. člena ZZVZZ.

50 Poleg bremena za samozaposlenega lahko naložitev kritja stroškov nujnega zdravljenja zavarovancev, ki nimajo poravnanih obveznosti plačevanja prispevkov, pomeni tudi (pre)veliko breme za solidarno skupnost. Čeprav država iz proračuna zagotavlja sredstva za nujno zdravljenje nekaterih skupin (glej 14. alinejo prvega odstavka 7. člena ZZVZZ), ZZVZZ določbe glede kritja stroškov nujnega zdravljenja zavarovancev, ki nimajo poravnanih obveznosti plačevanja prispevkov, ne pozna. G. Strban, nav. delo (2016), str. 591.

51 Uradni list RS, št. 13/14 s sprem.

52 Ustavno sodišče RS je pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti, ki je bila vložena glede 78.a člena, zavrglo z razlogom neizpolnjevanja pravnega interesa. Sklep Ustavnega sodišča RS U-I-357/04 z dne 11. maja 2006.

Poleg omenjenega zadržanja pravic so samozaposleni do pravic iz zavarovanja za brezposelnost upravičeni le, če imajo plačane prispevke.⁵³ Tudi v pokojninskem in invalidskem zavarovanju se v pokojninsko dobo štejejo obdobja, čeprav prispevki niso bili plačani, le v primeru zavarovanja na podlagi delovnega razmerja.⁵⁴

2.2.3. Obseg pravic samozaposlenih

Samozaposleni so sicer praviloma upravičeni do vseh pravic pod enakimi (ali vsaj primerljivimi) pogoji in enakim načinom odmere pravic, kot velja za delavce. Tako so samozaposleni na podlagi ZPIZ-2 upravičeni do enakih pravic iz naslova pokojninskega in invalidskega zavarovanja kot delavci.⁵⁵ Vprašanje je le višina denarnih dajatev, ki se odmerijo od osnove, od katere so bili plačani prispevki (kot je recimo pokojnina), saj samozaposleni praviloma plačujejo prispevke od najnižje zavarovalne osnove.⁵⁶

Poleg tega je zaradi neupoštevanja posebnosti samostojnega dela in zato neustrezne prilagoditve pogojev za pridobitev pravic dostop samozaposlenih do pravic v praksi pogosto omejen.

V obveznem zdravstvenem zavarovanju so samozaposleni zavarovani za pravico do plačila zdravstvenih storitev,⁵⁷ pravico do povračila potnih stroškov v zvezi z uveljavljanjem zdravstvenih storitev ter pravico do nadomestila plače med začasno zadržanostjo od dela, vendar šele od 31. dne odsotnosti naprej. V primeru delavcev namreč prvih 30 dni odsotnosti (začasne zadržanosti od dela) zaradi bolezni in poškodbe oziroma poklicne bolezni ali poškodbe pri delu denarno nadomestilo zagotavlja delodajalec iz lastnih sredstev. Samozaposleni do takega nadomestila

53 Po jezikovni razlagi tretjega odstavka 59. člena ZUTD so namreč do pravic iz zavarovanja za primer brezposelnosti kljub neplačevanju prispevkov upravičene zgolj osebe v delovnem razmerju. Glede tega je treba omeniti sodbo Vrhovnega sodišča RS VII Ips 254/2015 z dne 5. aprila 2016, v kateri sodišče poudarja, da ima upravni organ prve stopnje, ki odloča o pravici do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, dolžnost opozoriti samozaposleno osebo na pogojenost upravičenosti do nadomestila s plačilom prispevkov, pri čemer lahko do plačila pride tudi med trajanjem prvostopenjskega postopka. S. Bagari, nav. delo (2019), str. 287.

54 Glej 134. in 134.a člen ZPIZ-2.

55 Še po ZPIZ-1 samozaposleni niso bili upravičeni do delne pokojnine, v manjšem obsegu pa so bili deležni tudi pravic iz naslova invalidnosti, kar je bilo kritizirano v teoriji (glej denimo G. Strban, nav. delo (2008), str. 360–362), neustavnost zakonodajne ureditve je ugotovilo tudi Ustavno sodišče RS v odločbi U-I-358/04 z dne 19. oktobra 2006 in U-I-40/09 z dne 4. marca 2010. Zakonodajalec je pri pripravi ZPIZ-2 te očitke upošteval in po novem imajo pravico do delne pokojnine tudi samozaposlene osebe, družbeniki in kmetje, ki lahko pridobijo pravico do delne pokojnine, če ostanejo v obveznem zavarovanju v obsegu, ki ustreza sorazmernemu delu polnega delovnega oziroma zavarovalnega časa, vendar najmanj dve uri dnevno ali deset ur tedensko.

56 V zvezi s tem glej prejšnje poglavje.

57 Taka ureditev je lahko vprašljiva v delu glede določene najvišje zavarovalne osnove, saj obseg zdravstvenih dajatev v naravi ni odvisen od višine vplačanih prispevkov, temveč je enak za vse zavarovane osebe. G. Strban, nav. delo (2005), str. 160–161.

plače ni upravičen in mora izpadli dohodek pokrivati iz lastnih prihrankov ali kljub boleznim nadaljevati opravljanje dejavnosti.⁵⁸ Do nadomestila plače je upravičen šele od 31. delovnega dne odsotnosti, ko gre nadomestilo v breme Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS).⁵⁹

Pri tem je treba opozoriti, da samozaposleni tvorijo heterogeno skupino.⁶⁰ Tako lahko samozaposleni, ki zaposluje delavce, izpada dohodka v primeru bolezni ne občuti, tisti samozaposleni, ki nima zaposlenih delavcev (angl. *solo self-employed*), pa izpad prihodkov občuti, saj začne denarno nadomestilo prejemati šele od 31. dnečasne zadržanosti z dela.⁶¹ V praksi se posledice lahko izražajo tako, da samozaposleni ne vzamejo »bolniške«.⁶² Vprašanje pa je lahko, ali je denarno nadomestilo v času prvih 30 dni od nastanka bolezni res najprimernejše za vse skupine samozaposlenih oseb. Morda bi nekaterim bolj koristila pomoč pri opravljanju dejavnosti, ki se mora nadaljevati kljub bolezni (na primer nahraniti živino pri kmetih kot posebni skupini samozaposlenih oseb). Posebno pozornost bi bilo treba nameniti tudi razlikovanju ekonomsko odvisnih in neodvisnih samozaposlenih.⁶³

Drug primer najdemo v zavarovanju za brezposelnost. Zavarovanci, ki niso bili zavarovani na podlagi delovnega razmerja (torej tudi samozaposlene osebe), ne morejo uveljaviti pravice do denarnega nadomestila, če odjava iz vseh socialnih zavarovanj ni bila posledica objektivnih razlogov.⁶⁴ Samozaposlena oseba mora v primeru uveljavljanja pravice v vsakem konkretnem primeru izkazati obstoj

58 Dejstvo, da ob bolezni prvih 30 dni niso upravičeni do nadomestila, samozaposleni štejejo kot eno glavnih ovir pri samozaposlitvi (glej P. Domadenik, S. Bagari, V. Franca, T. Redek in L. Rihter v poglavju o empirični analizi prekarnosti na trgu dela v Sloveniji, v: K. Kresal Šoltes, G. Strban, in P. Domadenik (ur.), nav. delo.).

59 Posebnost velja za samozaposlene v kulturi – ti lahko za čas zadržanosti od dela zaradi bolezni, ki traja najmanj 31 delovnih dni, prejmejo dnevno nadomestilo za delovne dni do vključno 30. delovnega dne bolezni. Nadomestilo lahko prejmejo največ za enkratno zadržanost od dela zaradi bolezni v posameznem letu. Višino dnevnega nadomestila določi Vlada vsako leto z uredbo in v letu 2020 znaša 25 evrov (Uredba o določitvi višine dnevnega nadomestila za čas zadržanosti od dela zaradi bolezni za samozaposlene v kulturi za polni delovni čas za leto 2020, Uradni list RS, št. 2/20).

60 Vse manj je tradicionalno samozaposlenih, ki so se prostovoljno odločili za samozaposlitev, sprejeli tveganje in so pri svojem delu osebno in ekonomsko neodvisni, vse več pa je ekonomsko odvisnih in finančno ranljivih samozaposlenih. Evropska komisija, nav. delo (2018a), str. 3.

61 G. Strban, nav. delo (2008), str. 361–362.

62 V Sloveniji je v letu 2014 delež samozaposlenih, ki so prejeli nadomestilo plače iz naslova zdravstvenega zavarovanja, znašal 3,8 odstotka vseh samozaposlenih. Delež zaposlenih s polnim delovnim časom za nedoločen čas, ki so v letu 2014 prejeli nadomestilo plače iz naslova zdravstvenega zavarovanja, je znašal 31,4 odstotka. M. Matsaganis in drugi, nav. delo, str. 17–21.

63 V primeru ekonomsko odvisnih samozaposlenih oseb bi denimo breme nadomestila prvih 30 dni lahko naložili naročniku.

64 V skladu z ZUTD se med objektivne razloge za odjavo iz zavarovanja štejejo zlasti dalj časa trajajoča bolezen zavarovanca, insolventnost, stečaj, elementarna nesreča, večja materialna škoda na premoženju zavarovanca, izguba poslovnega prostora ali izguba poslovnega partnerja, na katerega je bilo pretežno vezano poslovanje, in drugi primerljivi objektivni razlogi.

objektivnih razlogov, presoja slednjega pa je v pristojnosti prvostopenjskega upravnega organa, ki odloča o zadevi (Zavod RS za zaposlovanje).⁶⁵

Tudi v zavarovanju za starševsko varstvo in v zavarovanju za primer brezposelnosti so samozaposleni sicer upravičeni do vseh pravic v enakem obsegu kot zaposleni, vendar se bo plačevanje prispevkov od najnižje zavarovalne osnove odrazilo v nižjem nadomestilu za čas dopusta za starševsko varstvo. Poleg tega pa samozaposleni v primeru daljšega koriščenja dopusta ne uživajo zaposlitvene varnosti.⁶⁶

2.2.4. Navidezno samozaposleni

Dodaten izziv za socialna zavarovanja so navidezno samozaposleni. Upoštevajoč, da je v večini držav največji obseg socialne varnosti (in delovnega varstva) še vedno zagotovljen delavcem,⁶⁷ za posameznika napačna opredelitev pomeni, da mu ni zagotovljen obseg delovne in socialne varnosti, ki bi mu moral biti glede na okoliščine opravljanja dela. Tem posameznikom je treba zagotoviti⁶⁸ ustrezno pravico do socialne varnosti. Sistem socialne varnosti bi namreč moral te osebe obravnavati kot delavce. Zgled so lahko ureditve (recimo nemška), ki navidezno samozaposlene (le) za namene sistema socialne varnosti enačijo z odvisnimi zaposlenimi, če je pri njihovem delu izpolnjena večina okoliščin, ki opredeljujejo odvisno delo.

V slovenski ureditvi obstoj delovnega razmerja v praksi ugotavljajo različni organi,⁶⁹ posameznik pa lahko tudi sam sproži začetek postopka ugotovitve obstoja delovnega razmerja.⁷⁰ Vendar pa taka ureditev ni primerna in se v praksi ni izkazala za učinkovito. Zato bi bilo treba razmisliti o večjem povezovanju organov pri teh nalogah (in njihovih elektronskih sistemov), kar bi omogočalo preglednejšo in sprotno obdelavo podatkov. Vsak organ, ki ugotovi obstoj delovnega razmerja, bi moral svojo odločitev, če dejansko stanje ni sporno, posredovati vsem institucijam, ki jih ugotovitev zadeva, slednje pa bi morale po uradni dolžnosti (*ex officio*) začeti postopke, ki so v njihovi stvarni pristojnosti.⁷¹ Pri tem bi morali večjo vlogo imeti

65 Ta mora dosledno spoštovati načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi, opredeljeno v 7. členu Zakona o upravnem postopku (ZUP), ki ga ob upoštevanju določbe 50. člena Ustave RS v primeru uveljavljanja socialnih pravic zavezuje k večji aktivnosti.

66 Povedano drugače, nimajo zagotovila, da jih bodo naročniki še čakali, ko prenehajo koristiti dopust iz zavarovanja za starševsko varstvo.

67 Bližje je neka nestandardna oblika dela standardni, večji je obseg delovno- in socialnopravnega varstva delavca. P. Schoukens in A. Barrio, nav. delo, str. 307.

68 O delovnopravnem varstvu navidezno samozaposlenih glej prispevek D. Senčur Peček.

69 Inšpektor za delo lahko na podlagi Zakona o inšpekciji dela (ZID-1) ugotovi opravljanje dela na podlagi pogodb civilnega prava, če so pri delu izpolnjeni elementi delovnega razmerja in slednje hkrati prepove ter delodajalcu (zavezancu) odredi izročitev pisne pogodbe o zaposlitvi delavcu. Obstoj delovnega razmerja kot predhodno vprašanje ugotavlja tudi Finančna uprava RS (FURS) pri izvajanju davčnih inšpekcijskih nadzorov nad obračunavanjem in plačevanjem prispevkov zavezancev.

70 V skladu z določbo 200. člena ZDR-1.

71 V zvezi s tem glej S. Bagari, nav. delo (2020).

nosilci socialnih zavarovanj, ki bi lahko neodvisno od drugih organov po uradni dolžnosti ugotavljali resnično pravno podlago za vključitev v socialna zavarovanja.

Rešitev bi lahko bil tudi postopek predhodne presoje narave pravnega razmerja, ki ga že poznajo v nekaterih državah.

2.3. DRUGO PRAVNO RAZMERJE

Na podlagi opravljanja dela v drugem pravnem razmerju je posameznik vključen v pokojninsko in invalidsko zavarovanje,⁷² opravljanje dela v drugem pravnem razmerju pa ni podlaga za vključitev v preostala socialna zavarovanja, ki jih poznamo pri nas.⁷³

Drugače kot delavci in samozaposleni, osebe, ki v okviru drugega pravnega razmerja opravljajo delo, nimajo obveznosti mesečnega plačevanja prispevkov od najnižje zavarovalne osnove,⁷⁴ vendar je manjši tudi obseg njihovih pravic iz socialnega zavarovanja. Plačevanje prispevkov od vsakega plačila za opravljeno delo oziroma storitev, prejeta na podlagi drugega pravnega razmerja,⁷⁵ se v pokojninskem in invalidskem zavarovanju kaže v priznavanju zavarovalne dobe (po en mesec zavarovalne dobe za vsakih doseženih 60 odstotkov povprečne mesečne plače v koledarskem letu).

Obveznost plačila prispevkov nastane, če zavarovanec ob izplačilu prejemka iz drugega pravnega razmerja izpolnjuje pogoje za obvezno zavarovanje (recimo v primeru začasnega in občasnega dela dijakov in študentov je to ustrezno izdana in izpolnjena študentska napotnica). Obveznost pa nastane tudi, če ob izplačilu niso izpolnjeni pogoji za obvezno zavarovanje na tej podlagi, so pa bili izpolnjeni ti pogoji v času, ko je zavarovanec opravljal delo v okviru drugega pravnega razmerja.⁷⁶ Za obračun prispevkov je namreč pomembno, ali je prejemnik plačila obvezno (ali prostovoljno) zavarovan po 18. členu ZPIZ-2 in torej ni zavarovan po drugi podlagi. Če je prejemnik plačila zavarovan na drugi podlagi, se od prejetega plačila obračuna

72 Če ni v skladu z načelom prednostnega reda zavarovanja zavarovan na drugi pravni podlagi. Glej 18. člen ZPIZ-2.

73 Razen zavarovanja za poškodbe pri delu in poklicne bolezni na podlagi 17. člena ZZVZZ. Posameznik je sicer obvezno zdravstveno zavarovan na podlagi generalne klavzule (20. točka prvega odstavka 15. člena ZZVZZ) ali kot družinski član, od dohodkov, prejetih za opravljeno delo oziroma storitev v drugem pravnem razmerju, pa je dolžan plačati prispevek po stopnji 6,36 odstotka, vendar mu to ne prinaša dodatnih pravic.

74 Prispevek se plačuje od vsakega dohodka, kar pomeni, da če dohodka ni, tudi obveznost plačila prispevkov ne nastane.

75 Člen 146 ZPIZ-2.

76 Podatke, na podlagi katerih se ugotovi izpolnjevanje pogojev za obvezno zavarovanje na podlagi opravljanja dela v okviru drugega pravnega razmerja, izplačevalcu prejemka zagotavlja zavarovanec.

le prispevek za invalidnost in smrt v višini 8,85 odstotka osnove (brez delavčevega dela 15,5 odstotka osnove).⁷⁷

Iz invalidskega zavarovanja so zavarovanci iz 18. člena ZPIZ-2 (na podlagi drugega pravnega razmerja) upravičeni le do pravic na podlagi I. kategorije invalidnosti, v primeru razvrstitve v II. kategorijo pa pravico do poklicne rehabilitacije.⁷⁸

Upoštevati bi bilo treba predlog Evropskega ekonomsko-socialnega odbora,⁷⁹ da se elektronske sisteme upravljavcev nacionalnih pokojninskih sistemov in sistemov zdravstvenega zavarovanja poveže s sistemi davčnih uprav, kar bi omogočalo sprotno obdelavo podatkov in prijavo v zavarovanje vseh oseb, ki prejemajo prihodke iz dela, ne glede na njihovo podlago. V ta sistem bi morali vključiti tudi posameznike, ki delo opravljajo le v drugem pravnem razmerju, in to v vsa socialna zavarovanja.⁸⁰

3. MEDNARODNI IN EVROPSKI PRAVNI VIRI

Razprava o nestandardnih oblikah zaposlitve in samozaposlitve je že dlje časa predmet raziskovanja v delovnem pravu in pravu socialne varnosti. Pri nestandardnih oblikah zaposlitve in samozaposlitve se poudarja pomanjkanje ustreznega delovno- in socialnopravnega varstva. Iz mednarodnih in evropskih pravnih virov vedno znova prihaja priporočilo državam, da nestandardnim delavcem ne zagotovijo le dostopa do sistema socialne varnosti, temveč tudi ustrezno raven pravic iz tega sistema.⁸¹

Čeprav je večina držav že sprejela nekatere reforme, s katerimi se odzivajo na pojav nestandardnih oblik zaposlitve in samozaposlitve,⁸² pa te niso celovite in ne odpravljajo vrzeli v dostopu vseh skupin do (vseh) vej socialne varnosti.⁸³ Tudi v temeljnem poročilu Mednarodne organizacije dela (MOD) o nestandardnih oblikah

⁷⁷ Glej prvi odstavek 20. člena ZPIZ-2.

⁷⁸ Člen 69 ZPIZ-2.

⁷⁹ Evropski ekonomsko-socialni odbor, nav. delo (2018), točka 1.4.

⁸⁰ Več o tem v ločenem prispevku P. Rataj, S. Bagari in G. Strban v poglavju o vključitvi nestandardnih oblik zaposlitve in samozaposlitve v socialna zavarovanja, v: K. Kresal Šoltes, G. Strban, in P. Domadenik (ur.), nav. delo.

⁸¹ V Resoluciji Evropskega parlamenta z dne 14. januarja 2014 o socialni zaščiti za vse, tudi za samozaposlene delavce (2013/2111(INI)), je uvodoma poudarjeno, da »je treba nenehno izboljševati in posodabljati sisteme socialne varnosti na ravni držav članic, da bi vsem zagotovili zanesljivo, trajnostno in primerno socialno zaščito, ki temelji na načelih splošnega dostopa in nediskriminacije, ter da bi zagotovili zmožnost prožnega odzivanja na demografski razvoj in razvoj trga dela.« Evropski parlament pri tem države članice spodbuja, naj razvijejo strategije za razvoj socialne varnosti v skladu s predlogi MOD.

⁸² V zvezi s tem glej denimo S. Spasova in drugi, nav. delo.

⁸³ Evropska komisija, nav. delo (2018a), str. 7.

dela po svetu⁸⁴ se kot eno bistvenih tveganj za prekarost, ki so jim izpostavljeni nestandardni delavci, poudarja nezadosten obseg socialne varnosti.

Tako mednarodni kot tudi evropski pravni akti in nadzorni mehanizmi so lahko pomembno orodje določitve (minimalnih) standardov, ki naj vodijo nacionalne zakonodajalce, navsezadnje pa lahko v čedalje mobilnejši družbi le ukrepi na ravni EU preprečijo tekmovanje v zniževanju standardov in zagotovijo, da vse države članice zasledujejo enake cilje.

Evropski ekonomsko-socialni odbor glede tega ugotavlja, da je evropski zakonodajalec⁸⁵ že poskušal zapolniti vrzeli v sistemih socialne zaščite, vendar predhodne ugotovitve o izvajanju navedenih pravnih instrumentov kažejo, da samozaposlenim v nekaterih primerih še vedno ni zagotovljen učinkovit dostop do sistemov socialne varnosti.⁸⁶ Evropski ekonomsko-socialni odbor prav tako opozarja na omejen dostop do zdravstvenega varstva delavcev v nestandardnih oblikah zaposlitve in samozaposlenih ter poudarja, da bi bilo dostop do zdravstvenega varstva »sicer treba obvezno zagotoviti za vse zaposlene in nezaposlene osebe.«⁸⁷

Vprašanje zagotavljanja (formalnega in dejanskega) dostopa do sistemov socialne varnosti nestandardnih delavcev obravnava tudi Evropski steber socialnih pravic, ki so ga novembra 2017 skupaj razglasili Evropski parlament, Svet in Evropska komisija. Slednji določa 20 načel, ki so bistvena za poštene in dobro delujoče trge dela ter sisteme socialne varnosti. Načelo 12, ki govori o socialni zaščiti, določa, da »delavci ter v primerljivih pogojih samozaposleni ne glede na obliko ali trajanje delovnega razmerja pravico do primerne socialne zaščite.« S tem razširja pravico do socialne zaščite in vseh njenih sestavnih delov na ravni EU na zaposlene v nestandardnih oblikah zaposlitve in na samozaposlene, kar je vsekakor pomemben korak za zagotovitev, da imajo vse ekonomsko aktivne osebe dostop do ustrezne socialne varnosti.⁸⁸

84 MOD, nav. delo.

85 Denimo z Direktivami 2010/41/EU, 2014/50/EU in 2016/2341/EU.

86 Evropski ekonomsko-socialni odbor, nav. delo (2018a).

87 Prav tam, točka 4.13.

88 Evropski odbor za socialne pravice pri Svetu Evrope (EOSP) je sicer že leta 1998 v svoji odločitvi poudaril, da prvi odstavek 12. člena Evropske socialne listine zagotavlja pravico do socialne varnosti delavcem in njihovim vzdrževanim članom, vključno s samozaposlenimi (Conclusions XIV-1 (1998), Ireland).

Z namenom nadaljnega razvoja tega načela je bilo sprejeto Priporočilo Sveta o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite.⁸⁹ V slednjem EU spodbuja države članice, da vsem zaposlenim in samozaposlenim zagotovijo:

1. formalno kritje (dostop) iz sistema socialne zaščite,
2. dejansko kritje (pridobivanje in uveljavljanje pravic), ustreznost⁹⁰ in prenosljivost dajatev iz sistema socialne zaščite ter
3. večjo preglednost glede sistemov socialne zaščite in iz njih izhajajočih pravic.

Kot ustrezno raven zaščite v primeru nastanka socialnega primera Priporočilo opredeljuje raven, ki je zadostna in pravočasna za ohranjanje življenjskega standarda, zagotavlja ustrezno nadomestitev izgube dohodka ter tisto, ki vedno preprečuje, da bi člani sistema končali v revščini. Pri tem pa morajo države zagotoviti, da so prispevki za socialno zaščito sorazmerni z zmožnostjo prispevanja delavcev in samozaposlenih oseb.⁹¹

4. ZAKLJUČEK

Sistemi socialne varnosti se morajo prilagoditi pojavu novih, nestandardnih oblik zaposlitve in samozaposlitve, ki jih že opravlja pomemben del delovno aktivnega prebivalstva. Korak v to smer je slovenski zakonodajalec skozi spremembe zakonodaje že storil. Še vedno pa ostajajo odprta številna vprašanja in področja, na katera je treba te spremembe vpeljati ali jih razjasniti.

Zaradi razlik v (formalnem in dejanskem) dostopu do sistemov socialnih zavarovanj in neustrezne ravni socialne varnosti, ki se osebam zagotavljajo iz teh sistemov, se čedalje večje breme prelaga na sistem socialnega varstva. Slednji je subsidiarne pravne narave in mora biti le zadnja, varovalna mreža širšega sistema socialne varnosti.

Pri prilagajanju sistemov socialne varnosti nestandardnim oblikam zaposlitve in samozaposlitve je treba spoštovati temeljna načela socialne varnosti, hkrati pa tudi upoštevati značilnosti dela, ki ga opravljajo osebe, ki niso v standardnem delovnem razmerju, s pogodbo o zaposlitvi za polni in nedoločen čas. Primerljivo tem značilnostim morajo biti namreč določene tudi njihove pravice in obveznosti.

89 Uradni list EU C 387.

90 Kot ustrezno raven zaščite Priporočilo opredeljuje *zadostno* in pravočasno za ohranjanje življenjskega standarda, zagotavljanje ustrezne nadomestitve izgube dohodka ter tisto, ki vedno preprečuje, da bi člani sistema končali v revščini.

91 Glej poglavje Ustreznost (12. -15. točka) Priporočila.

Pri pripravi nadaljnjih sprememb je treba upoštevati, da je zagotavljanje dostopa do sistemov socialne varnosti bistveno za uresničevanje pravice vseh do socialne varnosti, ki potrebujejo socialno zaščito. Navsezadnje pa ne smemo spregledati tudi, da je vplačevanje v javne blagajne socialnih zavarovanj⁹² pomembno za dolgoročno vzdržnost sistemov socialne varnosti, kakor tudi za sam obstoj socialne države in medsebojne solidarne povezanosti zavarovanih oseb.

LITERATURA

Bagari, S.: Pravice in obveznosti delavcev v nestandardnih oblikah dela v sistemu socialnih zavarovanj, v: Delavci in delodajalci, 19 (2019) 2-3, str. 275–297.

Bagari, S.: Obstoj delovnega razmerja in posledice v sistemu socialne varnosti, v: Pravna praksa, 39 (2020) 5, str. 29–31.

Evropska komisija: Predlog za Priporočilo Sveta o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite, COM(2018) 132 final, Strasbourg, 13. marec 2018 (citirano kot 2018a).

Evropska komisija: Access to social protection for all forms of employment, Assessing the options for a possible EU initiative. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2018 (citirano kot 2018b).

Evropska komisija: The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU, Volume 1. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2018 (citirano kot 2018c).

Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO): Mnenje o zlorabi statusa samozaposlene osebe – mnenje na lastno pobudo, Uradni list EU C 161/14, 6. junij 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO): Mnenje o vzdržnosti sistemov socialne varnosti in socialne zaščite v digitalni dobi – mnenje na lastno pobudo, Uradni list EU C 129/7, 11. april 2018 (citirano kot 2018a).

Evropski ekonomsko-socialni odbor, Mnenje o Predlogu priporočila Sveta o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite, Uradni list EU C 440/135, 6. december 2018 (citirano kot 2018b).

Kresal Šoltes, K., Strban, G., in Domadenik, P. (ur.): Prekarno delo: multidisciplinarna analiza. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani in Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2020 (v tisku).

Matsaganis, M., in drugi, Non-standard employment and access to social security benefits, Research note 8/2015, Evropska unija 2016.

92 Tem ni naklonjena demografska projekcija, ki nakazuje na izenačevanje števila zaposlenih s številom upokoencev.

Mednarodna organizacija dela (MOD): Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects, Mednarodni urad za delo, Ženeva 2016.

OECD: Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Pariz 2019, <<https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>> (26. 2. 2020).

Senčur Peček, D.: Samozaposleni, ekonomsko odvisne osebe in obstoj delovnega razmerja, v: Delavci in delodajalci, 14 (2014) 2-3, str. 201–220.

Schoukens, P., in Barrio, A.: The changing concept of work: When does typical work become atypical?, v: European Labour Law Journal, 8 (2017) 4, str. 306–332.

Spasova, S., in drugi: Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. Evropska komisija, Bruselj 2017.

Strban, G.: Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja. Cankarjeva založba, Ljubljana 2005.

Strban, G.: Fleksibilnejša odpoved pogodbe o zaposlitvi in prilagoditev pravic v primeru brezposelnosti, v: Podjetje in delo, (2006) 6-7, str. 1396–1404.

Strban, G.: Socialna varnost oseb aktivnih zunaj delovnega razmerja, v: Delavci in delodajalci, 8 (2008) 2-3, str. 345–366.

Strban, G.: Zavarovanje za brezposelnost v novi ureditvi trga dela, v: Podjetje in delo, (2010) 6-7, str. 1222–1226.

Strban, G.: Spregledani vidiki pokojninske reforme, v: Delavci in Delodajalci, 13 (2013) 2-3, str. 277–299.

Strban, G.: Prenova obveznega zdravstvenega zavarovanja – zadostujejo spremembe obstoječega zakona ali nujen sprejem novega?, v: Delavci in delodajalci, 16 (2016) 4, str. 585–607.

**II. EKONOMSKI, SOCIALNI IN
ZDRAVSTVENI VIDIKI POSLEDIC
PREKARNEGA DELA ZA
POSAMEZNIKA IN DRUŽBO KOT
CELOTO**

Polona Domadenik

Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta

Tjaša Redek

Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta

PRIMERJAVA STANJA NA TRGU DELA IN POJAVNOSTI PREKARNOSTI V SLOVENIJI IN DRŽAVAH EU

1. UVOD

Trg dela v Evropi se je v zadnjih dvajsetih letih spremenil zaradi vpliva različnih dejavnikov tako na strani povpraševanja kot tudi ponudbe dela, pri čemer so najpogosteje omenjene spremembe v gospodarski strukturi, povečana globalna konkurenca, večja negotovost, h kateri je pripomogla predvsem globalna gospodarska kriza, ter globalne politično-ekonomske spremembe. Med izrazitejšimi trendi na trgu dela je tudi povečana prisotnost prekarnih oblik dela.¹

Namen prispevka je natančneje orisati stanje na trgu dela v Evropski uniji in v Sloveniji nasploh ter predvsem natančno prikazati prisotnost ter značilnosti dveh prekarnih oblik zaposlitve: samozaposlitve in agencijskega dela. Z metodološkega vidika analiza temelji na dveh virih podatkov: agregatnih podatkih Eurostata o stanju na trgu dela v državah članicah EU in mikro podatkih Ankete o delovni sili Slovenije, Belgije, Avstrije in Nemčije.

Prispevek je sestavljen iz treh večjih delov. Najprej prikazujemo stanje na trgu dela v Evropski uniji in Sloveniji nasploh ter orišemo predvsem glavne trende s področja zaposlenosti in brezposelnosti. V drugem delu prikazujemo trende na trgu dela v izbranih državah za skupino zaposlenih v standardnih oblikah zaposlitve, ki jo dopolnimo z analizo tistih, ki so samozaposleni ali zaposleni pri agencijah za posredovanje dela (agencijski delavci). V tretjem delu identificiramo glavne razlike med Slovenijo in preostalimi državami. V zaključku podamo sklepane ugotovitve.

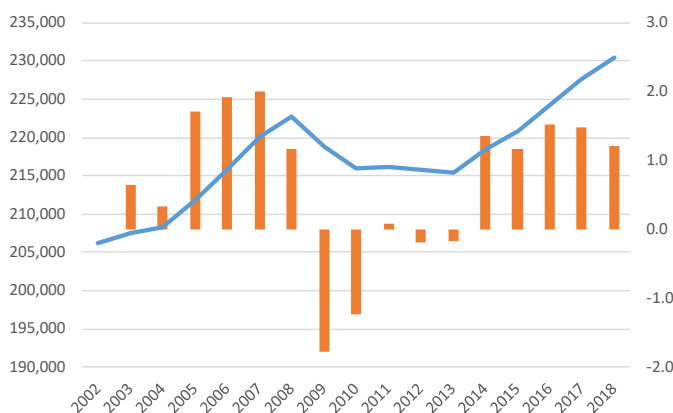
2. ANALIZA TRENDOV NA TRGU DELA V DRŽAVAH ČLANICAH EU

Gospodarska kriza, ki je v Evropi najbolj pustošila med letoma 2008 in 2010, je na trgu dela pustila številne posledice. Proces okrevanja, ki se je v nekaterih državah članicah začel leta 2011, v večini pa šele leta 2014, je dolgotrajen in kljub gospodarski rasti v zadnjih letih marsikatera država članica še ni dosegla zaposlenosti iz predkriznega obdobja. Povprečna stopnja brezposelnosti v EU28 se je med letoma 2008 in 2013 precej povečala: od leta 2008, ko je bila najnižja, sedem odstotkov, se je do leta 2013 povzpela na kar 10,9 odstotka. Hkrati pa se je na trgu dela jasno pokazala ciklična pogojenost zaposlitev za določen čas ter agencijskega dela, saj sta se pred krizo povečala deleža zaposlenih za določen čas (porast se je zgodil od leta 2002 dalje) ter agencijskih delavcev, nato pa je njihov delež med vsemi zaposlenimi v času krize

¹ A. Broughton, M. Green, C. Rickard, S. Swift, W. Eichhorst, V. Tobsch, I. Magda, P. Lewandowski, R. Keister, D. Jonaviciene, N. Ramos, D. Valsamis in F. Tros, nav. delo; European Commission and DG Employment, nav. delo; ter K. McQuinn in K. Whelan, nav. delo.

padel.² V obdobju okrevanja se je delež zaposlenih za določen čas ter agencijskih delavcev spet začel povečevati. Od leta 2013 se je delež zaposlitev za določen čas v EU28 povečal z 10,7 na 11,3 odstotka vseh zaposlenih, v Sloveniji celo s 13,4 na 14,6 odstotka (2013–2017), delež agencijskih pa se je v EU28 od leta 2013 povečal z 1,5 na 1,9 odstotka, v Sloveniji pa je v istem obdobju narasel s 4,7 na 5,7 odstotka vseh zaposlenih. Ob tem je treba poudariti, da je trenutni delež v obeh primerih podoben kot pred krizo.³

Slika 10.1: Gibanje števila zaposlenih (starejši od 15 let) v tisočih (levo, modra) in stopnje rasti zaposlovanja v odstotkih (desno, oranžna), v državah članicah EU-28, 2002–2018.



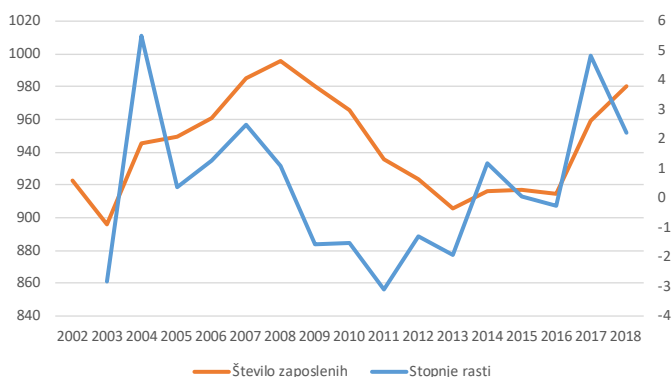
Vir: Eurostat, 2019.

Slika 10.1 prikazuje gibanje števila zaposlenih in stopnje rasti zaposlenosti v državah članicah EU. V letu 2018 je bilo 12,2 odstotka več zaposlenih kot leta 2002. Razen kriznih let je bila rast zaposlenosti vseskozi pozitivna, letne stopnje rasti pa so bile med 0,5 in dva odstotka na leto. Če primerjamo gibanje zaposlenosti v EU s Slovenijo (Slika 10.2), lahko ugotovimo, da se je zaposlenost v Sloveniji med letoma 2002 in 2018 povečala za 6,5 odstotka, stopnje rasti pa so se spreminjale precej več kot na ravni EU. Padec zaposlenosti v času krize je bil večji, okrevanje pa je trajalo dalj časa kot na ravni EU.

2 T. Redek, nav. delo.

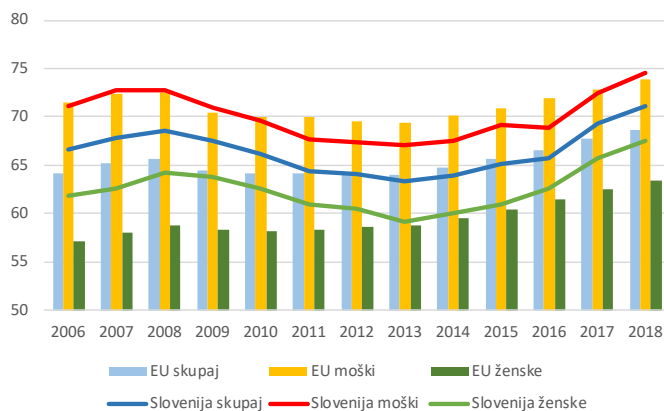
3 Vir: <<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>> (20. 12. 2019).

Slika 10.2: Gibanje števila zaposlenih (starejši od 15 let) v tisočih (levo, modra) in stopnje rasti števila zaposlenih v odstotkih (desno, oranžna), v Sloveniji, 2002–2018.



Vir: Eurostat, 2019.

Slika 10.3: Stopnja zaposlenosti (15–64 let) v državah članicah EU-28 in Sloveniji po spolu, 2006–2018, v odstotkih.

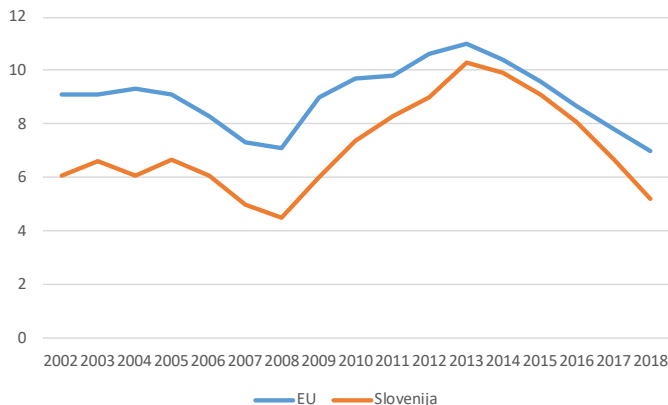


Vir: Eurostat, 2019.

Slika 10.3 prikazuje stopnjo zaposlenosti posameznikov v starosti med 15 in 64 let. Leta 2006 je ta znašala 64,2 odstotka v državah članicah EU in 66,6 odstotka v Sloveniji. V času krize je zaposlenost nekoliko upadla in se vnovič začela povečevati po letu 2012. Leta 2018 je stopnja zaposlenosti v Sloveniji znašala 81,2 odstotka, na ravni EU pa 73,9 odstotka. Najvišjo rast beležimo po letu 2016, predvsem zaradi izrazitega povečanja zaposlenosti žensk.

Gibanje stopnje brezposelnih v državah članicah EU in Sloveniji v obdobju med letoma 2002 in 2018 prikazuje podobno dinamiko. Naraščanje stopnje brezposelnosti je bilo v času krize v Sloveniji izrazitejše, po letu 2013 pa stopnja brezposelnosti upada tako na ravni EU kot tudi Slovenije (slika 10.4).

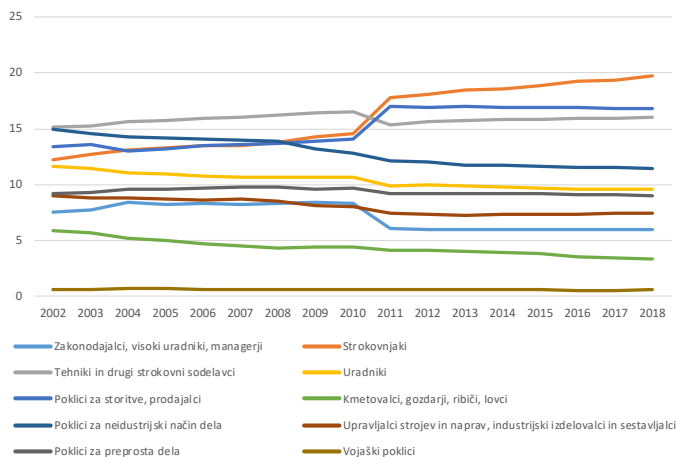
Slika 10.4: Stopnja brezposelnosti (15–64 let) v državah članicah EU28 in Sloveniji, 2002–2018, v odstotkih.



Vir: Eurostat, 2019.

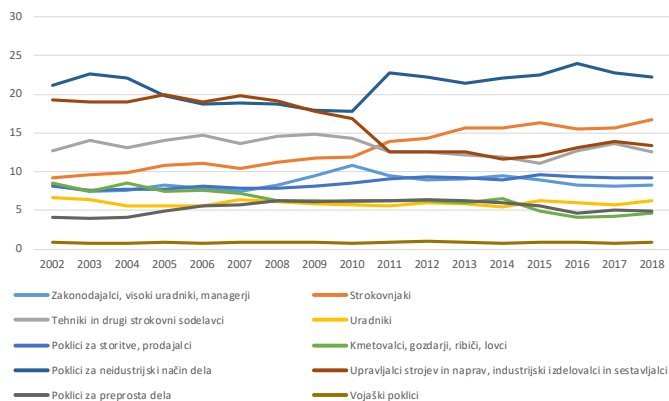
Z vidika dinamike na trgu dela je pomembna tudi poklicna struktura zaposlenih. Slika 10.5 prikazuje strukturo na ravni držav članic EU, Slika 10.6 pa na ravni Slovenije. V času krize se je v poklicni strukturi najbolj zmanjšal delež zaposlenih na vodstvenih položajih (zakonodajalci in vodstveni delavci – managerji) in zaposlenih s poklicem za neindustrijski način dela (monterji, serviserji in preostala obrtna dela). Po drugi strani pa se v strukturi povečuje delež strokovnjakov. Če primerjamo poklicno strukturo držav članic EU in Slovenije, lahko ugotovimo, da je v Sloveniji razmeroma več zaposlenih s poklicem za neindustrijski način dela (gradbinci, pleskarji, livarji, kovinarji, strojni mehaniki, poklici za rokodelsko-obrtna in tiskarska dela, monterji in serviserji ter drugi) precej manj pa tistih, ki se uvrščajo v skupino tehnikov ali poklicev za storitve, prodajalcev (Slika 10.6).

Slika 10.5: Poklicna struktura zaposlenih po glavnih poklicnih skupinah ISCO (starejši od 15 let) kot delež vseh zaposlenih v državah članicah EU28, 2002–2018, v odstotkih.



Vir: Eurostat, 2019.

Slika 10.6: Poklicna struktura zaposlenih po glavnih poklicnih skupinah ISCO (starejši od 15 let) kot delež vseh zaposlenih v Sloveniji, 2002–2018, v odstotkih.

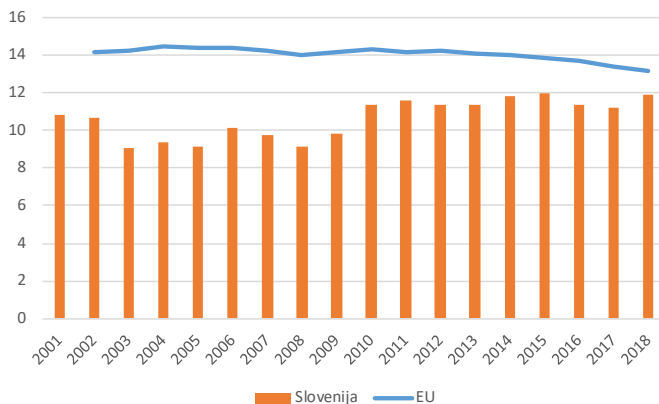


Vir: Eurostat, 2019.

V nadaljevanju prikazujemo trend **samozaposlenih**, ki je ena od prekarnih skupin na trgu dela. Slika 10.7 prikazuje gibanje samozaposlenih kot delež vseh delovno aktivnih prebivalcev v obdobju med letoma 2001 in 2018. Leta 2012 je bilo med vsemi delovno aktivnimi na ravni EU28 v povprečju 14 odstotkov takih, ki so delovali kot samostojni podjetniki. Ta delež je bil razmeroma stabilen do leta 2013, nato pa je

začel rahlo upadati (zaradi naraščanja zaposlitev na podlagi pogodbe o zaposlitvi) in je do leta 2018 padel na dobrih 11 odstotkov. V Sloveniji se je od leta 2001 delež samozaposlenih povečal z 11 na približno 12 odstotkov leta 2018, kar pa je vendarle pomenilo občuten skok v številu samozaposlenih, saj se je od leta 2016 stopnja zaposlenosti in s tem število zaposlenih (in med njimi tudi samozaposlenih) občutno povečalo. Gibanje stopenj rasti števila samozaposlenih v EU in Sloveniji prikazuje Slika 10.7. Poleg dinamike je zanimivo zlasti to, da se je število samozaposlenih v Sloveniji zelo povečalo v letih 2009 in 2010, kar sovpada z večanjem števila brezposelnih in ukrepi aktivne politike zaposlovanja (subvencionirano delovanje samostojnih podjetnikov v primeru brezposelnosti).

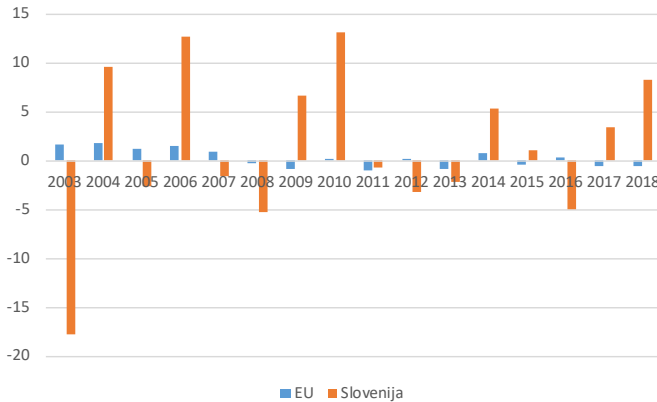
Slika 10.7: Delež samozaposlenih med vsemi delovno aktivnimi prebivalci v obdobju med leti 2001 in 2018 v Sloveniji in v EU, v odstotkih.



Vir: Eurostat, 2019.

Na podlagi stopenj rasti števila samozaposlenih, ki so prikazane na Sliki 10.8, lahko ugotovimo, da je bila rast števila samozaposlenih najvišja v času gospodarske recesije v letih 2009 in 2010. Leta 2017 in 2018 pa je k rasti pripomoglo višje povpraševanje na trgu dela.

Slika 10.8: Stopnje rasti števila samozaposlenih v obdobju med letoma 2003 in 2018, v odstotkih.

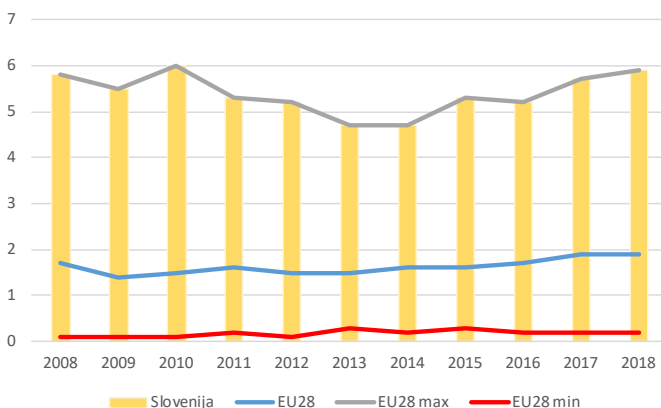


Vir: Eurostat, 2019.

Če primerjamo delež agencijskih delavcev med vsemi po letih v Sloveniji in v EU, lahko ugotovimo, da je njihov delež v Sloveniji sistematično med najvišjimi ali najvišji v Evropi (Slika 10.9). Hkrati pa je zanimivo, da je delež agencijskih delavcev med najnižjimi v nekaterih državah EU, v katerih imajo tradicionalno prožnejši trg dela. Delež agencijskih delavcev v Veliki Britaniji je v letu 2018 znašal zgolj 0,5 odstotka, na Danskem 0,7 odstotka, v baltskih državah in Belgiji manj kot dva odstotka, v Avstriji in Nemčiji pa približno 2,5 odstotka. To kaže, da podjetja v primeru potreb po prožnosti to zagotavljajo prek najema delavcev pri agencijah za posredovanje dela.⁴

⁴ Vir: <<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>> (15. 12. 2019).

Slika 10.9: Delež agencijskih delavcev, ki delajo za določen čas, med vsemi zaposlenimi, v odstotkih.



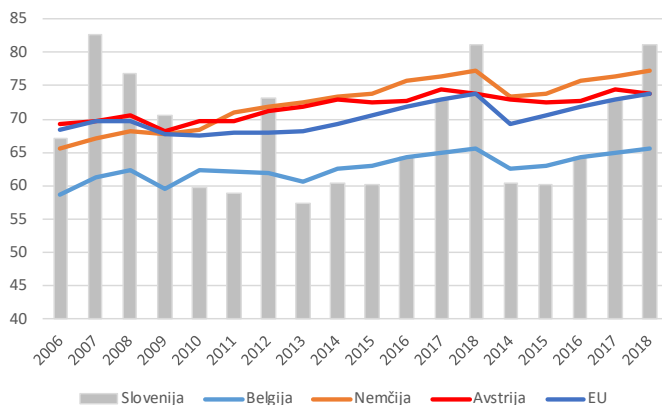
Vir: Eurostat, 2019.

3. PRIKAZ UGOTOVITEV ZA IZBRANE SKUPINE ZAPOSLENIH IN SAMOZAPOSLENE V IZBRANIH SKUPINAH DRŽAV

V nadaljevanju prikazujemo trende za posamezne oblike zaposlenosti in samozaposlenosti na trgu dela izbranih držav Belgije, Avstrije in Nemčije, ter jih primerjamo s Slovenijo. Najprej prikazujemo trende na trgu dela v izbranih državah za skupino zaposlenih v standardnih oblikah zaposlitve, ki jo v nadaljevanju nadgradimo z zaposlenimi v dveh nestandardnih oblikah zaposlitve: samozaposleni in zaposleni pri agencijah za posredovanje dela (agencijski delavci).

Zaposleni v standardnih oblikah zaposlitve. Slika 10.10 najprej prikazuje stopnjo zaposlenosti prebivalcev, starih med 15 in 64 let, tako za povprečje držav članic EU28 kot tudi za izbrane države v obdobju med letoma 2006 in 2018. Ugotovimo lahko, da je bila stopnja zaposlenosti v Sloveniji nižja od povprečja EU in izbranih držav predvsem v času krize med letoma 2009 in 2015, po tem letu pa se je občutno povečala. Med izbranimi državami je bila stopnja zaposlenosti vseskozi višja v Nemčiji in je za približno 10 odstotnih točk odstopala od stopnje zaposlenosti v Belgiji.

Slika 10.10: Stopnja zaposlenosti med vsemi aktivnimi prebivalci v obdobju med letoma 2006 in 2018, 15–64 let, v odstotkih.



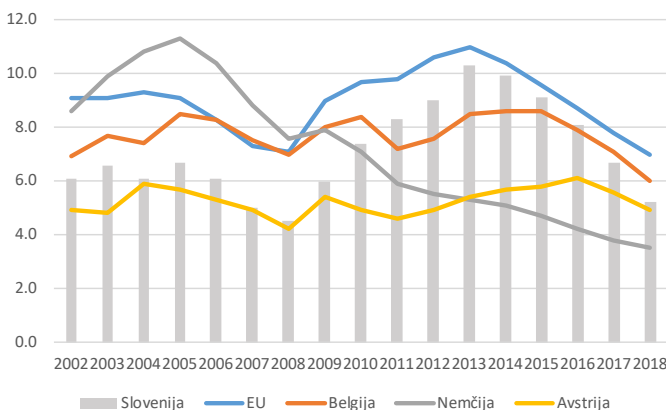
Vir: Eurostat, 2019.

V letu 2018 je znašala stopnja zaposlenosti moških v starosti med 15 in 64 let v državah EU 81,3 odstotka, kar je za 7,4 odstotne točke več, kot je povprečje držav članic EU28. V Sloveniji je bila stopnja zaposlenosti moških 82,5 odstotka, v Nemčiji je bila višja za 2 odstotni točki (84,5 odstotka), v Avstriji in Belgiji pa občutno nižja (80,3 odstotka v Avstriji in 71 odstotkov v Belgiji). Stopnja zaposlenosti žensk je bila v letu 2018 v državah EU v povprečju 66,8 odstotka, v Sloveniji pa 80,1 odstotka, kar je najvišji delež med analiziranimi državami. V Belgiji je bila leta 2018 namreč stopnja zaposlenosti žensk zgolj 60,4 odstotka, v Nemčiji 68,9 odstotka in Avstriji 68,1 odstotka (Eurostat, 2019).

Če primerjamo stopnjo brezposelnosti med letoma 2002 in 2018 (Slika 10.11), lahko ugotovimo, da se je ta v Nemčiji po letu 2005 bistveno zmanjšala, kar lahko pripišemo izvedenim tako imenovanim Harzovim reformam na trgu dela. Reformni ukrepi so s povečanjem prožnosti delovnega časa, motivacijo in izboljšanim ujemanjem na trgu dela vplivali na razmeroma nizko stopnjo brezposelnosti tudi med recesijo po letu 2008.⁵ V času krize se je med izbranimi državami najbolj povečala stopnja brezposelnosti v Belgiji, ki je začela upadati šele v letu 2016. Avstrija je beležila najnižjo stopnjo brezposelnosti vse do leta 2013. V letu 2018 je stopnja brezposelnosti v Avstriji znašala 4,9 odstotka, kar je bilo 0,3 odstotne točke nižje od Slovenije. V Nemčiji je bila stopnja brezposelnosti 3,5 odstotka, v Belgiji pa kar šest odstotkov. V vseh izbranih državah je bila stopnja brezposelnosti nižja od povprečja držav članic EU28, ki je v letu 2018 znašala sedem odstotkov.

5 J. Bradley in A. Kuegler, nav. delo.

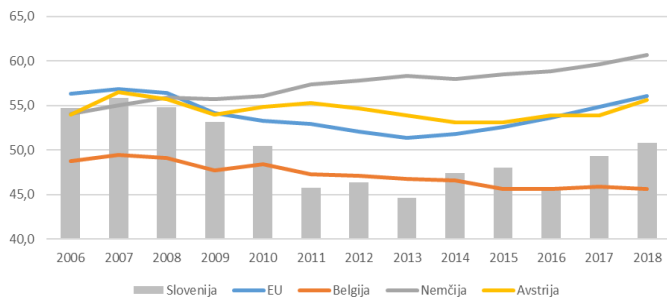
Slika 10.11: Stopnja brezposelnosti (15–64 let) v državah članicah EU28 in izbranih državah, 2002–2018, v odstotkih.



Vir: Eurostat, 2019.

Stopnja zaposlenosti med prebivalci z nižjo stopnjo izobrazbe (nedokončano ali dokončano osnovno šolo, poklicno srednjo šolo) je bila v analiziranih državah v obdobju med letoma 2006 in 2018 med 50 in 60 odstotki (Slika 10.12). Na ravni povprečja držav članic EU je bila kar za 20 odstotnih točk nižja od stopnje zaposlenosti tistih, ki so imeli srednjo stopnjo izobrazbe, kar kaže na nizko zaposlenost med nizko izobraženimi nasploh. Najvišjo stopnjo zaposlenosti nizko izobraženih med posameznimi izbranimi državami je imela Nemčija (v letu 2018 je presegala 60 odstotkov), najnižjo pa Belgija (45 odstotkov). V Sloveniji se je zaposlenost najmanj izobraženih začela povečevati po letu 2017, vendar še vedno za skoraj pet odstotnih točk zaostaja za predkriznim deležem. Gospodarska kriza med letoma 2009 in 2012 je imela največji učinek na stopnjo zaposlenosti najslabše izobraženih prav v Sloveniji.

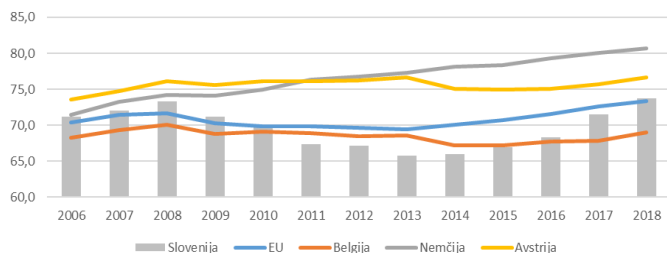
Slika 10.12: Stopnja zaposlenosti med vsemi aktivnimi prebivalci z nizko stopnjo izobrazbe (ISCED 0-2) v izbranih državah v obdobju med letoma 2006 in 2018, 20–64 let, v odstotkih.



Vir: Eurostat, 2019.

Tudi pri posameznikih s srednjo stopnjo izobrazbe (dokončana srednja strokovna šola, gimnazija in višješolski program, Slika 10.13) je viden upad zaposlenosti v kriznem času, vendar je ta precej manjši kot pri posameznikih z nižjo stopnjo izobrazbe. V Nemčiji v času ekonomske krize do zmanjšanja stopnje zaposlenosti tistih s srednjo stopnjo izobrazbe sploh ni prišlo, v Avstriji pa se je nekoliko zmanjšala šele v letu 2013. Stopnja zaposlenosti prebivalcev s srednjo stopnjo izobrazbe se je v obdobju med letoma 2006 in 2018 povečala za tri odstotne točke na ravni držav članic EU in je v letu 2018 znašala podobno kot v Sloveniji, 74 odstotkov.

Slika 10.13: Stopnja zaposlenosti med vsemi aktivnimi prebivalci s srednjo stopnjo izobrazbe (ISCED 3-4) v obdobju med letoma 2006 in 2018, 20–64 let, v odstotkih.

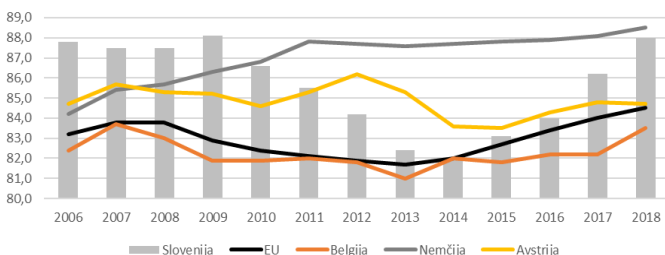


Vir: Eurostat, 2019.

Stopnja zaposlenosti posameznikov z visoko izobrazbo se giblje med 80 in 90 odstotki, pri čemer lahko na Sliki 10.14 opazimo, da so razlike med državami precej manjše kot pri tistih posameznikih z nizko ali srednjo izobrazbo. Učinek krize je bil pri teh zaposlenih najmanjši, še največji upad pa je beležila Slovenija. V letu 2018 pa je

stopnja zaposlenosti posameznikov z visoko izobrazbo dosegla že skoraj predkrizno vrednost in preseгла povprečje držav članic EU za skoraj štiri odstotne točke.

Slika 10.14: *Stopnja zaposlenosti med vsemi aktivnimi prebivalci z visoko stopnjo izobrazbe (ISCED 5-8) v izbranih državah v obdobju med letoma 2006 in 2018, 20–64 let, v odstotkih.*



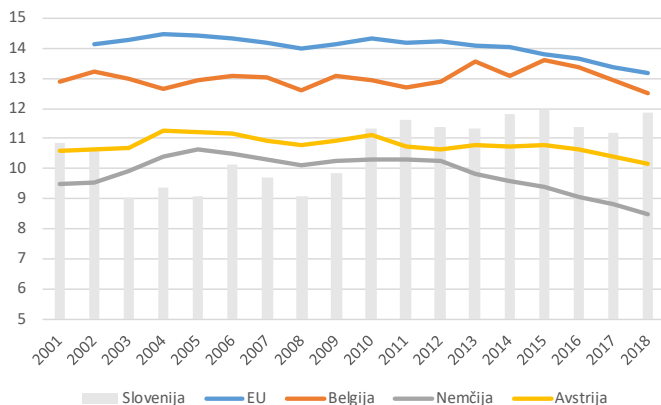
Vir: Eurostat, 2019.

Samozaposleni na trgu dela. V državah članicah EU28 je bilo v letu 2018 samozaposlenih 30,2 milijona ljudi, kar je bilo za 0,5 milijona (3,1 odstotka) manj kot leta 2006. V Sloveniji se je delež samozaposlenih v istem obdobju povečal za skoraj 20 odstotkov. Tako je bilo leta 2018 samozaposlenih 117.000 ljudi. Od proučevanih držav je prišlo do povečanja samozaposlenih tudi v Belgiji (za šest odstotkov) in Avstriji (za dva odstotka), v Nemčiji pa se je število samozaposlenih v letu 2018 zmanjšalo za skoraj devet odstotkov glede na leto 2006. Zanimivo je, da na ravni držav članic EU28 približno 70 odstotkov samozaposlenih ne zaposluje nobenega delavca. Podobno je tudi v Sloveniji in Belgiji. V Avstriji in Nemčiji je delež samozaposlenih brez dodatno zaposlenih precej nižji in znaša 55 odstotkov.⁶

Slika 10.15 prikazuje gibanje samozaposlenih kot deleža med vsemi delovno aktivnimi prebivalci. Ugotovimo lahko, da se je ta na ravni držav EU28 gibal med 13 in 14 odstotkov delovno aktivne populacije. Zanimivo je, da je po letu 2014 prisoten trend upadanja ne samo na ravni EU, temveč tudi v primeru Nemčije, Avstrije in Belgije. V Sloveniji se delež veča in se je v zadnjem desetletju povečal za tri odstotne točke. Kljub temu je delež samozaposlenih v Sloveniji med vsemi delovno aktivnimi v letu 2018 nižji od deleža samozaposlenih v državah članicah EU.

⁶ Vir: <<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>> (15. 12. 2019).

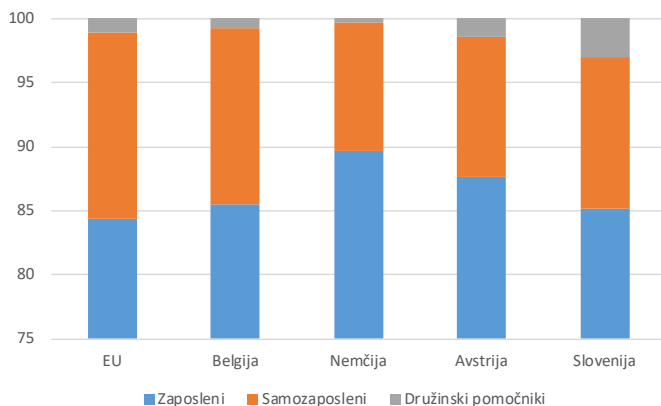
Slika 10.15: Delež samozaposlenih med vsemi delovno aktivnimi prebivalci v izbranih državah v obdobju med letoma 2001 in 2018, v odstotkih.



Vir: Eurostat, 2019.

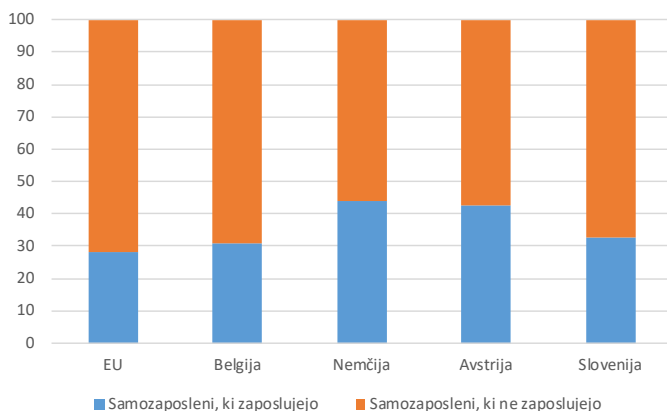
Slika 10.16 prikazuje delež zaposlenih, samozaposlenih in družinskih pomočnikov med vsemi delovno aktivnimi prebivalci v letu 2017. Slovenija je po deležu zaposlenih na ravni držav EU, ta je nekoliko večji v Nemčiji in Avstriji. Zanimivo pa je, da je v Sloveniji bistveno večji delež družinskih pomočnikov.

Slika 10.16: Delež zaposlenih, samozaposlenih in družinskih pomočnikov med vsemi delovno aktivnimi prebivalci v izbranih državah v letu 2017, v odstotkih.



Vir: Eurostat, 2019.

Slika 10.17: *Struktura samozaposlenih glede na zaposlovanje preostalih delavcev v izbranih državah v letu 2017, v odstotkih.*

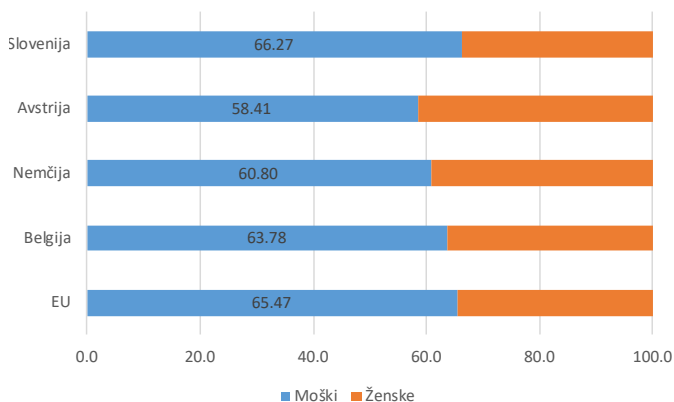


Vir: Eurostat, 2019.

Med samozaposlenimi na ravni EU je bilo v letu 2017 slabih 30 odstotkov takih, ki zaposlujejo tudi druge delavce, v Nemčiji in Avstriji pa je bilo takih kar 45 odstotkov (Slika 10.17). V vseh proučevanih državah večina samozaposlenih ni zaposlovala drugih zaposlenih v letu 2017.

Z vidika spolne strukture je zanimivo, da je med tistimi samozaposlenimi, ki ne zaposlujejo drugih, v Sloveniji skoraj dve tretjini moških, kar je več od povprečja EU. V splošnem lahko ugotovimo, da je med samozaposlenimi, ki ne zaposlujejo, v vseh analiziranih državah več moških (kar bi lahko pojasnili s prevladujočim deležem moških v obrtniških delih). Nekoliko več je žensk v Avstriji, vendar so razlike majhne (Slika 10.18).

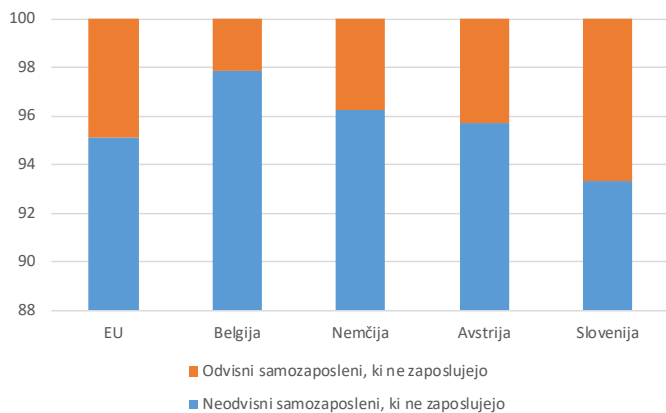
Slika 10.18: *Struktura samozaposlenih, ki ne zaposlujejo drugih, po spolu v izbranih državah v letu 2017, v odstotkih.*



Vir: Eurostat, 2019.

Glede na to, da se v povezavi s samozaposlenimi pogosto poudarja vidik odvisnosti od enega naročnika, pri čemer ta odloča tudi o delovnem času, lahko med tistimi samozaposlenimi, ki ne zaposlujejo, ugotovimo, da se je v letu 2017 delež tistih, ki so bili ekonomski odvisni samozaposleni, gibal med dva in šest odstotki (Slika 10.19).

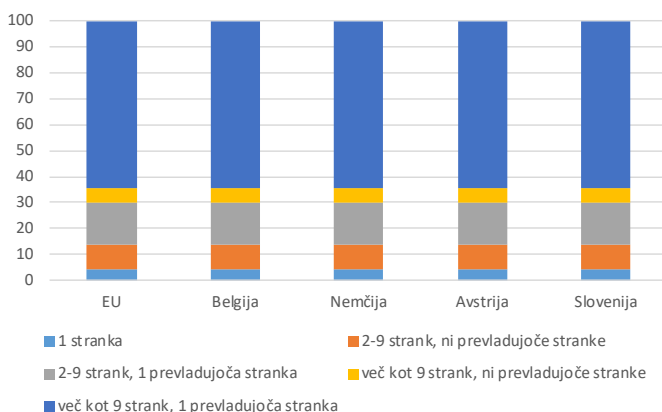
Slika 10.19: *Struktura samozaposlenih glede na odvisnost v letu 2017, v odstotkih.*



Vir: Eurostat, 2019.

Slika 10.20 podrobneje prikazuje strukturo samozaposlenih glede na število strank v zadnjih 12 mesecih (anketa se je sicer izvajala v letu 2017). V povprečju je bilo v EU28 podjetnikov, ki so bili bodisi brez strank ali imeli eno stranko, približno 12 odstotkov. V Sloveniji je bil delež takih skoraj 20 odstotkov, vendar tudi v Nemčiji vsak peti samozaposleni ni imel strank ali pa je imel zgolj eno stranko. Na podlagi teh podatkov bi težko trdili, da so slovenski samozaposleni bolj izpostavljeni negotovosti zaradi majhnega števila strank oziroma ene prevladujoče stranke kot v drugih državah.

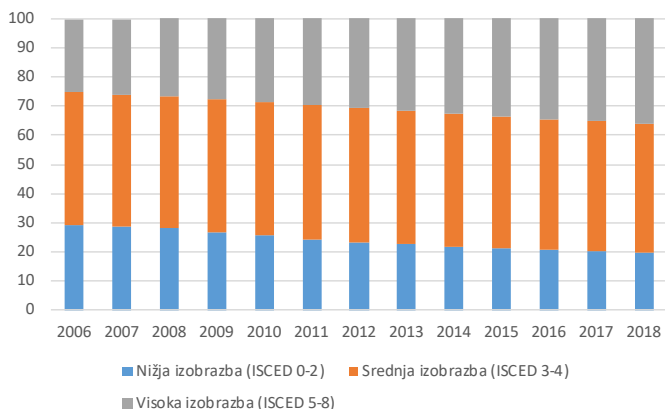
Slika 10.20: *Struktura samozaposlenih glede na število strank v zadnjih 12 mesecih v letu 2017, v odstotkih.*



Vir: Eurostat, 2018.

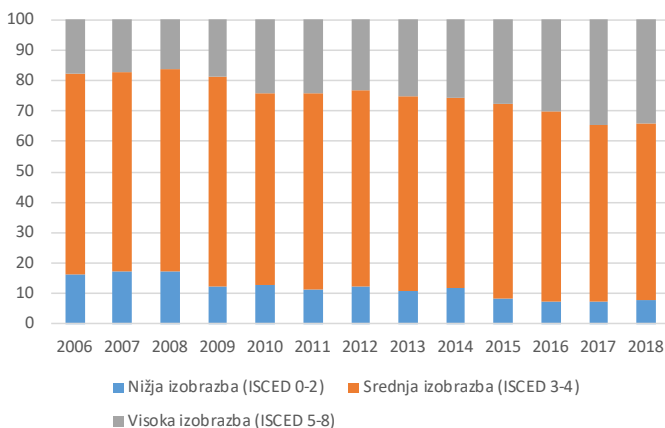
Naslednje zanimivo vprašanje je, ali podjetniki (samozaposleni) v izbranih državah članicah EU odstopajo tudi po izobrazbi. Slika 10.21 prikazuje izobrazbeno strukturo na ravni vseh držav članic EU28 v obdobju med letoma 2006 in 2018. Ugotovimo lahko, da se povečuje delež samozaposlenih z visoko stopnjo izobrazbe predvsem na račun zmanjšanja tistih z nizko stopnjo izobrazbe. To je skladno tudi s siceršnjimi ugotovitvami glede gibanja trendov na trgu dela v razvitih državah, saj se povečuje najem (angl. *outsourcing*) visokokvalificiranih storitev.

Slika 10.21: Izobrazbena struktura samozaposlenih v državah članicah EU v obdobju med letoma 2006 in 2018, v odstotkih.



Vir: Eurostat, 2019.

Slika 10.22: Izobrazbena struktura samozaposlenih v Sloveniji v obdobju med letoma 2006 in 2018, v odstotkih.

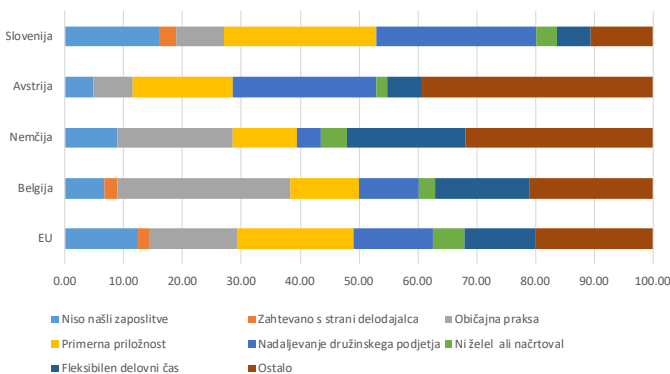


Vir: Eurostat, 2019.

Če primerjamo izobrazbeno strukturo samozaposlenih v Sloveniji (Slika 10.22) in državah članicah EU (Slika 10.21), lahko ugotovimo, da je bilo v Sloveniji razmeroma veliko manj samozaposlenih z visoko stopnjo izobrazbe pred krizo, vendar se je delež občutno povečal predvsem v zadnjih petih letih. Zanimivo je tudi, da je v Sloveniji zgolj 10 odstotkov takih samozaposlenih z nizko stopnjo izobrazbe, delež na ravni držav članic EU pa je približno 20 odstotkov.

Na podlagi primerjave med Slovenijo in izbranimi državami članicami EU (Belgijo, Nemčijo in Avstrijo) lahko ugotovimo, da je delež samozaposlenih z visoko izobrazbo v teh državah občutno večji kot v Sloveniji in v Belgiji od leta 2015 že presega 50 odstotkov. V Nemčiji in Avstriji je sicer nekoliko manjši, vendar ni bistvenih razlik. V deležu samozaposlenih z nizko izobrazbo pa med izbranimi državami in Slovenijo ni bistvenih razlik.

Slika 10.23: Razlogi za samozaposlitev v letu 2017 v izbranih državah.



Vir: Eurostat, 2019.

V Sloveniji je skoraj 50 odstotkov respondentov v anketi o delovni sili med razlogi za samozaposlitev navedlo bodisi razlog, da nadaljujejo z družinskim podjetjem ali pa se jim je zdela taka zaposlitev primerna priložnost (Slika 10.23). Nekaj manj kot 20 odstotkov jih je izjavilo, da so se za to odločili, ker niso našli primerne zaposlitve. Domnevamo lahko, da so v ta namen pridobili subvencijo za samozaposlitev. Približno trije odstotki respondentov so poročali, da jih je v samozaposlitev prisilil delodajalec. V drugih izbranih državah pa skoraj vsak peti respondent navaja, da je prožen delovni čas tisto, kar jih je pritegnilo v samozaposlitev.

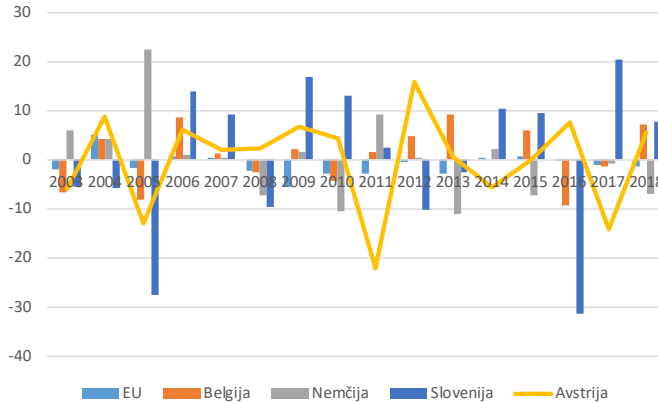
Netipične oblike zaposlovanja pri mladih. Posebej pereč problem je razcvet netipičnih oblik zaposlovanja pri mladih v starosti med 20 in 29 let, saj je v povprečju skoraj 60 odstotkov mladih na ravni EU zaposlenih za določen čas, krajši delovni čas ali pa kot samostojni podjetnik.⁷

S Sliko 10.24 prikazujemo rast števila samozaposlenih pri mladih (15–29 let). Ugotovimo lahko, da ni mogoče zaslediti trenda povečevanja ali zmanjševanja. Na ravni držav članic EU se rast giblje v okviru enega odstotka, v Sloveniji in tudi

7 P. Domadenik in T. Redek, nav. delo.

na ravni preostalih držav pa je v proučevanem obdobju prišlo do večjih nihanj v dinamiki, kar lahko povežemo tako z razmerami na trgu dela kot tudi ukrepi aktivne politike zaposlovanja na ravni držav.

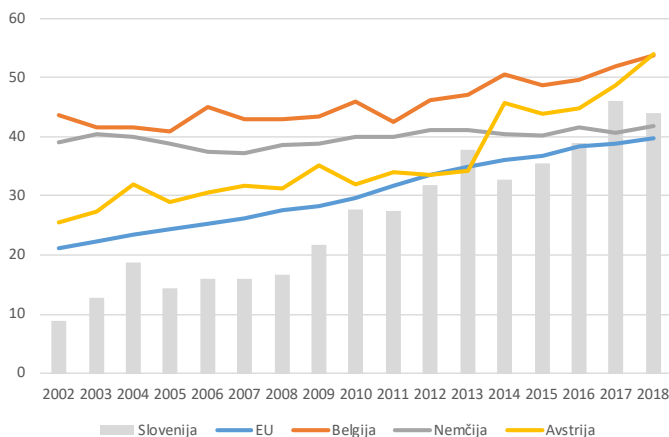
Slika 10.24: Rast števila samozaposlenih mladih (15–29 let) v letu 2017, v odstotkih.



Vir: Eurostat, 2019.

Če primerjamo delež samozaposlenih mladih z visoko izobrazbo (Slika 10.25), pa lahko ugotovimo, da ima več kot tretjina samozaposlenih mladih visoko izobrazbo. V Belgiji in Avstriji je ta delež že presegel polovico, v Sloveniji pa znaša dobrih 40 odstotkov. Visoka rast samozaposlenih mladih z visoko izobrazbo nakazuje na to, da se ti bolj odločajo za podjetništvo, hkrati pa je to povezano tudi z nižjimi potrebnimi investicijami v storitvenih dejavnostih, ki so pogoste med višje izobraženimi, kar tudi olajša prehod v samozaposlitev.

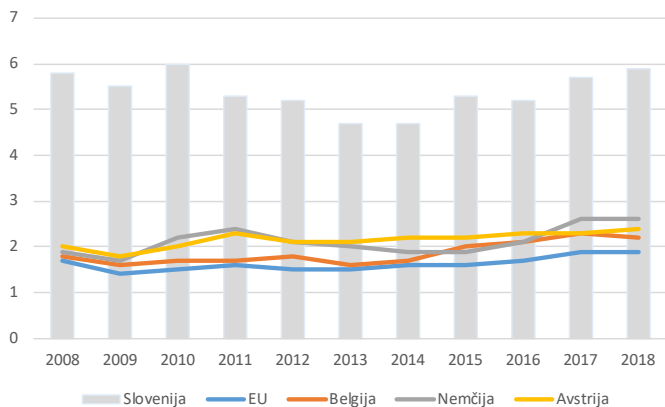
Slika 10.25: Delež samozaposlenih mladih (15–29 let) s terciarno izobrazbo med letoma 2002 in 2018, v odstotkih.



Vir: Eurostat, 2019.

Zaposleni pri agencijah za zaposlovanje. V nadaljevanju prikazujemo podatke za tiste posameznike, ki so zaposleni pri agencijah za posredovanje dela za določen čas. Slika 10.26 prikazuje delež teh posameznikov med vsemi zaposlenimi v obdobju med letoma 2008 in 2018. Na ravni držav članic EU je bilo teh posameznikov manj kot dva odstotka vseh zaposlenih, med izbranimi državami pa izstopa Nemčija s približno tremi odstotki zaposlenih za določen čas pri agencijah za posredovanje dela. V Sloveniji se je ta odstotek v obdobju med letoma 2008 in 2018 gibal okrog pet odstotkov, vendar pa se od leta 2016 povečuje in je v letu 2018 že skoraj dosegel šest odstotkov. Po letu 2012 je v vseh proučevanih državah mogoče zaznati trend naraščanja.

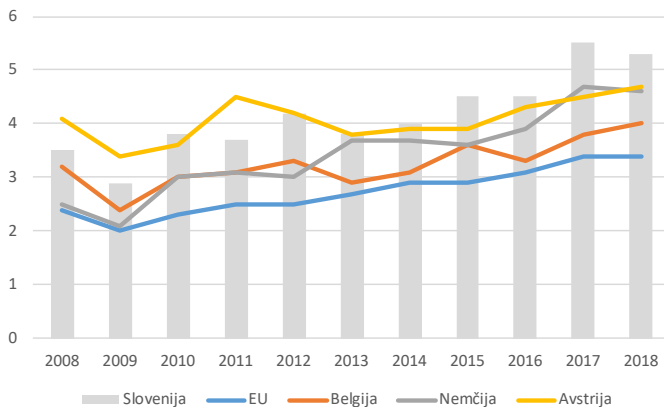
Slika 10.26: *Delež agencijskih delavcev, zaposlenih za določen čas, med vsemi zaposlenimi (20–64 let) med letoma 2008 in 2018, v odstotkih.*



Vir: Eurostat, 2018.

Slika 10.27 prikazuje delež agencijskih delavcev, zaposlenih za določen čas, v panogah predelovalne industrije in gradbeništva. V vseh proučevanih državah je prisoten trend naraščanja takih zaposlitev, med državami pa ni bistvenih razlik. V letu 2018 je bil največji delež agencijskih delavcev za določen čas zaposlenih v Avstriji, Nemčiji in Sloveniji (približno pet odstotkov), na ravni držav EU28 pa je bil nekoliko nižji (3,2 odstotka).

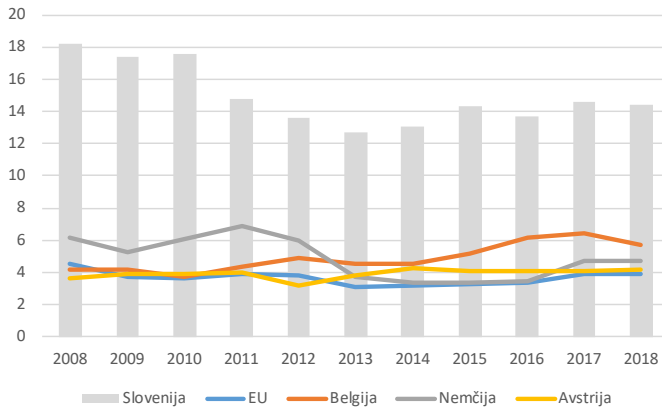
Slika 10.27: *Delež agencijskih delavcev, zaposlenih za določen čas, v panogah predelovalne industrije in gradbeništva med vsemi zaposlenimi (20–64 let) med letoma 2008 in 2018, v odstotkih.*



Vir: Eurostat, 2019.

Slika 10.28 prikazuje delež agencijskih delavcev, zaposlenih za določen čas, v storitvenih panogah. Tudi v tem primeru lahko ugotovimo, da je v vseh proučevanih državah od leta 2013 prisoten trend naraščanja takih zaposlitev, ki je sicer nekoliko manj izrazit kot na Sliki 10.26. Zanimivo je, da v tem primeru Slovenija bistveno odstopa od preostalih proučevanih držav, saj je delež takih zaposlitev v zadnjem desetletju znašal med 12 in 18 odstotki vseh zaposlenih za določen čas. Pri drugih državah delež narašča, vendar v proučevanem obdobju ni presegel sedmih odstotkov.

Slika 10.28: *Delež agencijskih delavcev, zaposlenih za določen čas, v storitvenih panogah (trgovina na debelo in drobno, transport, gostinske storitve, informacijske storitve, finančne storitve, storitve posredovanja pri prodaji nepremičnih, ipd.) med vsemi zaposlenimi (20–64 let) med letoma 2008 in 2018, v odstotkih.*



Vir: Eurostat, 2019.

Podatki iz Ankete o delovni sili žal ne omogočajo podrobnejše analize preostalih skupin (delo prek civilnih pogodb, študentsko delo). V nadaljevanju zato podajamo pregled razlik za skupine, ki smo jih lahko s pomočjo podatkov natančneje analizirali.

4. PRIMERJAVA SLOVENIJE Z EU: IDENTIFIKACIJA KLJUČNIH DIMENZIJ Odstopanja

Gospodarski cikel, ki je močno zaznamoval evropska gospodarstva v zadnjih 20 letih, je pustil močen pečat tudi na trgih dela v državah EU. Od leta 2008, ko so evropska gospodarstva beležila v povprečju nizke stopnje brezposelnosti zaradi močne gospodarske aktivnosti, se je trg dela do leta 2013 precej spremenil, brezposelnost pa se je na ravni EU povečala s povprečnih sedem na skoraj 11 odstotkov. Gospodarski cikel je povezan tudi s pojavom prekarnih oblik dela, pri čemer se je delež teh v predkriznem času povečeval zaradi zaposlovanja za določen čas, agencijskega dela, pa tudi večjega števila podjetniških priložnosti. Nekatere od teh oblik dela so se na trgu dela v zadnjem času tudi močneje uveljavile, k čemur je pripomogel tudi splet družbeno-ekonomskih okoliščin v zadnjih 20 letih, zato ne moremo pričakovati, da se bo delež nekaterih oblik zaposlitev in samozaposlitev močno zmanjšal ali celo izginil kljub ugodni gospodarski dinamiki. Deloma lahko porast posameznih oblik

dela, ki bi jih v splošnem lahko razvrstili v skupino prekarnih zaposlitev, pripišemo tudi spremenjenim življenjskim vrednotam posameznikov.⁸

Če primerjamo stanje na trgu dela v EU, v izbranih državah ter v Sloveniji, lahko ugotovimo, da je trg dela seveda tesno povezan z gospodarsko aktivnostjo, vendar pa je bilo mogoče v Sloveniji zaznati izrazitejše nihanje stopenj rasti števila zaposlenih. Tako je tudi stopnja zaposlenosti nihala, vendar pa je v letu 2018 z 81 odstotki nad povprečjem EU (74 odstotkov). Stopnja brezposelnosti se je v Sloveniji več kot podvojila med letoma 2008 in 2013, kljub temu pa je ostajala pod povprečjem EU, čeprav je bilo gibanje izrazito podobno. Kriza je tako v Sloveniji kot tudi v EU nasploh vplivala tudi na poklicno strukturo brezposelnih, kar je tako zaradi cikličnih vidikov kot tudi zaradi strukturnih sprememb v gospodarstvu, ki jih je povzročila kriza, pričakovano.⁹ V EU je tako mogoče opaziti predvsem upad zaposlenih v širših poklicnih skupinah (po ISCO klasifikaciji) »zakonodajalci, visoki uradniki, menedžerji«, »upravljalci strojev in naprav, industrijski izdelovalci in sestavljalci« ter »poklici za preprosta dela«, narasel pa je delež »strokovnjakov« in »poklicev za neindustrijski način dela«. Podoben trend je prisoten tudi v Sloveniji, pri čemer je povečanje deleža »strokovnjakov« še bolj izrazito. Z vidika prisotnosti prekarnih oblik dela, predvsem samozaposlenih in agencijskih delavcev, lahko ugotovimo, da je delež samozaposlenih od leta 2008 sicer zrasel, vendar pa ostaja pod povprečjem držav EU. Dinamika samozaposlovanja, ki je bila v Sloveniji precej izrazitejša kot v EU, pa je povezana tako s podjetniškimi priložnostmi in s tem s svobodno podjetniško pobudo (kar je najverjetneje ključno vplivalo na rast samozaposlovanja v 2017 in 2018) kot tudi s podjetništvom iz nuje ter povezanimi podpornimi ukrepi aktivne politike zaposlovanja v letih 2009 in 2010 v Sloveniji. Del »podjetnikov iz nuje« si je v času vnovičnega zagona našel zaposlitev, kar bi lahko pojasnilo izrazit upad števila samozaposlenih v Sloveniji v letu 2016. Slovenija izrazito odstopa navzgor v deležu zaposlenih za določen čas prek agencij. Delež zaposlenih prek agencij je najnižji v državah, v katerih je trg dela prožnejši, kar opozarja, da lahko pretirana zaščita standardnih zaposlitev vodi k iskanju načinov prenosa tveganja na druge ekonomske subjekte (v tem primeru agencije), pri čemer pa se položaj delavcev, ki so zaposleni za nedoločen čas, pravzaprav sploh ne izboljša.¹⁰

Natančnejša primerjava Slovenije z Nemčijo, Avstrijo ter Belgijo kaže, da je stopnja zaposlenosti v Sloveniji trenutno nadpovprečna in izrazito presega stopnjo zaposlenosti v vseh analiziranih državah, vendar pa je v preteklosti precej bolj

8 International Labour Office in Bureau for Workers' Activities, nav. delo; International Labour Organization, nav. delo; PWC, nav. delo; in P. Spoonley, nav. delo.

9 S. Dawley, N. Marshall, A. Pike, J. Pollard in J. Tomaney, nav. delo; I. Fellini, nav. delo; D. Gallie, nav. delo.

10 D. Baumgarten in M. Kvasnicka, nav. delo; N. Countouris, M. Freedland in M. R. Freedland, nav. delo; A. Sartori, nav. delo; ter E. Svedaite in T. Tamosiunas, nav. delo.

nihala, kar je povezano tudi z izrazito gospodarsko krizo. Slovenija je bila namreč ena od najbolj prizadetih evropskih držav. Zanimivo je, da se je v Nemčiji v času krize brezposelnost celo zmanjšala (z izjemo leta 2009), kar pripisuje literatura tako imenovanim Hartzovim reformam, ki so povečale prožnost in zahteve po aktivnem iskanju dela posameznikov. Nepriljubljene reforme so očitno učinkovito posegle na trg dela (čeprav so bile in so še tarča kritik, tudi z vidika kakovosti zaposlitve). Kljub temu pa nemška izkušnja opozarja, da je za doseganje rezultatov pomembno poseči tudi po nepriljubljenih reformah.¹¹

Povečana gospodarska aktivnost po krizi je zelo izboljšala zaposlenost tako moških kot tudi žensk. Visoka stopnja zaposlenosti žensk, ki je tako rezultat tradicije kot tudi dobre institucionalne ureditve varstva otrok, je pomembna tudi zaradi prihajajočih demografskih sprememb, saj bo zaradi tega primerjalno nižji pritisk na javne finance, pomembno pa vpliva tudi na število delovno aktivnih prebivalcev v prihodnosti.¹²

V Sloveniji je velik izziv na trgu dela še vedno nizka aktivnost in zaposlenost najnižje izobraženih. V letu 2019 je bila stopnja zaposlenosti slabih 51 odstotkov, kar je skoraj 10 odstotnih točk manj od povprečja EU. Vendar so tehnološke spremembe, starostna struktura nižje izobraženih in kriza, ki je pripomogla k visokemu porastu in dolgotrajnosti brezposelnosti v tej skupini, močno zaznamovala priložnosti in s tem zaposlenost v tej skupini. Zato so ukrepi aktivne ekonomske politike tako v Sloveniji kot tudi v EU močnejše usmerjeni v pridobivanje kompetenc tistih, ki imajo nizko stopnjo izobrazbe, v času krize pa je bil precej večji poudarek na programih za mlade.¹³

Gospodarski cikel je vseh analiziranih državah vplival tudi na skupine samozaposlenih in agencijskih delavcev. V Sloveniji je od leta 2008 število samozaposlenih naraslo za skoraj 20 odstotkov, kar je zelo nadpovprečno. K temu so pripomogli tako gospodarska kriza, programi za samozaposlovanje in porast podjetniških priložnosti kot tudi spremembe življenjskega sloga in vrednot mladih, ki si želijo več svobode pri izbiri dela in večjo prožnost pri doseganju ravnotežja med delom in prostim časom (predvsem tisti, ki so visokokvalificirani).¹⁴ To potrjuje predvsem veliko povečanje deleža samozaposlenih mladih (15–29 let) z visoko izobrazbo in rezultati naše primarne raziskave.¹⁵ Čeprav je ta delež nekoliko nad povprečjem EU, pa je precej nižji od deleža mladih, visoko izobraženih samozaposlenih v Belgiji in Avstriji.

11 L. Jacobi in J. Kluve, nav. delo; ter J. Leschke, G. Schmid in D. Griga, nav. delo.

12 C. Fotakis in J. Peschner, nav. delo.

13 Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, nav. delo.

14 PWC, nav. delo.

15 Rezultati primarne raziskave so prikazani v poglavju P. Domadenik, S. Bagari, V. Franca, T. Redek in L. Rihter o empirični analizi prekarnosti na trgu dela v Sloveniji, v: K. Kresal, G. Strban, in P. Domadenik, nav. delo.

5. ZAKLJUČEK

Prispevek povzema glavne značilnosti trga dela v Sloveniji v primerjavi s povprečjem EU in predvsem tudi z razmerami na trgu dela v izbranih državah (Nemčiji, Avstriji in Belgiji). Podatki kažejo, da je Slovenijo kriza prizadela nekoliko bolj in da se je trg dela na vnovično gospodarsko rast odzval počasneje. Od leta 2002 do danes se je povečevala zaposlenost, prav tako se je spremenila poklicna struktura zaposlenih in oblika zaposlitev. Podatki kažejo na prisotnost ciklične komponente, ki se kaže v številu zaposlenih za določen čas in agencijskih delavcev, deloma pa se je s krizo povečalo tudi število samozaposlenih (bolj v času ukrepov za spodbujanje samozaposlovanja).

Primerjava razmer na trgu dela v Sloveniji, Belgiji, Nemčiji in Avstriji kaže, da je kriza najbolj vplivala na trg dela v Belgiji, najmanj pa v Avstriji. Podatki tudi kažejo, da je stopnja zaposlenosti v Sloveniji nižja od stopnje zaposlenosti v preostalih državah, zlasti med najnižje izobraženimi. Delež samozaposlenih v Sloveniji ostaja nižji od deleža samozaposlenih v preostalih izbranih državah, čeprav se je v zadnjih desetih letih povečeval. Nasploh je visok delež mladih v nestandardnih oblikah zaposlitve. V Sloveniji je tudi nadpovprečen delež agencijskih delavcev. Podatki kažejo, da Slovenija pri nekaterih kazalcih sicer odstopa od povprečja EU, vendar nikjer zelo izrazito samo v pozitivno ali negativno smer. Za celovito analizo pa je treba razumeti tudi dogajanje na področju sprememb delovnopravne zakonodaje (v Nemčiji na primer Harzove reforme) ter siceršnjih politik in gospodarskih trendov.

Trg dela se čez čas sistematično spreminja zaradi številnih ekonomskih in družbenih dejavnikov. Pomembno je, da država te spremembe podpre tako, da hkrati zaščiti ranljive skupine, vendar pa ob tem omogoči zeleno prilagodljivost tistim, ki si želijo delati drugače. Prav tako je nekaj prožnosti potrebne tudi v podjetjih, ker bo nepremišljeno administrativno poseganje na trg dela negativno vplivalo na gospodarsko rast, zaposlovanje, javne prihodke in s tem na blaginjo vseh. V tej luči je zelo pomembno tudi ozaveščanje vseh skupin o njihovi vlogi in pravicah na trgu dela, hkrati pa je pomembno podjetja spodbuditi k vlaganju v razvoj lastnih kadrov in neotipljiv kapital, ki po raziskavah prispeva kar tretjino rasti produktivnosti v razvitih državah.¹⁶

16 C. Corrado, C. Hulthen in D. Sichel, nav. delo; H. Piekkola, nav. delo (2018); ter H. Piekkola, nav. delo (2011).

LITERATURA

Baumgarten, D., in Kvasnicka, M.: Temporary Agency Work and the Great Recession, v: *Journal of Economic Behavior & Organization*, 136 (2017), str. 29–44.

Bradley, J., in Kügler, A.: Labour Market Reforms: An Evaluation of the Hartz Policies in Germany, v: *European Economic Review*, 114 (2019), str. 108–135.

Broughton, A., Green, M., Rickard, C., Swift, S., Eichhorst, W., Tobsch, V., Magda, I., Lewandowski, P., Keister, R., Jonaviciene, D., Ramos, N., Valsamis, D., in Tros, F.: Precarious Employment in Europe: Patterns, Trends and Policy Strategies. Evropski parlament, Bruselj 2016, <[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/587285/IPOL_STU\(2016\)587285_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/587285/IPOL_STU(2016)587285_EN.pdf)> (10. 1. 2020).

Corrado, C., Hulten, C., in Sichel, D.: Intangible Capital and U.S. Economic Growth, v: *Review of Income and Wealth*, 55 (2009) 3, str. 661–685.

Countouris, N., Freedland, M., in Freedland, M. R.: *Resocialising Europe in a Time of Crisis*. Cambridge University Press, Cambridge 2013.

Dawley, S., Marshall, N., Pike, A., Pollard, J., in Tomaney, J.: Continuity and Evolution in an Old Industrial Region: The Labour Market Dynamics of the Rise and Fall of Northern Rock, v: *Regional Studies*, 48 (2014) 1, str. 154–172.

European Commission, Social Affairs and Inclusion DG Employment: Employment and Social Developments in Europe 2019. Publications Office of the European Union, Luxemburg 2019.

Fellini, I.: The «Low Road» to the Employment Decline: The Italian Labour Market between Crisis and Structural Weaknesses, v: *Stato e Mercato*, 105 (2015), str. 469–508.

Fotakis, C., in Peschner, J.: Growth Potential of EU Human Resources and Policy Implications for Future Economic Growth. Evropska komisija, Bruselja 2013, <<https://op.europa.eu:443/en/publication-detail/-/publication/41a586e8-e95f-49fb-a2ff-d6338da68714/language-en>> (10. 1. 2020).

Gallie, D.: *Economic Crisis, Quality of Work, and Social Integration: The European Experience*. Oxford University Press Oxford, Oxford 2013.

International Labour Office, Bureau for Workers' Activities: From Precarious Work to Decent Work: Outcome Document to the Workers' Symposium on Policies and Regulations to Combat Precarious Employment. International Labour Organization, Ženeva 2012.

International Labour Organization: Policies and Regulations to Combat Precarious Employment. International labour organization, Ženeva 2011, <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/meetingdocument/wcms_164286.pdf> (15. 1. 2020).

Jacobi, L., in Kluge, J.: Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany, v: *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung – Journal for Labour Market Research*, 40 (2007), str. 45–64.

Kresal Šoltes, K., Strban, G., in Domadenik, P. (ur.): *Prekarno delo: multidisciplinarna analiza*. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani in Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2020 (v tisku).

Leschke, J., Schmid, G., in Griga, D.: *On the Marriage of Flexibility and Security: Lessons from the Hartz-Reforms in Germany*. WZB Berlin Social Science Center, Berlin 2006, <<https://ideas.repec.org/p/zbw/wzblpe/spi2006108.html>> (20. 1. 2020).

McQuinn, K., in Whelan, K.: *Europe's Long-Term Growth Prospects: With and without Structural Reforms*. Oxford University Press, Oxford 2018, <<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85059497155&doi=10.1093%2foso%2f9780198821878.003.0011&partnerID=40&md5=bbbd92048a30d0fa175e8c6fad89c1fd>> (10. 1. 2020).

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti: *Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja*. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ljubljana 2018, <<https://www.gov.si/teme/aktivna-politika-zaposlovanja/>> (15. 1. 2020).

Piekkola, H.: *Broad-Based Intangibles as Generators of Growth in Europe*, v: *Economics of Innovation and New Technology*, 27 (2018) 4, str. 377–400.

Piekkola, H.: *Intangible Capital – Driver of Growth in Europe*. University of Vaasa, Vaasa 2011, <[http://www.innodrive.org/attachments/File/Intangible_Capital_Driver_of_Growth_in_Europe_Piekkola\(ed\).pdf](http://www.innodrive.org/attachments/File/Intangible_Capital_Driver_of_Growth_in_Europe_Piekkola(ed).pdf)> (15. 1. 2020).

PWC: *Millennials at Work: Reshaping the Workplace*. PWC, 2011. <<https://www.pwc.com/co/es/publicaciones/assets/millennials-at-work.pdf>> (15. 1. 2020).

Redek, T.: Zakaj »ne« zaposlitev za nedoločen čas?, v: Č. Poglajen (ur.): *Prekarnost in družbena negotovost: interdisciplinarni pogled na prekarnost*. Maksime, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2018, str. 48–59.

Sartori, A.: *Temporary Agency Work in Europe*, v: *European Labour Law Journal*, 7 (2016) 1, str. 109–25.

Spoonley, P.: *New Ways of Working: Changing Labour Markets in 21st Century New Zealand*. Palgrave Macmillan, London 2010, <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85015019865&doi=10.1057%2f9780230291270_5&partnerID=40&md5=a8e703d7577f113f3a238eacdf88b53> (15. 1. 2020).

Svedaite, E., in Tamosiunas, T.: *Investigation of the Advantages and Disadvantages of Temporary Employment*, v: *Socialiniai Tyrimai*, (2013) 1, str. 64–70.

Liljana Rihter

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za socialno delo

Vesna Leskošek

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za socialno delo

**DRUŽBENI VIDIKI NARAŠČANJA
NESTANDARDNIH OBLIK DELA:
DOHODKOVNA NEENAKOST,
REVŠČINA IN VERTIKALNA
MOBILNOST**

1. UVOD

Ugotovitve različnih avtorjev¹ in poročil² kažejo naraščanje števila nestandardnih oblik dela v Sloveniji. Od leta 2013 se povečuje prožnost dela in s tem verjetnost tveganja za naraščanje prekarnosti. Dohodkovna neenakost se je kljub dobrim izhodiščnim podatkom v Sloveniji povečala bolj kot v večini držav članic Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD),³ zato predpostavljamo, da je del povečanja vezan na posledice zaposlovanja v nestandardnih oblikah dela. Narašča tudi pojav revščine zaposlenih.⁴ Kljub raznolikim dejavnikom vpliva na dohodkovno neenakost in revščino (ekonomski, politični, kulturni, družbeni)⁵ v Evropskem parlamentu kot enega ključnih poudarjajo fleksibilizacijo trga dela. Ta naj bi pripomogla k povečanju neenakosti dohodka v približno dveh tretjinah držav članic EU med letoma 2006 in 2013.⁶

Fleksibilizacija in dualizem trga dela ter večanje števila nestandardnih oblik dela so v večjem delu Evrope rezultat sprememb v socialnih politikah. Politiki so za visoke stopnje brezposelnosti »krivili« velikodušne socialne pravice, ki naj bi zmanjšale iniciativnost za delo, in so vpeljali ukrepe za fleksibilizacijo trga dela, aktivacijo, ukrepe za zmanjšanje zaščite in želeli pokazati, da se »delo splača«. Posledice pretirane aktivacije pa so lahko slabo plačana delovna mesta, ki zahtevajo nižje stopnje izobrazbe, brez možnosti za razvoj veščin ali za dolgotrajno zaposlitev, kar povečuje neenakosti oziroma nova socialna tveganja, na katera se države (še) niso prilagodile. Ljudje, ki imajo različen položaj na dualnem trgu dela, nimajo enakega dostopa do virov v državi blaginje.⁷ Neenakosti zaznamo na različnih področjih: delavci v slabo plačanih in nestabilnih oblikah dela tvegajo večjo verjetnost za vnovično brezposelnost, imajo nižja denarna nadomestila (ali so celo brez njih), povečano je tveganje za revščino pozneje v življenju in prenos revščine na naslednje generacije, pojavljajo se negativni učinki za družine in otroke in pomanjkanje virov za pridobivanje znanj in veščin, ki so pogoj za zasedbo boljše plačanih delovnih mest.⁸ V literaturi, ki preučuje spremembe v državah blaginje,⁹ je manj pozornosti namenjene področju ugotavljanja posledic nestandardnih oblik zaposlitve na družbo kot celoto v smislu dohodkovne neenakosti in revščine ter možnosti vertikalne mobilnosti.

1 B. Kresal, nav. delo; ter A. Kanjuo Mrčela in M. Ignjatovič, nav. delo.

2 MDDSZ, nav. delo.

3 OECD, nav. delo (2016).

4 V. Leskošek, S. Smolej Jež, L. Rihter, R. Boškič, B. Kresal, M. Breznik in U. Zorman, nav. delo.

5 E. Royce, nav. delo.

6 European Parliament, nav. delo

7 J. E. Dolvik in A. Martin, nav. delo.

8 G. Esping-Andersen in M. Regini, nav. delo; G. Esping-Andersen, nav. delo; ter A. Hermeijck, nav. delo.

9 J. E. Dolvik in A. Martin, nav. delo; ter P. Taylor-Gooby, B. Leruth in H. Chung, nav. delo.

Nekatere raziskave v tujini¹⁰ so poudarile predvsem zdravstvene posledice, ki se kažejo na duševnem zdravju in v večji pogostosti poškodb pri delu, utrujenosti, izčrpanosti, na kar za Slovenijo opozarja tudi Dodič Fikfak.¹¹ Manjša raziskava o pojavu revščine zaposlenih v Sloveniji¹² je nakazala nekaj vzorcev socialnih posledic prekarne delo tako za posameznika kot tudi za družine, ki so podobni rezultatom zgoraj omenjenih raziskav iz tujine.

V nadaljevanju najprej opredeliva temeljne pojme. Nato predstaviva rezultate različnih raziskav, ki so obravnavale posledice nestandardnih in/ali prekarne oblike dela na družbo kot celoto, pri čemer je posebna pozornost namenjena identificiranim posledicam glede revščine, (dohodkovne) neenakosti in vertikalne mobilnosti na makro ravni (povezave med deležem nestandardnih zaposlitev in revščino ter dohodkovno neenakostjo; odzivi na nestandardne oblike dela), na mezzo ravni (posledice za skupnosti in skupine) in na mikro ravni (posledice za posameznika in družino). Namen pregleda obstoječih raziskav je oblikovati konceptualni okvir za raziskovanje posledic nestandardnih oblik dela na družbo kot celoto v Sloveniji in ob tem poudariti, kako avtorji definirajo nestandardne in prekarne oblike dela. V tretjem delu prispevek zaključiva s predlogi kazalnikov za raziskovanje posledic za dohodkovno neenakost, revščino in vertikalno mobilnost v Sloveniji.

1.1. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

1.1.1. Nestandardne oblike dela, prožnost, prekarne delo

V literaturi na temo prekarne delo pogosto naletimo na podobne izraze: atipične ali nestandardne zaposlitve, prekarne zaposlitve, prožne zaposlitve, dualni trg dela, informalizacija, pogodbeno izvajanje dela, nepravo delo ipd. Njihove opredelitve se lahko razlikujejo glede na nacionalni kontekst.¹³ Glede tega bova predstavili izraze, ki se najpogosteje pojavljajo, in iz tega pa bova izpeljali opredelitev, ki jo je smiselno upoštevati v raziskovanju posledic nestandardnih oblik dela na družbo kot celoto.

Prožnost na trgu dela se kaže v različnih vidikih: prožnost plač, prožnost zaposlitve, prožnost delovnih mest in prožnosti veččin.¹⁴ Na dualnem trgu dela so nekaterim skupinam (menedžerji, profesionalci) zagotovljene ugodnosti in varnost oziroma standardne oblike dela. Veliko zaposlenih tega nima več in so postali prekarne delavci.

10 U. Brinkmann, K. Dörre, S. Röbenack, K. Kraemer in F. Speidel, nav. delo; J. Benach, A. Vives, M. Amable, C. Vanroelen, G. Tarafa in C. Muntaner, nav. delo; ter E. Tompa, H. Scott-Marshall, R. Dolinschi, S. Trevithick in S. Bhattacharyya, nav. delo.

11 M. Dodič Fikfak, nav. delo.

12 V. Leskošek, S. Smolej Jež, L. Rihter, R. Boškić, B. Kresal, M. Breznik in U. Zorman, nav. delo.

13 D. Arnold in J. R. Bongiovi, nav. delo, str. 289.

14 G. Standing, nav. delo (2011), str. 5-6; ter J. E. Dolvik in A. Martin, nav. delo.

S povečano fleksibilnostjo in dualnim trgom dela se pojavijo nestandardne ali atipične oblike dela. To so zaposlitve za krajši delovni čas, za določen čas, samozaposleni (brez odvisnih zaposlenih).¹⁵ Z zaposlitvijo v takih oblikah dela so povezana tveganja (manj pravic, manj zaslužka), vendar je preference delavcev glede odločitve za nestandardno zaposlitev težko meriti, ker niso niti stalne niti inherentne. Vedno se prepletajo z ekonomskimi omejitvami ter kulturnimi vplivi in zato je vprašanje, ali jih ljudje izberejo na podlagi iskrene izbire ali je izbira posledica zunanjih ovir in omejitev.¹⁶ Tukaj se opredelitev nestandardnih oblik začne prepletati z opredelitvijo prekarnih oblik. Avtorji, ki so raziskovali vplive prekarnih oblik dela na zdravje, so kot prekarno delo opredelili tisto, ki vsebuje kumulativno kombinacijo nestandardnih zaposlitev, omejene socialne ugodnosti, manj zakonskih pravic.¹⁷ Pomemben vidik so negotovosti, ki so jih merili prek različnih kazalnikov:¹⁸ negotovost zaposlitve, negotovost zaslužka, negotovost urnika, negotovost lokacije dela, negotovost nalog, prekarost gospodinjstva, obremenitev zaradi negotovosti zaposlitve. Podobno prekarost opredeljujejo v Gibanju za dostojno delo in socialno družbo,¹⁹ in sicer kot: »negotovo, kratkotrajno, začasno in občasno plačano delovno aktivnost«, ki se opravlja znotraj delovnega razmerja (pogodba o zaposlitvi za določen čas) ali zunaj njega (pogodba civilnega prava – delo v odvisnem, podrejenem razmerju, pri čemer ima delo vse elemente delovnega razmerja in bi posameznik moral delo opravljati znotraj delovnega razmerja). Vendar vsako delo, ki ga nekdo opravlja prek pogodb civilnega prava ali kot samostojni podjetnik, ni nujno prekarno delo. Pri opredelitvi je pomemben tudi element, da si posameznik dela, ki ga opravlja, ni izbral samostojno.²⁰ Spet drugi avtorji dodajajo, da gre za delo z omejenimi ugodnostmi in nizkimi zaslužki.²¹ Standing²² poudarja, da so prekarna dela pogostejša v zaposlitvah za določen čas, za krajši čas, zunaj delovnega razmerja (po pogodbi) in prekarno delo opredeljuje na podlagi sedmih oblik z delom povezanih negotovosti:

- varnost trga dela (primerne možnosti za zaslužek dohodka);
- varnost zaposlitve (zaščita pred samovoljno odpustitvijo);
- varnost dela (sposobnost in priložnost za ohranitev konkretnega dela, možnosti za vertikalno mobilnost »navzgor«);
- varnost na delovnem mestu (zaščita pred nesrečami in boleznimi pri delu);

15 G. Schmid, nav. delo, str. 3 in 5.

16 Prav tam, str. 30.

17 W. Lewchuk, A. de Wolff, A. King in M. Polany, nav. delo, str. 23.

18 Prav tam, str. 29.

19 M. Markežič, A. Pakiž, R. Grimšič in K. Hodošček, nav. delo, str. 3.

20 Prav tam, str. 5.

21 F. G. Benavides, J. Benach, C. Muntaner, G. L. Delclos, N. Catot in M. Amable, nav. delo, str. 416.

22 G. Standing, nav. delo (2011), str. 10, 15–20.

- varnost glede pridobivanja spretnosti (priložnost usposabljanja pri delu);
- varnost dohodka (primeren, stabilen dohodek, zaščiten z mehanizmi minimalne plače, celovita socialna varnost);
- varnost pri zastopanju (sindikati, pravica do stavke).

Opredelitve prekarne oblike dela večinoma izhajajo iz nestandardnih oblik dela (ki prinašajo določena tveganja) in pogosto vsebujejo še element subjektivnega zaznavanja negotovosti nekaterih vidikov zaposlitve in s tem povezanih tveganj in posledic v zasebnem življenju. Za raziskovanje prekarne oblike dela je pomembno, da upoštevamo tudi pomen izraza prekarizacija, ki pozornost usmeri na proces, kako nekdo postane prekarne delavec oziroma subjekt pritiskov in izkušenj, ki vodijo v prekarne življenje brez varne identitete in občutka možnosti razvoja prek dela in življenja,²³ in nima možnosti za poklicno identiteto ali kariero oziroma stabilno socialno varnost.²⁴

Zagovorniki nestandardnih oblik dela pa ne poudarjajo zgolj tveganj, ampak navajajo, da bo prožnost zaposlene osvobodila togega dela, normativnih omejitev, ki jih prinaša birokracija, ipd. Te ugotovitve utemeljujejo na primerih del, ki jih opravljajo visoko izobražene osebe, samostojni delavci, menedžerji, ki imajo na dualnem trgu dela boljši položaj in karierne možnosti.²⁵ Na drugi strani pa je velik obseg slabše plačanih del, ki so hkrati tudi nestabilna. Tem bova v nadaljevanju namenili več pozornosti.

1.1.2. Revščina, dohodkovna neenakost, vertikalna mobilnost

Problem revščine in socialne izključenosti je eden od izzivov sodobnih družb in ga naslavljajo evropski²⁶ in nacionalni dokumenti (Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2013–2020 – ReNSVP).²⁷ Revščino zaznavamo in merimo na ravni posameznika in na ravni družbenih razredov in/ali skupin ter regij. Opredelitve in merila so raznoliki, pri čemer ni popolnega konsenza, saj se pri raziskovanju revščine upoštevajo socialni, gospodarski in politični elementi.²⁸ Večinoma je revščina opredeljena kot pomanjkanje določenega (absolutna) ali relativnega (relativna) zneska materialne lastnine ali denarja.²⁹ Absolutna revščina pomeni popolno pomanjkanje sredstev za zadovoljevanje osnovnih potreb (hrana,

23 Prav tam, str. 15.

24 M. B. Jørgensen, nav. delo, str. 962.

25 S. Vallas in C. Prener, nav. delo, str. 332–334.

26 Evropska komisija, nav. delo (2010).

27 Uradni list RS, št. 39/13.

28 <<http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/poverty/>> (24. 5. 2018).

29 P. Alcock, nav. delo.

oblačila, zavetje) in se meri glede na znesek denarja, ki je potreben za zadovoljevanje teh potreb. Mednarodni standard skrajne revščine je postavljen kot obseg prihodkov, nižji od enega ameriškega dolarja na dan.³⁰ Koncept absolutne revščine ne vključuje pomembnih družbenih in kulturnih potreb, zato se je razvil koncept relativne revščine,³¹ ki pomeni pomanjkanje dobrin glede na siceršnjo blaginjo v družbeni skupnosti.³² O relativni revščini govorimo, kadar družinski dohodek ne doseže določenega praga prevladujočega življenjskega standarda v državi. Meri se glede na družino ali posameznika in je prilagojena številu oseb v družini.³³ V Sloveniji in EU je prag revščine dogovorno postavljen na 60 odstotkov srednje vrednosti (mediane) razpoložljivega dohodka vseh gospodinjstev v opazovani regiji.³⁴ Prag tveganja revščine je v Sloveniji ob merjenju leta 2016 znašal 616 evrov na mesec, minimalna neto plača pa hkrati 614 evrov.³⁵ Za leto 2017 pa je bil prag tveganja revščine 636 evrov na mesec in za leto 2018 662 evrov. V istem letu je pod pragom tveganja revščine v Sloveniji živelo 13,3 odstotka oziroma 268.000 oseb,³⁶ na evropski ravni pa 24 odstotkov ali 117 milijonov oseb.³⁷ Kritika opredelitve relativne revščine je, da je glede na povprečne dohodke potencialno krožni pristop, saj predpostavlja, da ne glede na rast dohodka določen delež prebivalstva zmeraj ostaja reven.³⁸ Zato je pomemben vidik opredelitve revščine subjektivna revščina. Subjektivna zaznava lastnega položaja z vidika prikrajšanosti je ključna pri ustvarjanju posledic revščine. V letu 2010 je na ravni EU 26 odstotkov državljanov revščino opredelilo kot tako pomanjkanje sredstev, ki onemogoča polno participacijo v družbi, le 18 odstotkov jih je revščino opredelilo z uradnim pragom revščine. Revščino kot nezmožnost privoščiti si osnovne življenjske dobrine opredeljuje 17 odstotkov državljanov EU.³⁹ Ljudje revščino razumejo širše in ne zgolj v smislu prihodkov in potrošnje, zato v raziskovanje vključujemo še vidike socialne izključenosti, torej družbene, politične in kulturne vidike, ter subjektivne poglede.⁴⁰ Opredelitev splošne revščine, ki so jo sprejeli Združeni narodi, govori o socialni diskriminaciji in izključenosti ter o pomanjkanju sodelovanja pri civilnem odločanju ter družbenem in kulturnem

30 <<http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/poverty/>> (24. 5. 2018).

31 Prav tam.

32 <<http://www.inst-antonatrstenjaka.si/gerontologija/slovar/>> (11. 7. 2018).

33 <<http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/poverty/>> (24. 5. 2018).

34 <<http://www.inst-antonatrstenjaka.si/gerontologija/slovar/>> (11. 7. 2018).

35 B. Hočevar, nav. delo; <<http://www.stat.si/StatWeb/Field/Index/10/39>> (19. 1. 2018).

36 <<http://www.stat.si/StatWeb/News/Index/7464>> (16. 8. 2018).

37 OECD, nav. delo (2016); in Statistični urad Republike Slovenije, nav. delo (2018a).

38 <<http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/poverty/>> (24. 5. 2018).

39 DG EMPL, nav. delo.

40 <<http://www.poverty.ac.uk/definitions-poverty/social-exclusion>> (11. 7. 2018); in <<http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/poverty/>> (24. 5. 2018).

življenju.⁴¹ Socialna izključenost se lahko začne z materialnim pomanjkanjem (ni nujno) in pomeni izključenost iz delovnega življenja v obliki brezposelnosti, izključenost iz potrošniške družbe zaradi revščine, izključenost iz družbe oziroma pomanjkanje socialnih stikov in osamljenost ter izključenost iz mehanizmov moči in vpliva oziroma kulturno marginalizacijo.⁴² Raziskovanje socialne izključenosti je odvisno od razumevanja vzročno-posledičnih povezav med posameznimi kazalniki, ki predstavljajo zapleteno mrežo medsebojnih učinkov.

Revščina ogroža človekove pravice: ekonomske v smislu pravice do dela in ustreznega dohodka, socialne v smislu dostopa do zdravstvenega varstva in izobraževanja, politične v smislu svobode misli, izražanja in združevanja ter kulturne v smislu vzdrževanja kulturne identitete in vključenosti v kulturno življenje skupnosti.⁴³ Revščina in socialna izključenost prav tako povzročata družbene napetosti in odklonskosti, otežita družbeno kohezijo in sodelovanje ter sta oviri družbenemu razvoju in kakovosti življenja v družbi.⁴⁴ Če pride do zaznavanja teh napetosti, revščina postane družbeni problem, nesprejemljivo stanje, ki zahteva odziv politike. Sicer je revščina pogosto predstavljena kot individualen problem in ne kot strukturni problem politike in ekonomije, kar povečuje stigma revnih, saj jo povezujejo s tako imenovano kulturo nedelavnosti med revnimi, da nimajo osebne odgovornosti, da so odvisni od vladnih ukrepov in da so sami vzrok za svojo revščino. Zato ukrepi za preprečevanje revščine izhajajo iz individualne perspektive in so usmerjeni v »popravljanje« ali »prilagajanje« posameznika. Zanimarjajo strukturno perspektivo in strukturne dejavnike revščine, kot so politični, ekonomski, kulturni in socialni sistem.⁴⁵ Pri ustvarjanju učinkovitih programov za zmanjšanje revščine so v skladu z večrazsežno naravo revščine pomembni zlasti socialni vidiki revščine, kot so bivanje, izobraževanje, zdravje in socialna vključenost revnih. Različne mednarodne in lokalne politike dohodek, revščino in socialno izključenost obravnavajo v okviru namenskih programov kot pojave, ki so med seboj povezani.⁴⁶

Neenakost najpogosteje merimo prek dohodkovne neenakosti.⁴⁷ Večinoma dohodek merimo prek razpoložljivih virov dohodkov gospodinjstva: plača, kapital, viri gospodinjstva, progresivni davki in transferji.⁴⁸ K povečanju dohodkovne neenakosti po podatkih OECD prispevajo predvsem plače, ki med odraslimi osebami v delovni

41 <<http://www.poverty.ac.uk/definitions-poverty/social-exclusion>> (11. 7. 2018).

42 B. Cvathe, nav. delo.

43 <<http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/poverty/>> (24. 5. 2018).

44 C. E. Hurst, H. M. F. Gibbon in A. M. Nurse, nav. delo; P. Alcock, nav. delo; C. Mcloughlin, nav. delo; ter A. Muacevic in J. R. Adler, nav. delo.

45 E. Royce, nav. delo.

46 Evropska komisija, nav. delo (2018).

47 Eurofond, nav. delo.

48 K. Bonesmo Fredriksen, nav. delo.

dobi predstavljajo približno tri četrtine dohodkov gospodinjstva.⁴⁹ Kot razloge za neenakost v raziskavi Eurofond navajajo spremembe v tehnologiji (večanje produktivnosti bolj izobraženih oseb in s tem njihovih plač), selitev proizvodnje v države z nižjimi stroški dela (nižanje plač manj izobraženih) in zmanjševanje moči sindikatov.⁵⁰ Poleg tega je prišlo do velike razpršenosti ur dela (posledica zaposlitev za krajši čas in za določen čas), kar lahko povežemo s fleksibilizacijo dela in nestandardnimi oblikami dela. Piketty⁵¹ opozarja tudi na pomen kapitala za dohodkovno neenakost, vendar le pri tistih z najvišjimi dohodki. Standing⁵² pri ugotavljanju virov razpoložljivega dohodka kot dodatne vire navaja: samoprodukcijo (pridelki in izdelki, ki jih posameznik sam goji na lastnem vrtu in jih mogoče prodaja) in podpora družine ali lokalne skupnosti.

Družbena mobilnost je opredeljena kot možnost, da posameznik spremeni svoj družbeni položaj.⁵³ Pri tem vertikalno mobilnost razumemo kot možnost, da spremeni družbeni status (nazaduje ali napreduje) znotraj svojega življenja ali pa v primerjavi s predhodnimi generacijami. Horizontalno mobilnost pa razumemo kot spremembo vloge in ne kot spremembo statusa (na primer iz študenta v zaposlenega). Royce⁵⁴ navaja, da imajo v ZDA ljudje v nižjih družbenih slojih v trenutni situaciji zmanjšano možnost vertikalne mobilnosti navzgor, saj strukturni dejavniki ne zagotavljajo enakosti možnosti. Zelo močno je opazna nizka medgeneracijska vertikalna mobilnost, pri kateri je verjetnost, da posameznik ostane v najnižjem decilu (če so bili tam tudi starši), kar tretjinska; le približno en odstotek tistih, katerih starši so bili v najnižjem decilu, pa jih bo verjetno prišlo v najvišji decil. Vertikalna mobilnost je lažja, če obstaja manj prostorske segregacije, manj dohodkovne neenakosti, večja kakovost šolanja, močnejša socialna omrežja in večja stabilnost družin.⁵⁵

49 OECD, nav. delo (2011).

50 Eurofond, nav. delo, str. 5.

51 T. Pikety, nav. delo.

52 G. Standing, nav. delo (2011), str. 11.

53 P. Sorokin, nav. delo; in UMAR, nav. delo

54 E. Royce, nav. delo, str. 11.

55 Prav tam, str. 12.

2. PREGLED RAZISKAV O DRUŽBENIH VIDIKIH NESTANDARDNIH OBLIK DELA

Ob preučevanju tuje literature je razvidno, da številne raziskave obravnavajo predvsem vplive prekarne zaposlitve na zdravje⁵⁶ oziroma na razmere na delovnem mestu⁵⁷ ali poudarjajo panoge, v katerih je več nestandardnih oblik dela in posledično tudi prekarne dela.⁵⁸ Prekarnosti ne moremo razumeti v celoti, če gledamo le z vidika dela. Lahko jo osvetlimo, če jo razumemo z vidika splošne tendence po prekarnosti življenja, kar vpliva na družbo kot celoto.⁵⁹ Worth⁶⁰ še posebej poudarja, da se raziskave prekarnosti v zelo majhni meri osredinjajo na značilnosti delavcev ter na njihove subjektivne in čustvene odzive.

Raziskovalci, katerih ugotovitve navajava v nadaljevanju, so obravnavali posamične vidike oziroma posledice prekarne dela za družbo, ki jih lahko umestimo na makro raven (gibanja, ki so se odzvala na prekarne razmere nekaterih skupin; ugotovitve, ki kažejo, da so prekarne dela v nekaterih skupinah pogostejša; revščina in družbene neenakosti) ali mikro raven (predvsem v povezavi s posameznimi vidiki kakovosti življenja posameznikov ali družin in s tem povezanimi neenakostmi). Zelo malo je znanega o vplivih na mezo raven (raven delovnih organizacij, interesnih povezav in lokalnega okolja).

V zvezi z vplivi prekarne dela na mikro raven vsakdanjega življenja oziroma kakovost življenja raziskovalci ugotavljajo, da je zaradi nizkih plač in skoraj nič dodatnih ugodnosti veliko negotovosti, kako zadovoljiti vsakodnevne potrebe in načrtovati prihodnost.⁶¹ Ljudje imajo večje potrebe po kreditih, vendar jih dobijo pod neugodnejšimi pogoji in težje. Tako življenjski stroški še narastejo.⁶² Primer tega je ukrep Banke Slovenije, ki ga je sprejela leta 2019 in zadeva razmerje med letnim stroškom servisiranja dolga in letnim neto dohodkom kreditojemalca. To razmerje ne sme preseči: (a) 50 odstotkov za kreditojemalce z dohodkom, nižjim od 1.700 evrov neto plače; ter (b) 67 odstotkov za del kreditojemalčevega dohodka, ki presega omenjeni prag.⁶³ Veliko avtorjev⁶⁴ je ugotavljalo, da prekarne delo zelo vpliva

56 W. Lewchuk, A. de Wolff, A. King in M. Polany, nav. delo; K. Min, S. Park, S. Hee Hwang in J. Min, nav. delo; ter M. Quinlan in P. Bohle, nav. delo.

57 G. Standing, nav. delo (2011), str. 12; ter A. M. Seifert, K. Messing, J. Riel in C. Chatigny, nav. delo.

58 G. Schmid, nav. delo, str. 22; ter L. Kretsos in I. Livanos, nav. delo, str. 27.

59 M. Casas-Cortés, nav. delo, str. 218.

60 N. Worth, nav. delo, str. 603.

61 G. Standing, nav. delo (2011), str. 12.

62 Prav tam, str. 44.

63 <<https://www.bsi.si/mediji/1401/zaostritev-ukrepov-banke-slovenije-na-podrocju-kreditiranja-prebivalstva>> (11. 1. 2020).

64 W. Lewchuk, A. de Wolff, A. King in M. Polany, nav. delo; K. Min, S. Park, S. Hee Hwang in J. Min, nav. delo; ter M. Quinlan in P. Bohle, nav. delo.

na zdravje delavcev. Če se navežemo na ugotovitve poročila Svetovne zdravstvene organizacije o družbenih determinantah zdravja,⁶⁵ ki poudarja, da so z zdravjem oseb tesno povezani še socialni vidiki, kot je revščina, postane vidna medsebojna prepletenost dejavnikov, ki verjetno (krožno) vplivajo drug na drugega. V povezavi s tveganji za zdravje je zelo pomembna socialna moč oziroma neenaka distribucija socialne moči. Pomembna je socialna podpora zunaj delovnega mesta. Včasih so se ljudje zanašali na pomoč družine, skupnosti in države, danes pa ti viri slabijo. Ljudje se čutijo socialno izolirane. Veliko ljudi, ki delajo v prekarnih zaposlitvah, ima partnerje, ki so tudi sami v taki obliki dela ali brez zaposlitve. Negotovosti glede lokacije in časa dela vplivajo na organizacijo varstva otrok ali drugih odvisnih članov gospodinjstva.⁶⁶ Tisti, ki jim prekarno delo povzroča več stresa in obremenitev, so poročali o stalnih skrbih glede denarja, glede prihodnje zaposlitve in drugih osebnih in/ali socialnih vidikov: stanovanja, vožnje, skrbi za otroke, trajnih prijateljstev in partnerske zveze.⁶⁷ Drugi dodatno navajajo še vplive na možnosti izobraževanja in socialno varnost⁶⁸ ter dostop do pravic iz javnih sredstev.⁶⁹

Standing⁷⁰ kot pogost vidik prekarnosti podobno navaja brezposelnost, ki so jo v preteklosti razlagali s strukturnimi in ekonomskimi razlogi, zdaj pa je odgovornost prenesena na posameznika. Prekarni delavci se pogosto spopadajo z jezo, anomijo, zaskrbljenostjo, odtujitvijo, izražajo občutke relativne prikrajšanosti in frustracije, da ne morejo razviti smisla v življenju. Delo, ki ga opravljajo, jim ne omogoča razviti trdnih socialnih vezi; napredovanja niso možna; temu se pridruži anomija, saj jih pogosto opisujejo kot brezdelneže, lene, socialno neodgovorne.

O učinkih na mezo ravni lahko sklepamo le iz posamičnih navedb. Standing⁷¹ kot posebno posledico prekarnega dela poudarja, da delavci nimajo profesionalne identitete (ne morejo oblikovati kariere) in tudi ne povezav ali občutka skupnosti (niso povezani z delovno skupino). Obstoječe sindikalne skupine, v katere so vključeni delavci v standardnih oblikah dela, na potrebe prekarne delavcev ne odgovarjajo. Prestrukturiranja in netrajne zaposlitve vplivajo na to, da se zmanjšuje podpora na delovnem mestu in solidarnost.⁷² Arnold in Bongiovi⁷³ navajata, da izginjajo sindikalna gibanja, čeprav bi mogoče prav močnejša povezovanja pomenila več enakosti.

65 M. Marmot, J. Allen, P. Goldblatt, T. Di McNeish, M. Grady in I. Geddes, Ilaria, nav. delo; ter V. Leskošek, nav. delo (2012), str. 21.

66 W. Lewchuk, A. de Wolff, A. King in M. Polany, nav. delo, str. 25, 27 in 32.

67 M. Clarke, W. Lewchuk, A. de Wolff in A. King, nav. delo, str. 317 in 321.

68 K. Hana, J. Changb, E. Wona, M. Leea in B. Hama, nav. delo, str. 202.

69 D. Arnold in J. R. Bongiovi, nav. delo, str. 299.

70 G. Standing, nav. delo (2011), str. 45.

71 Prav tam, str. 12; in G. Standing, nav. delo (2012), str. 590.

72 M. Clarke, W. Lewchuk, A. de Wolff in A. King, nav. delo, str. 324.

73 D. Arnold in J. R. Bongiovi, nav. delo, str. 291.

Na makro ravni nekateri avtorji ugotavljajo, da so nekatere skupine podvržene večjemu tveganju za prekarno zaposlovanje. Večinoma navajajo migrante,⁷⁴ mlajše⁷⁵ in starejše,⁷⁶ ženske,⁷⁷ osebe z nižjimi stopnjami izobrazbe,⁷⁸ novinarje in kulturnike,⁷⁹ pripravnike in delavce v klicnih centrih, osebe z ovirami, osebe po prestani zaporni kazni,⁸⁰ pa tudi osebe, ki so bile upravičene do socialnih prejemkov in so jih s politikami aktivacije in pogojevanja začeli vključevati na trg dela,⁸¹ in agencijske delavce.⁸²

Posebej je treba opozoriti na tveganja na družbeni ravni, ki lahko nastanejo zaradi prekarnega dela.⁸³ Tudi če ima del prebivalstva varno zaposlitev, jih lahko prekariat začne ogrožati, če se upre. Ekonomske in politične strukture so povzročile napetosti med tistimi, ki imajo varne zaposlitve, in tistimi, ki jih nimajo (tisti, ki delajo, vidijo tiste, ki prejemajo socialno pomoč kot izkoriščevalce, migrante pa kot grožnjo, da jim bodo odvzeli delovna mesta). Borijo se drug proti drugemu in ne vidijo, da so tarča demagogij. Prekarni delavci lahko postanejo nevaren razred, kar je videti v nekaterih gibanjih po svetu, na primer v Chicagu, kjer so se mobilizirali v politični sferi za plače, ki bi omogočale preživetje.⁸⁴ Imajo namreč manj pravic oziroma otežen dostop do njih.⁸⁵ Negotovosti, s katerimi se soočajo, lahko povzročijo tudi družbene odklone, kot so kriminal, zasvojenosti in anomija.⁸⁶ Strukturne spremembe so malo verjetne, ker delodajalcem prožne oblike dela prinašajo prednosti (izplačevanje nižjih plač, neizplačevanje dodatkov in hitrejše odpuščanje delavcev). Kljub številnim težavam, ki jih imajo prekarni delavci, aktivisti opozarjajo na problem pomanjkanja časa za družbene in politične dejavnosti, ker sta delo in vsakdanje življenje postala popolnoma prepletena.⁸⁷

Na družbeni ravni se fleksibilizacija dela (večji delež prekarne del) kaže v večji revščini in v upadu vertikalne družbene mobilnosti (navzgor) ter večanju družbenih neenakosti. V Gibanju za dostojno delo in socialno družbo poudarjajo, da se z dejavniki za definiranje prekarne del pogosto povezuje revščina in neomogočanje

74 M. P. Murphy, nav. delo; M. Pajnik, nav. delo; ter P. Mozetič, A. Pavličič in S. Pistotnik, nav. delo.

75 M. Markežič, A. Pakiž, R. Grimšič in K. Hodošček, nav. delo, str. 3; G. Morgan, nav. delo; in M. P. Murphy, nav. delo.

76 M. Markežič, A. Pakiž, R. Grimšič in K. Hodošček, nav. delo, str. 3; ter R. Milkman, nav. delo.

77 M. Markežič, A. Pakiž, R. Grimšič in K. Hodošček, nav. delo, str. 3; M. P. Murphy, nav. delo; ter G. Schmid, nav. delo, str. 9 in 12.

78 G. Schmid, nav. delo, str. 9 in 12; ter K. Min, S. Park, S. Hee Hwang in J. Min, nav. delo, str. 75.

79 M. Markežič, A. Pakiž, R. Grimšič in K. Hodošček, nav. delo, str. 3.

80 G. Standing, nav. delo (2011), str. 16.

81 G. Standing, nav. delo (2012), str. 597.

82 L. Kretsos in I. Livanos, nav. delo, str. 26.

83 G. Standing, nav. delo (2011), str. 25 in 30–35.

84 R. Meyer, nav. delo, str. 1129.

85 G. Standing, nav. delo (2012), str. 590.

86 G. Standing, nav. delo (2011).

87 C. K. Lee in Y. Kofman, nav. delo, str. 401.

dostojnega preživetja.⁸⁸ Standing⁸⁹ upad družbene mobilnosti navzgor poudarja kot značilen vidik globalizacije in fleksibilizacije dela. Malo prekarnih delavcev ima priložnost za napredovanje in ostajajo v prekarnih oblikah. Ocene kažejo, da se je leta 2010 otroku, ki se rodi v revščini, težje dvigniti po družbeni lestvici, kot mu je bilo kadarkoli po letu 1950. Medgeneracijska vertikalna mobilnost je nizka. S podatki o tem, da družbena mobilnost upada in da neenakost narašča, je trditev, da bo neoliberalizem prinesel družbeno mobilnost, ki bo utemeljena na zaslugah (in prizadevanju), ovržena.⁹⁰ Raziskovalci, ki proučujejo prekarnost na globalnem jugu, opozarjajo še, da povzroča težave pri socialni reprodukciji zaradi odlaganja rojstev.⁹¹

Standing⁹² navaja tudi nekatere možne rešitve. Če državni ukrepi trenutno temeljijo predvsem na paternalizmu in pogojevanju, bi morali začeti o ljudeh razmišljati tako, da so sposobni ravnati v najboljšem možnem interesu. Kakovostna izobrazba in čas lahko ljudem omogočita, da sprejemajo lastne odločitve in ne samo tisto, kar jim je dano na izbiro od vodilnih struktur. Če želimo preseči negotovosti, bi bilo bolje imeti varnost oziroma gotovost vnaprej (v smislu temeljnega dohodka) in ne samo po nekem dogodku (v smislu zavarovanj). Osnovna varnost je splošna človekova potreba in bi morala biti vrednota politike. Ljudem bi morali zagotoviti dostop do znanja, časa, kakovostnega bivalnega prostora, skupnih dobrin, varnosti in finančnega kapitala.⁹³ Za odpravo posledic prekarnega dela in za zagotavljanje večje varnosti je nujen nov družbeni dogovor, ki bo delavcem in državljanom zagotavljal ekonomsko stabilnost, pravico do kolektivnih predstavnikov in pogajanj; usposabljanje delavcev za pridobitev boljših del.⁹⁴

Za Slovenijo kot glavni problem prekarnih oblik dela, ki se neposredno povezujejo s socialno situacijo, v Gibanju za dostojno delo in socialno družbo⁹⁵ poudarjajo, da delavec nima zadostnega plačila za preživetje, nima nekaterih pravic iz dela in ima šibko socialno varnost. To pa so lahko posledice kršitve zakonodaje in ne nujno razloga, da pravice po zakonodaji niso urejene.

Slovenskih raziskav o prekarosti in prekarizaciji je malo. Tematiko obravnava monografija z rezultati raziskovalnega projekta z naslovom Možnosti za desegmentacijo trga dela.⁹⁶ Prekarizacijo zaposlovanja so avtorice in avtorji te

88 M. Markežič, A. Pakiž, R. Grimšič in K. Hodošček, nav. delo, str. 3.

89 G. Standing, nav. delo (2011), str. 57–58.

90 Prav tam; in E. Royce, nav. delo.

91 C. Lee in Y. Kofman, nav. delo, str. 388; S. Chan in D. Tweedie, nav. delo; ter K. Meehan in K. Strauss, nav. delo.

92 G. Standing, nav. delo (2011), str. 156–175.

93 G. Standing, nav. delo (2012), str. 602.

94 A. L. Kalleberg, nav. delo, str. 435.

95 M. Markežič, A. Pakiž, R. Grimšič in K. Hodošček, nav. delo, str. 6.

96 M. Stanojević in S. Furlan, nav. delo.

monografije umestili širše od delovnih razmerij oziroma razmerij na trgu dela in so jo postavili v razmerje do družbenega reda in socialne države kot produkta prevladujočih političnih misli in razmerij. Povečano prekarizacijo so predstavili kot značilnost neoliberalnih sistemov, ki sledijo neoklasični ekonomski doktrini in so vpeti v evropske politike. V Sloveniji se ti procesi kažejo v dualizaciji trga dela, ki se nadaljuje tudi v zadnjih letih gospodarske rasti, kar nakazuje podatek o povečanju števila nestandardnih zaposlitev. Spremembe socialne države v delu dostopa do socialnih pravic iz zavarovanja in iz solidarnosti so podprle moč delodajalcev, saj so s pogojevanjem dostopa do pravic delno odstopile od varnosti na račun svobode trga, zato so delodajalci povečali moč za discipliniranje delavcev. Avtorji omenjene monografije menijo, da so evropske institucije v procesu evropskih integracij in monetarne unije (EMU) pripomogle k preoblikovanju državnih aparatov tako, da podpirajo fleksibilizacijo trga dela in nižanje plač. Pogoji zaposlovanja so najslabši v novih članicah EU, še zlasti v Sloveniji in na Poljskem. S tem se Slovenija oddaljuje od modelov socialnih držav, ki si jih je pri socialnih in ekonomskih reformah postavljala za zgled (na primer skandinavski model, Danska in Nemčija). V nestandardne oblike dela so umestili štiri tipe pogodb: za določen čas, za krajši delovni čas, študentsko delo in agencijsko delo. Ugotovili so porast deleža pogodb za določen čas od leta 2008 dalje (letno gre za povprečno od 70 do 75 odstotkov zaposlitev), kar vpliva na slabše stanje v starosti in v brezposelnosti ter krepi odvisnost delavcev od delodajalcev. Pokazali so, da je zaposlovanje za krajši delovni čas tudi v Sloveniji spolno specifično, kar se kaže v nižjih pokojninah žensk zaradi slabših upokojitvenih pogojev. Samozaposlitev avtorji poudarjajo kot pravni status z visokim tveganjem, ki ga delodajalci izkoriščajo kot obvod standardni zaposlitvi, da se izognejo odgovornostim iz rednega delovnega razmerja. Poseben primer je agencijsko delo, ki ne vpliva le na status posamezne delavke ali delavca, temveč spreminja zaposlitveni trg na sploh, ker delodajalce razrešuje odgovornosti za pravice, ki izhajajo iz delovnega razmerja. Čeprav gre za pomembne akterje, je dostopnih premalo podatkov, da bi lahko delovanje agencij učinkovito nadzorovali. Kljub zakonskim spremembam je položaj delavk in delavcev v takih zaposlitvah zelo tvegan in odprt za izkoriščanja.

Avtorji so še ugotovili, da je sprememba zakonodaje iz leta 2013 izenačevala pogoje standardnih in nestandardnih zaposlitev tudi tako, da je nižala varnost prvih, kar je zaskrbljujoče.

3. PREDLOGI KAZALNIKOV ZA RAZISKOVANJE POSLEDIC ZA DOHODKOVNO NEENAKOST, REVŠČINO IN VERTIKALNO MOBILNOST V SLOVENIJI

V Sloveniji nimamo poglobljenih raziskav o posledicah nestandardnih (in posebej prekrasnih) oblik dela na družbo kot celoto. Zato je treba opredeliti, kaj razumemo kot nestandardno in kaj kot prekrasno obliko dela. Opredelitve prekrasnega dela večinoma izhajajo iz nestandardnih oblik dela, ki prinašajo nekatera tveganja za delavca. Pomembna prvina opredelitve je subjektivno zaznavanje negotovosti nekaterih vidikov zaposlitve in s tem povezanih tveganj in posledic v zasebnem življenju. Predlagava, da se taka opredelitev upošteva pri raziskovanju prekrasnega dela v Sloveniji.

Pri ugotavljanju posledic za družbo lahko kot izhodišče za postavitev kazalnikov vzamemo podatke raziskave o pojavu revščine zaposlenih v Sloveniji.⁹⁷ Revni zaposleni, med katerimi so tudi taki, ki so svoje zaposlitve opredeljevali z elementi nestandardne ali prekrasne oblike dela, opisujejo, da imajo slab materialni položaj. Njihova socialna omrežja so majhna in sestavljena iz oseb, ki so same v finančno težki situaciji. Imajo slabše možnosti izobraževanja (nimajo virov zanj). V družinah so prisotne zdravstvene težave, vendar ob tem težko zagotavljajo ustrezno pomoč in podporo. Stanovanjske razmere so pogosto neugodne. Ukrepi države blaginje – pravice, za katere bi lahko zaprosili – za izboljšanje njihove situacije niso dovolj. Podobno ugotavlja Leskošek,⁹⁸ da je dostop do socialnih pravic za revne osebe postal predmet čedalje večjega pogojevanja. Tako se na mikro ravni kažejo nekatere neenakosti v kakovosti življenja oseb, ki delajo v nestandardnih (prekrasnih) oblikah dela.

Čeprav se stopnja tveganja revščine pri nas v zadnjih letih rahlo zmanjšuje in dohodkovne neenakosti ostajajo na približno enaki ravni,⁹⁹ je ključni problem, da ukrepi za preprečevanje revščine izhajajo predvsem iz individualistične perspektive. Bolj bi morali na potrebe ljudi odgovoriti s strukturnimi oziroma sistemskimi spremembami. Zato je treba videti, kakšne so posledice nestandardnih oblik dela na ravni vsakdanjega življenja ljudi (mikro raven). Ker se prekrasne oblike dela pogosto (ob nekaterih sestavah gospodinjstva na primer z odvisnimi družinskimi člani še pogosteje) povezujejo z revščino in ker pri nas ni neposrednih raziskav o posledicah prekrasnega dela na socialne vidike, kot izhodišče za nadaljnje raziskovanje predlagava konceptualizacijo povezav oziroma dejavnikov revščine in zdravja nasploh, ki jo je

97 V. Leskošek, S. Smolej Jež, L. Rihter, R. Boškić, B. Kresal, M. Breznik in U. Zorman, nav. delo.

98 V. Leskošek, nav. delo (2015), str. 7–8.

99 <<http://www.stat.si/StatWeb/News/Index/6757>> (11. 7. 2018); in <<http://www.stat.si/StatWeb/News/Index/7464>> (16. 8. 2018).

pripravila Vesna Leskošek:¹⁰⁰ materialna prikrajšanost (dohodek in za življenje nujne dobrine), socialni kapital, zaposlitev in brezposelnost, stanovanje in brezdomnost, izobraževanje in poklic, življenjsko okolje, zdravje, kriminaliteta in varnost, dostopnost in etničnost. Podobni vidiki so bili deloma upoštevani tudi v raziskavi o zaposlenih revnih.¹⁰¹ Schmid¹⁰² navaja, da bi pravilna ocena tveganja nestandardne zaposlitve (na različne vidike – od delovnega mesta, plačila, socialnih vidikov) zahtevala analizo posameznikovih prehodov v daljšem obdobju med kariero, da bi ugotovili, ali se tvegani dogodki oziroma zaposlitve končajo v ohranitvi statusa ali gre za povezane ali izključujoče prehode. Šele na podlagi teh kazalnikov bi lahko videli, kakšni ukrepi so potrebni na mikro ravni.

Smiselno je raziskati tudi, kako (če sploh) se odzivi na nestandardne (prekarne) oblike dela kažejo na mezo ravni (na ravni delovnih organizacij, sindikalnih in drugih interesnih povezav) ter kako na makro ravni (politična in druga interesna gibanja kot nasprotovanje prekarnosti; skupine, v katerih se prekarne oblike pogosto pojavljajo; družbena tveganja – kriminaliteta, zasvojenosti; revščina; dohodkovne neenakosti, družbena mobilnost). Za nekatere od teh vidikov obstajajo dogovorjeni kazalniki (revščina, materialna prikrajšanost, dohodkovne neenakosti).¹⁰³ O drugih bomo lahko zgolj sklepali na podlagi raziskovanja razsežnosti (kakovosti) vsakodnevnega življenja oseb, ki imajo prekarno delo. Za ocenjevanje možnosti vertikalne mobilnosti pa je treba pogledati, kako se te značilnosti prenašajo na otroke. Leskošek¹⁰⁴ navaja, da slabše življenjske okoliščine pomenijo manj možnosti za otroke (slabša izobrazba, zdravje, slabše možnosti za zaposlitev). Zato so zelo pomembne strukturne možnosti za izhod iz revščine. Ker avtorji¹⁰⁵ ugotavljajo, da lahko nestandardne in prekarne oblike dela pripeljejo do novih neenakosti, jih bo treba odpraviti z novimi oblikami zagotavljanja socialne varnosti in prilagoditvami delovne in socialne zakonodaje. Zato je smiselno, da te vidike (kako se kažejo nove neenakosti in kaj ljudje potrebujejo) upoštevamo tudi v raziskovanju prekarne dela v Sloveniji, da bomo lahko predlagali ukrepe, ki ne bodo izhajali zgolj iz individualistične perspektive glede razlogov za revščino, ampak bo nujno vključiti strukturno perspektivo. Poleg delovnopravnega okvira je treba raziskati, kakšen dostop imajo prekarne delavci (in člani njihovih gospodinjstev) do izobraževanja (in kakšno je to izobraževanje), zdravstva in socialnih storitev in kako te olajšajo ali jih ovirajo pri zmanjševanju neenakosti.

100 V. Leskošek, nav. delo (2012).

101 V. Leskošek, S. Smolej Jež, L. Rihter, R. Boškić, B. Kresal, M. Breznik in U. Zorman, nav. delo.

102 G. Schmid, nav. delo, str. 34.

103 V. Leskošek, nav. delo (2012), str. 24.

104 Prav tam, str. 29.

105 G. Schmid, nav. delo, str. 3.

LITERATURA

Alcock, P.: *Poverty and Social Exclusion*, v: P. Alcock, M. May in S. Wright: *The Student's Companion to Social Policy*. John Wiley & Sons, London 2012, str. 180–186.

Arnold, D., in Bongiovi, J. R.: *Precarious, Informalizing, and Flexible Work: Transforming Concepts and Understandings*, v: *American Behavioral Scientist*, 57 (2013) 3, str. 289–308.

Benach, J., Vives, A., Amable, M., Vanroelen, C., Tarafa, G., in Muntaner, C.: *Precarious Employment: Understanding an Emerging Social Determinant of Health*, v: *Annual Review of Public Health*, 35 (2014), str. 229–253.

Benavides, F. G., Benach, J., Muntaner, C., Delclos, G. L., Catot, N., in Amable, M.: *Associations between Temporary Employment and Occupational Injury: What Are the Mechanisms?* v: *Occupational and Environmental Medicine*, 63 (2006), str. 416–421.

Bonesmo Fredriksen, K.: *Income Inequality in the European Union*, OECD Economics Department Working Paper No. 952. OECD Publishing, Pariz 2012.

Brinkmann, U., Dörre, K., Röbenack, S., Kraemer, K., in Speidel, F.: *Prekäre Arbeit: Ursachen, Ausmaß, soziale Folgen und Subjektive Verarbeitungsformen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2006.

Casas-Cortés, M.: *A Genealogy of Precarity: A Toolbox for Rearticulating Fragmented Social Realities in and out of the Workplace*, v: *Rethinking Marxism*, 26 (2014) 2, str. 206–226.

Chan, S., in Tweedie, D.: *Precarious Work and Reproductive Insecurity*, v: *Social Alternatives*, 34 (2015) 4, str. 5–13.

Clarke, M., Lewchuk, W., de Wolff, A., in King, A.: 'This just isn't sustainable': Precarious employment, stress and workers' health, v: *International Journal of Law and Psychiatry*, 30 (2007), str. 311–326.

Cvahte, B.: *Revščina in socialna izključenost oziroma vključenost*, v: J. Gornik: *Revščina in socialna izključenost oziroma vključenost*. Urad Republike Slovenije za mladino, Mladinski svet Slovenije, Ljubljana 2004, str. 35–37.

Dodič Fikfak, M.: *Prekarno delo in zdravje*, v: Č. Poglajen: *Prekarnost in družbena negotovost, Interdisciplinarni pogledi na prekariat*. Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, Ljubljana 2018, str. 284–290.

DG EMPL – Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities: *Poverty and Social Exclusion Report*. TNS Opinion & Social, Bruselj 2010.

Dolvik, J. E., in Martin, A.: *European Social Models from Crisis to Crisis: Employment and Inequality in the Era of Monetary Integration*. Oxford University Press, Oxford 2015.

Esping-Andersen, G.: *Why we need a New Welfare State?* Oxford University Press, Oxford 2002.

Esping-Andersen, G., in Regini, M.: *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford University Press, Oxford 2000.

Eurofound: *Income inequalities and employment patterns in Europe before and after the Great Recession*. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017.

European Parliament: *Income inequality: Wage dispersion in the European Union*. Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, Bruselj 2014.

Evropska komisija: *Strategija Evropa 2020*. Evropska komisija, Bruselj 2010.

Evropska komisija: *Predlog resolucije Evropskega parlamenta o krepitvi ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v Evropski uniji: sedmo poročilo Evropske komisije*. Evropska komisija, Bruselj 2018.

Hana, K.-M., Changb, J., Wona, E., Leea, M.-S., in Hama, B.-J.: *Precarious employment associated with depressive symptoms and suicidal ideation in adult wage workers*, v: *Journal of Affective Disorders*, 218 (2017), str. 201–209.

Hermejjck, A.: *Changing Welfare States*. Oxford University Press, Oxford 2013.

Hočevar, B.: *Minimalna plača nad prag tveganja revščine*, v: *Delo*, 17. oktober 2017, <<https://www.delo.si/novice/politika/minimalna-placa-nad-tveganjem-revschine.html>> (29. 2. 2020).

Hurst, C. E., Gibbon, H. M. F., in Nurse, A. M.: *Social inequality: Forms, causes, and consequences*. Routledge, London 2016.

Jørgensen, M. B.: *Precariat – What it Is and Isn't – Towards an Understanding of What it Does*, v: *Critical Sociology*, 42 (2016) 7-8, str. 959–974.

Kalleberg, A. L.: *Job Quality and Precarious Work: Clarifications, Controversies, and Challenges*, v: *Work and Occupations*, 39 (2012) 4, str. 427–448.

Kanjuo Mrčela, A., in Ignjatovič, M.: *Od prožnosti do prekarnosti dela: stopnjevanje negativnih sprememb na začetku 21. stoletja*, v: *Teorija in praksa*, 52 (2015) 3, str. 350–381.

Kresal, B.: *Fleksibilne ali prekarne oblike zaposlitve*, v: *Delavci in delodajalci*, 2-3 (2011), str. 169–183.

Kretsos, L., in Livanos, I.: *The extent and determinants of precarious employment in Europe*, v: *International Journal of Manpower*, 37 (2016) 1, str. 25–43.

Lee, C. K., Kofman, Y.: *The Politics of Precarity: Views Beyond the United States*, v: *Work and Occupations*, 39 (2012) 4, str. 388–408.

Leskošek, V.: *Social determinants of health: The indicators for measuring the impact of poverty on health = Družbene determinante zdravja: nabor kazalnikov za merjenje vpliva revščine na zdravje*, v: *Zdravstveno varstvo: Slovenian journal of public health*, 51 (2012) 1, str. 21–32.

- Leskošek, V.: Kriminalizacija revnih: pogojevanje dostopa do socialnih pravic, v: Prekarnost in krčenje državne blaginje [program in zbornik povzetkov]. Fakulteta za socialno delo, Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2015, str. 7–8.
- Leskošek, V., Smolej Jež, S., Rihter, L., Boškić, R., Kresal, B., Breznik, M., in Zorman, U.: Revščina zaposlenih. Zbirka Naprej!. Sophia, Ljubljana 2013.
- Lewchuk, W., de Wolff, A., King, A., in Polany, M.: From job strain to employment strain: Helath effects of precarious employment, v: Just Labour, 3 (2003), str. 23–35.
- Lin, N.: Building a network theory of social capital, v: P. Maskell: Social Capital. Routledge, London 2017, str. 3–28.
- Markežič, M., Pakiž, A., Grimšič, R., in Hodošček, K.: Obrazi prekarnega dela: Prekarno delo in druge oblike dela, ki se opravljajo izven sklenjene pogodbe o zaposlitvi (informacijska zloženska za prekarne delavce). Gibanje za dostojno delo in socialno družbo, Ljubljana 2014.
- Mcloughlin, C.: Topic Guide on Fragile States. GSDRC, University of Birmingham, Birmingham 2012.
- Marmot, M., Allen, J., Goldblatt, P., Di McNeish, T., Grady, M., in Geddes, I.: Fair Society, Healthy Lives: The Marmot Review. Strategic Review of Health Inequalities in England post-2010. University College London, London 2010.
- MDDSZ: Drugo poročilo Delovne skupine za spremljanje učinkov sprememb v regulaciji trga dela. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ljubljana 2015.
- Meehan, K., in Strauss, K.: Precarious worlds: contested geographies of social reproduction. University of Georgia Press, Athens 2015.
- Meyer, R.: Precarious Workers and Collective Efficacy, v: Critical Sociology 43 (2017) 7-8, str. 1125–1141.
- Milkman, R.: The Senior Precariat, v: New Labor Forum, 27 (2018) 1, str. 44–52
- Min, K.-B., Park, S.-G., Hee Hwang, S., in Min, J.-Y.: Precarious employment and the risk of suicidal ideation and suicide attempts, v: Preventive Medicine, 71 (2015), str. 72–76.
- Morgan, G.: Youth and Precarious Work, v: Social Alternatives, 34 (2015) 4, str. 3–6.
- Mozetič, P., Pavlišič, A., in Pistotnik, S.: Migracije in prekarnost: agencijsko delo migrantov v Sloveniji. Inštitut za nepodredljive vednosti, Ljubljana 2012.
- Muacevic, A., in Adler, J. R.: The Pathophysiology of perceived social isolation: effects on health and mortality v: Cureus, 9 (2017) 1, str. 94–108.
- Murphy, M. P.: Irish Flex-insecurity: The Post-crisis Reality for Vulnerable Workers in Ireland, v: Social Policy & Administration, 51 (2017) 2, str. 308–327.
- OECD: Divided we stand: Why inequality keeps rising. OECD Publishing, Pariz 2011.

OECD: Society at a Glance 2016. OECD, Pariz 2016.

Pajnik, M.: 'Wasted precariat': Migrant work in European societies, v: Progress in Development Studies, 16 (2016) 2, str. 159–172.

Piketty, T.: Capital in the twenty-first century. Belknap Press, Portland (Oregon) 2014.

Royce, E.: Poverty and Power: the problem of structural inequality. Second edition. Rowman & Littlefield, Lanham, Boulder, New York in London 2015.

Quinlan, M., in Bohle, P.: Under pressure, out of control, or home alone? Reviewing research and policy debates on the Occupational Health and Safety effects of outsourcing and home-based work, v: International Journal of Health Services, 38 (2008) 3, str. 489–523.

Schmid, G.: Non-Standard Employment and Labour Force Participation: A Comparative View of the Recent Development in Europe. Discussion Paper No. 5087. IZZA, Berlin 2010.

Seifert, A. M., Messing, K., Riel, J., in Chatigny, C.: Precarious employment conditions affect work content in education and social work: Results of work analyses, v: International Journal of Law and Psychiatry, 30 (2007), str. 299–310.

Silver, H.: Social exclusion and social solidarity: three paradigms, v: International Labour Review, 133 (1994) 5-6, str. 531–578.

Sorokin, P.: Social and Cultural Dynamics. American Book, Cincinnati 1937.

Standing, G.: The Precariat: The New Dangerous Class. Bloomsbury, Academic London 2011.

Standing, G.: The Precariat: From Denizens to Citizens?, v: Polity, 44 (2012) 4, Deepening Democracy, str. 588–608.

Stanojević, M., in Furlan, S. (ur.): (Ne)Dostojno delo: Prekarizacija standardnega in nestandardnega zaposlovanja v Sloveniji. Založba FDV, Ljubljana 2018.

Taylor-Gooby, P., Leruth, B., in Chung, H. (ur.): After Austerity. Welfare state transformation in Europe after the great recession. Oxford University Press, Oxford 2017.

Tompa, E., Scott-Marshall, H., Dolinschi, R., Trevithick, S., in Bhattacharyya, S.: Precarious employment experiences and their health consequences: Towards a theoretical framework, v: Work, 28 (2007) 3, str. 209–224.

UMAR: Socialni razgledi: Mobilnost (I/II). UMAR, Ljubljana 2008.

Vallas, S., in Prener, C.: Dualism, Job Polarization, and the Social Construction of Precarious Work, v: Work and Occupations, 39 (2012) 4, str. 331–353.

Worth, N.: Feeling precarious: Millennial women and work, v: Environment and Planning D: Society and Space, 34 (2016) 4, str. 601–616.

Marjan Bilban

Univerza v Ljubljani, Medicinska fakulteta

Marija Lucija Antolič

AP Evexia d.o.o. Ljubljana

VPLIV PREKARNEGA DELA NA ZDRAVJE

1. UVOD

Delo je pomembna determinanta zdravja, saj pogoji zaposlitve in način dela vplivajo na zdravje delavcev in njihovih družin.¹ Vpliv oblik zaposlitve na splošno zdravje, duševno zdravje, število poškodb pri delu in vpliv na bolniške odsotnosti so ugotavljali v številnih raziskavah.² Prekarni delavci pogosto opravljajo najzahtevnejša dela, delajo v slabših delovnih pogojih, imajo manj usposabljanj na delovnem mestu in so deležni manj izobraževanj s področja varnosti in zdravja pri delu. Negotovi pogoji dela povzročajo občutek negotovosti in povečujejo z delom povezan stres.³ Prekarni delavci so zaradi konkurence na trgu dela pogosto postavljeni v položaj, v katerem morajo za opravljeno delo ali izdelek postaviti prenizko ceno, zaradi česar je postala vprašljiva tudi kakovost.⁴

V prispevku najprej prikazuje pregled izbrane znanstvene literature o vplivu prekarnega dela na zdravje. V drugem in tretjem delu so prikazani kazalniki bolniške odsotnosti in statistični podatki o nesrečah pri delu v Sloveniji in izbranih državah EU. Sledi opis pravne ureditve s področja varnosti in zdravja pri delu v Sloveniji, Avstriji, Nemčiji in Belgiji. V sklepnem delu povzamemo bistvene ugotovitve.

2. PREGLED ZNANSTVENE LITERATURE O VPLIVU PREKARNEGA DELA NA ZDRAVJE

Po podatkih evropske raziskave o delovnih pogojih in tveganjih za prekarno delo je tveganje za prekarost največje pri obrobni zaposlitvi za krajši delovni čas. V splošnem je tveganje za prekarost večje v državah Srednje in Vzhodne Evrope ter nekaterih državah Južne Evrope. Samo ocenjeno splošno zdravje je bilo v Avstriji, Belgiji in Nemčiji dobro tako pri redno zaposlenih za nedoločen čas kot tudi pri vseh drugih oblikah zaposlitve. V Sloveniji je bilo najslabše ocenjeno zdravje pri obrobni delavcih, zaposlenih za krajši delovni čas, ki so navajali tudi večje fizične in psihosocialne obremenitve ter višjo zaposlitveno negotovost. V skladu s to raziskavo sva pregledala literaturo za opredelitve zdravstvenih tveganj prekarne delavcev.⁵

Glavni vzrok zdravstvenih težav pri prekarne delavcih je kronični stres, ki se pojavi zaradi dolgotrajnega občutka negotovosti. Kadar je naše telo daljše obdobje pod stresom oziroma je dlje časa v stiku z določenim stresorjem, prihaja do fizioloških

1 C. Bambra, T. Lunau, K. A. Van der Wel, T.A. Eikemo in N. Dragano, nav. delo; ter S. Sarti in S. Zella, nav. delo.

2 M. Kompier, J. F. Ybema, J. Janssen in T. Taris, nav. delo.

3 European Agency for Safety and Health at Work, nav. delo.

4 M. Funkl, nav. delo.

5 Eurofond, nav. delo.

odgovorov, sproščati se začnejo glukokortikoidi. Ti hormoni pri podaljšanem izpostavljenosti povzročajo slabšanje imunskega odgovora telesa, razpoloženske motnje, višanje krvnega pritiska itd.⁶ Učinki negotovosti dela na zdravje so bili pogosto raziskovani, vendar pa je pomembno vedeti tudi, da je tako raziskovanje problematično, saj je težko opredeliti, ali lahko slabo zdravstveno stanje pripišemo delovnim razmeram ali se posamezniki zaradi slabšega zdravstvenega stanja težje redno zaposlijo.⁷ Posamezniki s kroničnimi zdravstvenimi težavami in invalidskimi kategorijami imajo težave pri iskanju nove redne zaposlitve (lahko že pri predhodnih preventivnih zdravstvenih pregledih, ko ne dobijo pozitivnega zdravniškega spričevala).⁸ Jasne delitve med prekarnim in neprekarnim delom ni, nekateri redno zaposleni delavci bodo delali prekarno, nekateri začasno zaposleni pa ne.⁹

Škodljivi učinki negotove zaposlitve na zdravje se povečujejo s trajanjem take oblike zaposlitve.¹⁰ Izobraženi, mladi, zdravi posamezniki, ki zaupajo v svoje sposobnosti, lahko negotove oblike zaposlitve ali izgubo službe doživljajo kot priložnost za iskanje nečesa novega.¹¹ Začasne oblike zaposlitve najbolj vplivajo na nastanek duševnih obolenj, večje število poškodb pri delu in manj bolniških odsotnosti.¹² Vpliv lahko razlagamo z neposrednim psihološkim učinkom negotovosti, nepravičnosti in nemoči ali z večjo izpostavljenostjo fizično škodljivim delovnim pogojem in slabši varnosti pri delu, vpliva pa tudi tako imenovana socialna prekarost, pri kateri gre za slabo socialno delovno okolje, slabo podporo v primeru brezposelnosti ali invalidnosti, neurejeno pokojninsko zavarovanje in pomanjkanje materialnih dobrin.¹³ Vpliv na zdravje je predvsem izrazit pri delavcih, ki težje skrbijo za gospodinjstvo in imajo slabo socialno podporo.¹⁴ Začasni delavci imajo manj informacij o delovnem okolju, imajo manj urjenja, so redko zastopani v odborih za varnost in zdravje pri delu in imajo slabšo dostopnost do osebne varovalne opreme. Glede na to so izpostavljeni večjim tveganjem za poškodbe in imajo manj znanja o zdravju in varnosti pri delu.¹⁵

Evropske raziskave s področja prekarnega dela in njegovega vpliva na zdravje, v katere so bile vključene različne evropske države, med drugim Avstrija, Belgija, Nemčija in Slovenija, so bile opravljene z namenom preučiti vpliv kazalnikov zdravja pri različnih oblikah prekarnega dela – zaposlitev za določen čas, majhna podjetja, samostojni podjetniki in pogodbeni agencijski delavci, v primerjavi z zaposlitvijo

6 E. Tompa, H. Scott-Marshall, R. Dolinski, S. Trevithick in S. Bhattacharyya, nav. delo.

7 J. E. Ferrie, M. J. Shipley, S. A. Stansfeld in M. G. Marmot, nav. delo.

8 B. Bilban, nav. delo.

9 J. Benach, A. Vives, M. Amable, C. Vanroelen, G. Tarafa in C. Muntaner, nav. delo.

10 K. Van Aerden, S. Gadeyne in C. Vanroelen, nav. delo.

11 D. Resman, nav. delo.

12 J. Benach, A. Vives, M. Amable, C. Vanroelen, G. Tarafa in C. Muntaner, nav. delo.

13 M. Julia, C. Vanroelen, K. Bosmans, K. Van Aerden in J. Benach, nav. delo.

14 W. Lewchuk, A. De Wolf, A. Kong in M. Polanyi, nav. delo.

15 J. Benach, A. Vives, M. Amable, C. Vanroelen, G. Tarafa in C. Muntaner, nav. delo.

za nedoločen čas s polnim delovnim časom.¹⁶ Ugotovili so, da je pri vseh prekarne oblikah zaposlitve manj absentizma, raven utrujenosti pa je višja. Glavobol in mišična bolečina sta se najpogosteje pojavljala pri samostojnih podjetnikih, pogodbenih delavcih in zaposlenih za določen čas, ki so bili zaposleni za poln delovni čas. Negotovo delo tudi značilno vpliva na motnje spanja.¹⁷

2.1. PREGLED LITERATURE PO IZBRANIH DRŽAVAH

2.1.1. Belgija

Na področju zdravstvenega vpliva prekarne dela smo našli šest izvirnih raziskav, opravljenih v Belgiji. V raziskavah so želeli ugotoviti vpliv prekarne dela na nezadovoljstvo pri delu, vpliv na duševno in telesno zdravje, ali prekarne delo povečuje tveganje za poškodbe pri delu ter kako mehanizmi spopadanja s stresom vplivajo na duševno zdravje prekarne delavcev. Delavci s pogodbo za določen čas in agencijski delavci poročajo o višji negotovosti za delo kot redno zaposleni, vendar pa so s svojim delom bolj zadovoljni in čutijo večjo pripadnost podjetju. Vpliv negotovosti zaposlitve na občutek moči, duševno in psihološko zdravje, splošno zadovoljstvo itd. je odvisen od mehanizmov spopadanja posameznikov, občutka nadzora in odzivanja posameznika na kršitev pogodbe s strani delodajalca. Pomanjkanje mehanizmov za spopadanje s stresom, kot so občutek nadzora, občutek nepravilnosti pri kršitvi pogodbe, izolacija na delovnem mestu in nezaupanje zaradi pomanjkanja zastopanja s strani sindikatov, vpliva na slabšanje duševnega zdravja prekarne delavcev. Nestandardne oblike dela, med katere so vključili prekarne delo, delo v podaljšanem urniku, izmensko delo in več zaposlitev hkrati, niso bile povezane s povečanim tveganjem za poškodbe pri delu razen izmenskega dela, pri katerem so ugotavljali več odsotnosti z dela zaradi poškodb pri delu. Prekarne delo in brezposelnost sta bila povezana s slabšim splošnim in duševnim zdravstvenim stanjem.¹⁸

16 F. G. Benavides, J. Benach, A. V. Diez-Roux in C. Roman, nav. delo; Q. D. Mai, T. D. Hill, L. Vila-Henninger in M. A. Grandner, nav. delo; V. Puig-Barrachina, C. Vanroelen, A. Vives, M. J. Martinez, C. Muntaner, K. Leveque, J. Benach in F. Louckx, nav. delo.

17 F. G. Benavides, J. Benach, A. V. Diez-Roux in C. Roman, nav. delo; Q. D. Mai, T. D. Hill, L. Vila-Henninger in M. A. Grandner, nav. delo.

18 K. Bosmans, S. Hardonk, N. De Cuyper in C. Vanroelen, nav. delo; N. De Cuyper, G. Notelaers in H. De Witte, nav. delo; T. Vander Elst, N. De Cuyper, E. Baillien, W. Niessen in H. De Witte, nav. delo; H. Alali, L. Braeckman, T. Van Hecke, B. De Clercq, H. Janssens in M. A. Wahab, nav. delo; H. Alali, M. Adbel Wahab, T. Van Hecke in L. Braeckman, nav. delo; ter K. Van Aerden, S. Gadeyne in C. Vanroelen, nav. delo.

2.1.2. Nemčija

Identificirali smo tri izvirne raziskave s področja prekarnega dela in vpliva na zdravje, v katerih so avtorji želeli ugotoviti učinke negotovega dela na pojav depresije in ali so mladi, zaposleni za določen čas, bolj zaskrbljeni glede svoje zaposlitve kot zaposleni za nedoločen čas. Ugotovili so, da je tveganje za depresijo povišano pri tistih delavcih, ki so v preteklosti bili brezposelni več kot dve leti, ter pri tistih, ki svojo trenutno zaposlitev dojemajo kot negotovo. Tveganje za depresijo je bilo še posebej visoko pri posameznikih s preteklo izkušnjo dolgotrajne brezposelnosti, katerih trenutna zaposlitev je bila zelo negotova. Mladi, tako zaposleni za nedoločen čas kot tudi zaposleni za določen čas, doživljajo občutke negotovosti, vendar je negotovosti več pri tistih, ki so zaposleni za določen čas. Tretja raziskava je preučevala razlike v absentizmu med samozaposlenimi in zaposlenimi za nedoločen čas. Ugotovili so, da je pri samozaposlenih več kot pol manj absentizma kot pri zaposlenih za nedoločen čas, razlago za to razliko pa so oblikovali na podlagi različnega vedenja zdravih. Zaposleni za nedoločen čas naj bi pogosteje izrabljali bolniško odsotnost, čeprav so v resnici zdravi.¹⁹

2.1.3. Slovenija

Našli smo tri izvirne raziskave vpliva prekarnega dela na posameznika, v katerih so preučevali negativen vpliv prekarnega dela na celotno življenje posameznika, vpliv pomanjkanja z delom povezane varnosti, vpliv na načrtovanje prihodnosti, vpliv na samopodobo, ambicioznost in optimističnost ter vpliv na zdravje. Prekarno delo po mnenju dobre tretjine vprašanih negativno vpliva na njihovo zdravje. Pri prehodu iz redne zaposlitve v agencijsko delo, pogodbeno delo ali zaposlitev za določen čas je samoocenjeno zdravje slabše kot pri prehodu iz redne zaposlitve v samozaposlitev. Večina prekarne delavcev meni, da pri svojem delu nimajo socialne varnosti ter da ne vplivajo na svoje delo in delovne okoliščine. Prekarni delavci se počutijo manj kompetentno in sposobno, se večkrat počutijo neuspešno in so manj ponosni na svoje življenje. Prav tako so bolj zaskrbljeni glede svoje prihodnosti kot neprekarni delavci.²⁰

19 N. Wege, P. Angerer in J. Li, nav. delo; L. Helbling in S. Kanji, nav. delo; ter D. Lenchmann in C. Schnabel, nav. delo.

20 M. Kambič, nav. delo; N. Šturm, nav. delo; in A. Jaklič, nav. delo.

2.2. VPLIVI NA ZDRAVJE

2.2.1. Poškodbe

Pri prekarjih delavcih so ugotovili večje tveganje za poškodbe kot pri redno zaposlenih. Čedalje več je dokazov, da negotovost zaposlitve in kratkotrajna zaposlitvena razmerja značilno povečujejo tveganje za nastanek poškodb pri delu.²¹ Novo zaposleni delavci imajo v prvem mesecu zaposlitve do štirikrat večje tveganje za poškodbo pri delu. Začasni delavci pogosto hitro menjajo zaposlitve, kar pomeni, da so slabše seznanjeni s tveganji na določenem delovnem mestu, dela, ki jih opravljajo, pa so pogosto napornejša in bolj tvegana. Tveganje za poškodbe pri delu je povečano pri tistih prekarjih delavcih, ki imajo več zaposlitev. Na nekvalificiranih delovnih mestih je dvakrat več začasnih delavcev kot tistih z redno zaposlitvijo, v vodstvenem, strokovnem in tehničnem sektorju pa je razmerje obratno. Ker delodajalci pogosto ne vlagajo v varnost in zdravje začasnih delavcev, imajo ti manj urjenja, mentorske pomoči, slabši nadzor, uporabljajo manj zaščitne opreme in imajo manj zdravstvenega nadzora. Začasni delavci imajo manj izkušenj in znanja o delovnem mestu, orodjih in aktivnostih kot redno zaposleni, ob čemer imajo izkušnje na delovnem mestu vlogo zaščitnega dejavnika pred poškodbami na delu. Največje tveganje za poškodbe je pri zaposlitvah, ki trajajo manj kot šest mesecev. Višja kot je torej stopnja nadzora nad delovnim časom in dlje kot ima delavec sklenjeno pogodbo, nižje je tveganje za poškodbe.²²

Hitrejši ritem, ki se zahteva od začasnih delavcev, lahko prav tako vpliva na večanje tveganja za napako in s tem poškodbo. Večja je tudi verjetnost, da je poročanje o poškodbah na delu slabše pri začasnih delavcih, kar pripisujejo strahu pred stigmatizacijo ali izgubo službe. Pogostejše poškodbe na delovnem mestu lahko delavcu onemogočijo pridobiti redno zaposlitev.²³

2.2.2. Duševno zdravje

Večina strokovnjakov, ki se ukvarja z duševnim zdravjem, meni, da delovno okolje pomembno vpliva na posameznikovo duševno zdravje. Časovna strukturiranost, socialni stik, skupna prizadevanja sodelavcev, socialna identiteta in organiziranost vsakodnevnega življenja ter vključenost zaposlenega v načrtovanje in izvajanje aktivnosti na delovnem mestu, pozitivno vplivajo na duševno zdravje in dobro

21 M. Quinlan, C. Mayhew in P. Bohle, nav. delo; ter M. Virtanen, M. Kivimaki, M. Joensuu, P. Virtanen, M. Elovainio in J. Vahtera, nav. delo.

22 S. Tsurugano, M. Inoue in E. Yano, nav. delo; F. G. Benavides, J. Benach, A. V. Diez-Roux in C. Roman, nav. delo; I. Koranyi, J. Jonsson, T. Rönnblad, L. Stockfelt in T. Bodin, nav. delo; ter T. K. Peckham, M. G. Baker, J. E. Camp, J. D. Kaufman in N. S. Seixas, nav. delo.

23 F. G. Benavides, J. Benach, A. V. Diez-Roux in C. Roman, nav. delo.

počutje. Za dobro duševno zdravje morajo imeti zaposleni občutek, da sodelujejo pri odločanju, da se za način izvajanja posamezne delovne naloge lahko odločijo sami in da morajo za to tudi prevzeti odgovornost. Poleg teh vidikov so pomembni tudi medosebni stiki na delovnem mestu in ustrezno plačilo. Kadar imajo delavci prevelik obseg dela, dobijo slaba navodila za delo, se od njih pričakujejo nerealni rezultati, ne sodelujejo pri odločitvah, imajo občutek negotovosti glede delovnega mesta in opravljajo delo, pri katerem so izolirani od drugih, nastane stres, ki vodi v slabo duševno zdravje.²⁴

Številni avtorji ugotavljajo, da obstaja povezava med nestabilnimi oblikami zaposlitve in duševnimi motnjami, kot so depresija, tesnoba in povečana samomorilnost. Več kot 20 odstotkov primerov slabega duševnega zdravja bi lahko pripisali prekarnim oblikam zaposlitve.²⁵ Obseg dela je pri prekarjih delavcih podoben kot pri redno zaposlenih, vendar so prekarji delavci nenehno pod vplivom negativnih psihosocialnih dejavnikov na delovnem mestu, kot sta stres zaradi strahu pred izgubo zaposlitve in slaba podpora na delovnem mestu, kar povečuje tveganje za nastanek duševnih motenj. Zaradi prezentizma, ki je pri prekarjih delavcih pogostejši, pogosto ostanejo duševne motnje neodkrita, torej nezdravljene. Depresivni simptomi se bodo torej s časom stopnjevali pri tistih zaposlenih, ki imajo pri svojem delu nizko stopnjo odločanja, so obremenjeni in so izpostavljeni nadlegovanju na delovnem mestu.²⁶ V longitudinalnih raziskavah, v katerih so ugotavljali vzročno povezanost med negotovostjo in duševnim zdravjem, so zaključili, da je psihološko zdravje čedalje slabše ob čedalje večji negotovosti glede dela, dolgotrajna negotovost pa deluje kot kronični stresor. Negotovost delovnega mesta je značilno povezana z večjim tveganjem za depresijo po dveh letih. Negotovost glede dela in napetost oziroma obremenjenost pri delu negativno vplivata na depresijo in tesnoba. Učinek na nastanek tesnobe oziroma depresije je medsebojno neodvisen in ga ni mogoče pojasniti s spolom, izobrazbo, zakonskim stanom, velikimi dogodki v življenju, financami ali osebnostjo.²⁷

Prekarno delo v kombinaciji z nadurnim delom je posebno veliko tveganje za razvoj depresivnih simptomov, delno zaradi kumulativnega učinka, delno pa zaradi dejstva, da prekarji delavci pogosto delajo več z namenom, da bi več zaslužili.²⁸ Napetost, povezana s stresom, in izčrpanost sta zdravstveni težavi, ki bolj prizadene prekarne delavce, redkeje kot redno zaposleni pa prekarji delavci poročajo o delu

24 WHO, nav. delo.

25 A. Vives, C. Vanroelen, M. Amable, M. Ferrer, S. Moncada, C. Llorens, C. Muntaner, F. G. Benavides in J. Benach, nav. delo.

26 S. Tsurugano, M. Inoue in E. Yano, nav. delo; ter T. Theorell, A. Hammarström, G. Aronsson, L. Träskman Bendz, T. Grape, C. Hogstedt, I. Marteinsdottir, I. Skoog in C. Hall, nav. delo.

27 J. E. Ferrie, M. J. Shipley, S. A. Stansfeld in M. G. Marmot, nav. delo.

28 W. Kim, E. C. Park, T. H. Lee in T. H. Kim, nav. delo.

z bolečino.²⁹ Pomemben vpliv na tveganje za razvoj depresivnih simptomov imata obremenjenost in nadlegovanje na delovnem mestu, pomembno zaščitno vlogo pa ima občutek nadzora. Razlog za to je lahko v nižjem dohodku prekarne delavcev, slabših možnostih za napredovanje ali slabših delovnih pogojih, ki so lahko celo pod minimalnimi standardi.³⁰ Prekarni delavci, ki delajo v polnem delovnem času, so bolj pod stresom, imajo slabše samoocenjeno zdravje in pogosteje kadijo.³¹

Negativni učinki prekarne dela na splošno in duševno zdravje so bolj izraziti pri ženskah kot pri moških, depresivno motnjo razvijejo moški, kadar so izpostavljeni visokim obremenitvam, ženske pa imajo povečano tveganje že pri zmernih obremenitvah pri delu.³² Največje tveganje za razvoj depresije imajo delavci z negotovim delovnim mestom v kombinaciji s preteklo izkušnjo dolgotrajnejše brezposelnosti. Posledica dolgotrajne brezposelnosti je lahko povečan občutek zaposlitvene negotovosti pri zaposlenih posameznikih, lahko imajo občutek, da bodo službo izgubili in ne bodo mogli najti nove. Ugotovili so, da so bili posamezniki v svojih 50. letih, ki so bili pred tem daljša obdobja brezposelni, v večji stiski, dokazali pa so tudi, da se duševno zdravje tistih, ki so bili v mladosti brezposelni, čez čas slabša. Negativna povezava med zaposlitvijo za nedoločen čas in depresijo izhaja iz dobre socialne podpore, nižje stopnje spopadanja s pritiski z zdravili in manjšega občutka stiske.³³

Elementi prekarne dela, kot so nizki dohodki, dohodki, ki se z leti ne povečujejo, neplačane nadure, neplačevanje prispevkov za pokojninsko zavarovanje in nočno delo, so povezani z večjim tveganjem za slabše zdravstveno stanje. Delavci, pri katerih se dohodki z leti ne povečujejo, lahko zaradi obremenjenosti, ki jo ob tem občutijo, najdejo rešitve v iskanju tehtnih razlogov za omejitve pri delu. Učinek je kumulativen in z daljšanjem izpostavljenosti čedalje slabše vpliva na zdravstveno stanje. Neplačano delo zunaj predpisanega delavnika je v nekaterih podjetjih začelo veljati za ključen element učinkovitega dela, študije pa so pokazale, da tako delo vodi v utrujenost, slabo zadovoljstvo in povečuje tveganje za izgorelost. Poleg tega daljšanje delavnika vodi v večje nesorazmerje med delom in preostalimi vidiki življenja, to pa vodi v slabšanje družinskih odnosov ter slabšanje psihološkega in fizičnega zdravja.³⁴

Prekarno delo zvišuje tudi tveganje za nastanek duševnih motenj, kot sta depresija ali tesnoba, ki jih je treba zdraviti. Ugotovili so, da je pri prekarne delavcih povečano tveganje, da imajo predpisano vsaj eno zdravilo za zdravljenje duševne motnje. Kadar

29 W. Lewchuk, A. De Wolf, A. Kong in M. Polanyi, nav. delo.

30 W. Kim, E. C. Park, T. H. Lee in T. H. Kim, nav. delo.

31 S. Tsurugano, M. Inoue in E. Yano, nav. delo.

32 K. Van Aerden, S. Gadeyne in C. Vanroelen, nav. delo; T. Theorell, A. Hammarström, G. Aronsson, L. Träskman Bendz, T. Grape, C. Hogdtedt, I. Marteinsdottir, I. Skoog in C. Hall, nav. delo.

33 N. Wenge, P. Angerer in J. Li, nav. delo.

34 H. Scott Marshal in E. Tompa, nav. delo.

delavci, ki so bili redno zaposleni, preidejo v prekarne oblike zaposlitve, se tveganje, da bodo zboleli za depresijo poveča. V obratni situaciji, ko začasni delavci postanejo trajno zaposleni, pa se to tveganje zmanjša. Če delavec ne more pridobiti redne zaposlitve, se depresija poslabša v primerjavi z delavci, ki imajo redno pogodbo. Pogosteje pride do spremembe pogodbe pri tistih delavcih, ki so iz redne prešli na začasno zaposlitev, ki imajo depresijo, kar pomeni, da, depresija, ki nastane zaradi prekarne dela, trajno vpliva na prihodnost zaposlovanja in povečuje verjetnost za pogostejše menjave zaposlitve. Dlje kot ima delavec začasno zaposlitev in pogosteje kot zamenja delo, večje je tveganje za razvoj duševne bolezni, predvsem pri starejših.³⁵

Tveganje za slabo duševno zdravje je celo do 70 odstotkov višje pri mladih prekarne delavcih. Ugotovljeno je bilo, da je prekarne delo dejavnik tveganja za slabo duševno zdravje med prej duševno zdravimi mladimi odraslimi. Med delavci srednjih let in med starejšimi delavci je delež prekarne delavcev približno enak, zanimivo pa je, da so delavci srednjih let veliko bolj ranljivi in imajo pogostejše težave z duševnim zdravjem kot starejši. Možna razlaga za to je, da so si starejši delavci že zagotovili ekonomsko stabilnost in so zato manj občutljivi na vplive prekarne dela. Negotova oblika zaposlitve tudi negativno vpliva na odločitev o poroki ali otrocih, kar lahko posredno vpliva na slabše duševno zdravje.³⁶ Kako pomemben je vpliv kakovostne zaposlitve na duševno zdravje, nam pove tudi podatek, da se je vnovična zaposlitev dolgotrajno brezposelnih izkazala za enega najučinkovitejših načinov pospeševanja dobrega duševnega zdravja.³⁷

2.2.3. Splošno zdravje

Raziskave, ki so bile izvedene na ravni Evropske unije, ter raziskave, izvedene v posameznih evropskih državah, poročajo o slabšem splošnem zdravju in počutju delavcev, ki so zaposleni na negotovih delovnih mestih.³⁸ Najvišjo samoocenjeno obolevnost imajo delavci, ki so dolgo v negotovih delovnih razmerah.³⁹ Dobro počutje pri ljudeh z različnimi oblikami zaposlitve je povezano s stopnjo sodelovanja, ki je najnižje pri začasno zaposlenih brez možnosti stalne zaposlitve, agencijskih delavcih in priložnostnih delavcih.⁴⁰ V številnih raziskavah so ugotavljali močno povezavo med začasnim oziroma negotovim delom in slabim samoocenjenim zdravjem. Prisila v prekarne delo povzroča slabo samoocenjeno zdravje delavcev,

35 F. Moscone, E. Tosetti in G. Vittadini, nav. delo.

36 C. Canivet, T. Bodin, M. Emmelin, S. Toivanen, M. Moghaddassi in P. O. Östergren, nav. delo.

37 WHO, nav. delo.

38 C. Bambra, T. Lunau, K. A. van der Wel, T. A. Eikemo in N. Dragano, nav. delo; K. Van Aerden, S. Gadeyne in C. Vanroelen, nav. delo; N. Wege, P. Angerer in J. Li, nav. delo; A. Kanjuo Mrčela in M. Ignjatovič, nav. delo; ter I. Vassilev, A. Rogers, C. Sanders, S. Cheragi-Sohi, C. Blickem, H. Brooks in drugi, nav. delo.

39 J. E. Ferrie, M. J. Shipley, S. A. Stansfeld in M. G. Marmot, nav. delo.

40 M. Kompier, J. F. Ybema, J. Janssen in T. T. A. Taris, nav. delo.

ki zaradi psihološkega stresa, ki nastaja ob dolgotrajni negotovosti glede zaposlitve. Ugotovili so tudi, da prekarni delavci redkeje obiščejo zdravnika, imajo manj pogoste preventivne preglede in se redkeje udeležujejo presejalnih programov za zgodnje odkrivanje raka.⁴¹

Negotovost dela je bila povezana s slabim samoocenjenim zdravjem, motnjami spanja, kronično nespečnostjo, utrujenostjo, migrenskimi glavoboli, prehladi in kostno-mišičnimi obolenji. Izguba delovne gotovosti je povezana s povečanim tveganjem za večjo samoocenjeno morbidnostjo, slabšim samoocenjenim zdravjem in dolgotrajnimi obolenji.⁴²

Brezposelnost in prekarno delo sta povezana s slabim samoocenjenim splošnim in duševnim zdravjem. Raziskava je pokazala, da lahko del zdravstvenih težav, povezanih s prekarim delom oziroma brezposelnostjo, pripišemo dejstvu, da taki delovni pogoji pogosto sovpadajo s pomanjkanjem socialne podpore in slabšim položajem v gospodinjstvu. Zaradi spreminjanja vlog v gospodinjstvu ugotavljajo vpliv zaposlitve na ta življenjski vidik. Ugotavljajo, da je vpliv brezposelnosti na zdravje enak kot vpliv prekarnega dela, to pa poudarja pomembnost kakovosti zaposlitve.⁴³

Začasna zaposlitev je bila povezana z večjo smrtnostjo zaradi vseh vzrokov kot zaposlitev za nedoločen čas in manjšo kot brezposelnost. Po drugi strani pa je sprememba delovnega razmerja iz začasnega v stalnega povezana z nižjim tveganjem.⁴⁴

2.2.4. Prezentizem

Prekarni delavci so redkeje odsotni z dela zaradi bolezni, kar je najverjetneje posledica negotovosti in strahu pred izgubo dela. V obdobju krčenja podjetij prihaja do povečanega stresa zaradi negotovosti glede prihodnje zaposlitve. Predvsem so v teh obdobjih izpostavljeni tisti delavci, ki niso redno zaposleni v podjetju. Izkaže se, da v obdobju krčenja prihaja do povečane bolniške odsotnosti redno zaposlenih delavcev, pri časno zaposlenih pa se pojavi prezentizem, saj imajo občutek, da jim v nasprotnem primeru grozi odpoved delovnega razmerja. Čeprav se obolevnost pri začasnih delavcih v obdobjih zmanjševanja poveča, to ne vpliva na stopnjo bolniške odsotnosti, delavci torej hodijo na delo bolni.⁴⁵

41 S. Tsurugano, M. Inoue in E. Yano, nav. delo.

42 J. E. Ferrie, M. J. Shipley, S. A. Stansfeld in M. G. Marmot, nav. delo.

43 N. Wege, P. Angerer in J. Li, nav. delo.

44 M. Kivimäki, J. Vahtera, M. Virtanen, M. Elovaino, J. Pentti in J. E. Ferrie, nav. delo.

45 S. Tsurugano, M. Inoue in E. Yano, nav. delo; J. Benach, A. Vives, M. Amable, C. Vanroelen, G. Tarafa in C. Muntaner, nav. delo; ter J. Vahtera, M. Kivimäki, J. Pentti, A. Linna, M. Virtanen, P. Virtanen in J. E. Ferrie, nav. delo.

2.2.5. Kostno-mišična obolenja

Jasna povezava med obliko zaposlitve in kostno-mišičnimi obolenji doslej še ni bila dokazana, rezultati različnih raziskav s tega področja pa so si bili nasprotujoči. V raziskavi, v kateri je sodelovalo 15 evropskih držav, so ugotovili neposredno povezanost med začasnim delom in bolečinami v mišicah oziroma bolečinami v križu, drugim raziskovalcem pa te povezave ni uspelo dokazati.⁴⁶

2.2.6. Srčno-žilna obolenja

Stres na delovnem mestu je povezan s pojavom koronarne bolezni. Na njen nastanek vpliva predvsem pomanjkanje socialne podpore na delovnem mestu, poleg tega pa tudi napetost, ki nastane kot posledica nizke stopnje odločanja v povezavi z visokimi zahtevami.⁴⁷ Možen patofiziološki mehanizem nastanka koronarne bolezni je po neposredni poti prek neuroendokrinega učinka ali po posredni poti zaradi nezdravega načina življenja.⁴⁸ Raziskave, v katerih so ugotavljali povezavo med obremenjenostjo pri delu in koronarno boleznijo, so pokazale pozitivne rezultate. Predvsem naj bi na razvoj koronarne bolezni vplivalo pomanjkanje nadzora nad delom.⁴⁹ Poleg tega imajo delavci, ki so dolgotrajno izpostavljeni različnim oblikam negotovosti pri delu oziroma zaposlitvi, povečano tveganje za nastanek arterijske hipertenzije. Ugotovljeno je bilo tudi, da pridobljena negotovost na delovnem mestu vpliva na povečanje tveganja za ishemično srca (spremembe v EKG in diagnoza *angine pectoris*).⁵⁰ Prekarni delavci s sladkorno boleznijo in/ali srčno-žilnimi obolenji navajajo kot ključne dejavnike, ki vplivajo na njihov socialni status, negotovost dohodka ter strah pred izgubo zaposlitve.⁵¹

2.2.7. Debelost in metabolni sindrom

Vpliv prekarnega dela na nastanek metabolnega sindroma ni dobro raziskano področje, prav tako ni jasno dokazanih povezav med negotovostjo glede dela in razvojem debelosti. V raziskavah, v katerih so hoteli ugotoviti vpliv negotovosti pri delu oziroma zaposlitvi na debelost, so prišli do zelo različnih in nekonsistentnih zaključkov. Nekateri niso ugotovili povezanosti, nekateri so opisovali pozitivno povezavo, drugi negativno. Negotovost je celo različno vplivala na težo udeležencev. Pri debelih se je teža povečala, pri suhih pa se je celo znižala. Tveganje za nastanek debelosti pa je visok psihološki pritisk, ki ga spremlja tudi pomanjkanje socialne podpore, kar sta značilnosti prekarne oblike zaposlitve. Kronični stres, ki je lahko

46 J. E. Ferrie, M. J. Shipley, S. A. Stansfeld in M. G. Marmot, nav. delo.

47 E. J. Brunner, T. Chandola in M. G. Marmot, nav. delo.

48 T. Chandola, E. Brunner in M. Marmot, nav. delo.

49 H. Hemingway in M. Marmot, nav. delo.

50 J. E. Ferrie, M. J. Shipley, S. A. Stansfeld in M. G. Marmot, nav. delo.

51 I. Vassilev, A. Rogers, C. Sanders, S. Cheragi-Sohi, C. Blicke, H. Brooks in drugi, nav. delo.

posledica negotovosti, dokazano vpliva na nastanek metabolnega sindroma in debelosti, kar lahko pojasnimo z neposrednim nevroendokrinim vplivom in posrednimi vedenjskimi vzorci uživanja povečane količine hrane, telesne neaktivnosti in povečanega uživanja alkohola. Pridobljena negotovost za delo je bila povezana z neznačilnim porastom ravni kortizola, povezava s porastom ravni holesterola pa še ni dokončno opredeljena. Osebe, ki so pri svojem delu izpostavljene kroničnemu stresu, imajo celo do dvakrat povečano tveganje za razvoj metabolnega sindroma, v primerjavi s tistimi, ki stresu niso izpostavljene.⁵²

2.2.8. Škodljivo uživanje alkohola in kajenje ter razvoj odvisnosti

Stres, strah, depresija, zavrnitev ipd., ki se pojavljajo pri kronični negotovosti za delo, so lahko posebno poudarjeni zaradi finančne stiske, ki je s to negotovostjo povezana, pomenijo pa tudi močne dejavnike tveganja za razvoj odvisnosti. Posebno hudo je lahko v primerih, ko posameznik ne uživa močne opore družine in prijateljev. Take razmere lahko posameznika pripeljejo do odločitve, da si bo pri iskanju olajšanja pomagal z alkoholom ali drogami. V raziskavah o povezanosti odvisnosti z brezposelnostjo so ugotavljali, da je delež odvisnih od alkohola ali drog višji med brezposelnimi kot zaposlenimi, čeprav se s stiskami vsak spopada na svoj način.⁵³ Nevarno delovno okolje, količina dela, prekarnost in socialna podpora so dejavniki, povezani s škodljivim dolgotrajnim uživanjem alkohola in opijanjem. Posamezne dejavnike lahko povežemo z različnimi oblikami uživanja alkohola. Ugotovljeno je bilo, da je dolgotrajno škodljivo uživanje alkohola najpogostejše pri tistih, ki opravljajo nevarna dela, opijanje pa je povezano s prekarnim delom.⁵⁴ Ugotovili so tudi, da je med prekarnimi delavkami značilno več kadilk. Smrt zaradi z alkoholom povezanega razloga je bila pri začasno zaposlenih dvakrat pogostejša kot pri stalno zaposlenih, umrljivost zaradi s kajenjem povezanim rakom pa je bila kar trikrat višja. Negotovo delovno mesto in podaljšan stres sta povezana s tveganimi vedenji, kot sta kajenje in uživanje alkohola, po drugi strani pa so posamezniki, ki nimajo aktivnega načina življenja, redkeje izbrani za stalno zaposlitev. Ugotovili so, da je med brezposelnimi delež odvisnikov večji kot med zaposlenimi, ko pa človek postane odvisen, težje pridobi redno zaposlitev. Možno je torej, da je nezdrav način življenja posledica nezadovoljive zaposlitve, lahko pa je razlog, zaradi katerega posameznik ostaja v takem delovnem razmerju. Dodatna težava pri iskanju redne zaposlitve je torej odvisnost, ki jo prekarni delavci zaradi kronične negotovosti razvijejo. Čedalje težje se zaposlijo; če pa že pridobijo zaposlitev prek agencije ali za določen čas, jih zaradi razvite odvisnosti ne sprejmejo v redno zaposlitev. Ta »začarani krog« je čedalje težje prekiniti, saj posameznik s trajanjem odvisnosti postaja čedalje bolj

52 J. E. Ferrie, M. J. Shipley, S. A. Stansfeld in M. G. Marmot, nav. delo; E. J. Brunner, T. Chandola in M. G. Marmot, nav. delo; ter T. Chandola, E. Brunner in M. Marmot, nav. delo.

53 M. Bilban, nav. delo; in A. Lawrence, nav. delo.

54 E. Colell, A. Sánchez-Niubò, F. G. Benavides, G. L. Delclos in A. Domingo-Salvany, nav. delo.

neproduktiven. Podoben odnos je tudi pri uživanju drog, kjer lahko zloraba drog privede do nezmožnosti za pridobitev redne zaposlitve, lahko pa je škodljivo uživanje drog posledica izgube redne zaposlitve. Pri zunanjih delavcih se ponekod slabše izvaja nadzor nad uživanjem alkohola na delovnem mestu in promocija zdravja na delovnem mestu.⁵⁵

Pri raziskovanju povezanosti kajenja z brezposelnostjo je bilo ugotovljeno, da med tema pojavoma obstaja jasna korelacija. Kaditi naj bi posamezniki začeli zaradi občutka slabega nadzora nad lastnim življenjem, kroničnega stresa in družbene izolacije. Psihološke stiske, ki so značilne za prekarno delo ali brezposelnost in nastanejo zaradi neobvladljivih socialnih in ekonomskih problemov, vodijo v kratkotrajno željo po lajšanju stresa, kar je kajenje. Kot je bilo že ugotovljeno, sta kronični stres in slab nadzor nad delom, ki ga posameznik opravlja, bistvena elementa prekarne delo. Zato lahko zaključimo, da do kajenja prekarne delavce prihaja zaradi iste psihosocialne teorije nastanka odvisnosti. Posamezniki si želijo kratkotrajno lajšati pritiske, ki jih občutijo. Po nekaterih podatkih se jih kar slabih 10 odstotkov, kadar so pod stresom, zateka h kajenju cigaret.⁵⁶ Ugotovljeno je bilo, da z naraščanjem ravni stresa narašča tudi količina pokajenih cigaret, s podaljšanim trajanjem brezposelnosti pa se zmanjšuje možnost, da bi posamezniki nehali kaditi, oziroma se povečuje tveganje, da bodo začeli kaditi. Z zaposlitvijo povezana negotovost in brezposelnost v mladih letih vplivata na povečano verjetnost, da bodo posamezniki začeli kaditi, v starejših letih pa vpliva na porabo in pogostnost kajenja.⁵⁷ Nikotin naj bi dokazano zmanjševal tesnobo in napetost, pomembna psihosocialna značilnost kajenja pa je s kajenjem povezana socialna podpora.⁵⁸ Z brezposelnostjo in negotovimi oblikami zaposlovanja je močno povezana socialna izključenost, ta pa pomeni pomembno tveganje za nastanek problemov z duševnim zdravjem. Med kadilci je socialna podpora precej nižja kot med nekadilci, brezposelnost pa na kajenje vpliva tudi posredno, posamezniki so nezmožni nadzirati pomembne vidike življenja in postajajo čustveno izolirani.⁵⁹

Negotovost zaposlitve in brezposelnost sta povezani tudi s povečanim tveganjem za odvisnost od interneta, kjer želijo posamezniki z igrami na srečo priti do hitrega zaslužka, na družabnih omrežjih pa iščejo socialne stike in podporo. Z internetom si lahko krajšajo prosti čas, še zlasti če za zlorabljanje interneta uporabljajo pretvezo iskanja zaposlitve.⁶⁰

55 M. Bilban, nav. delo; M. Kivimäki, J. Vahtera, M. Virtanen, M. Elovainino, J. Pentti in J. E. Ferrie, nav. delo; A. Badel in B. Greaney, nav. delo; ter W. J. Cheng in Y. Cheng, nav. delo.

56 M. Bilban, nav. delo.

57 D. Henkel, nav. delo; ter R. De Vogli in M. Santinello, nav. delo.

58 M. J. Jarvis, nav. delo.

59 T. Kieselbach in U. Traiser, nav. delo.

60 A. Lawrence, nav. delo.

3. PRIMERJAVA KAZALNIKOV BOLNIŠKE ODSOTNOSTI MED SAMOSTOJNIMI PODJETNIKI IN CELOTNO REPUBLIKO SLOVENIJO V OBDOBJU MED 2010 IN 2017

Pri ugotavljanju zdravstvenega stanja prekarnih delavcev za Republiko Slovenijo smo imeli na voljo zelo malo podatkov. Edini večji vir so podatki o bolniškem staležu Nacionalnega inštituta za javno zdravje za samostojne podjetnike za obdobje od leta 2010 do leta 2017, ki smo jih analizirali in primerjali s podatki za vso državo.

V opazovanem obdobju je število upravičenih odsotnosti z dela za samostojne podjetnike naraščalo z 2,24 odstotka leta 2010 na 2,67 odstotka leta 2017, ves čas pa je odstotek bolniškega staleža samostojnih podjetnikov ostajal bistveno pod bolniškim staležem za vso državo, ki je dosegel 4,20 odstotka. Tudi indeks onesposabljanja (število izgubljenih delovnih dni na zaposlenega) in indeks frekvenca (število primerov bolniškega staleža na število zaposlenih) sta bila vsej državi višja kot pri samostojnih podjetnikih. Indeks onesposabljanja je bil v Sloveniji od najmanj 13,7 v letu 2014 do največ 15,4 v letu 2012, pri samostojnih podjetnikih pa je bil 8,2 v letu 2010 do 9,8 v letu 2017. Indeks frekvenca je bil pri samostojnih podjetnikih od 17,2 leta 2010 do 21,7 v letu 2017, vsej državi pa je bil od 85,0 leta 2010 do 105,9 leta 2017. Edini kazalnik bolniškega staleža, ki je bil pri samostojnih podjetniki višji kot v vsej državi, je povprečno trajanje ene odsotnosti z dela zaradi bolezni – resnost. Resnost je bila v Sloveniji od 17,6 v letu 2010 do 14,5 v letu 2017, pri samostojnih podjetnikih pa je bila leta 2010 47,4, leta 2017 pa 44,9. Najnižje trajanje v vsej državi je bilo leta 2015 (13,9) in pri samostojnih podjetnikih (38,3). Glede na kazalnike o bolniškem staležu lahko ugotovimo, da samostojni podjetniki odhajajo v bolniški stalež redkeje, vendar za precej daljši čas.

Razlogi za bolniško odsotnost se med samostojnimi podjetniki in vso državo nekoliko razlikujejo. V vsej državi je bilo več primerov upravičene odsotnosti zaradi bolezni dihal ter manj primerov zaradi poškodb in zastrupitev pri delu. Manjši delež izgubljenih koledarskih dni kot pri samostojnih podjetnikih je bil v vsej državi na račun bolezni obtočil. Odstotek bolniškega staleža je bil pri samostojnih podjetnikih višji zaradi bolezni obtočil kot vsej državi ter nižji zaradi bolezni dihal. V vsej državi je bilo izgubljenih dni na enega zaposlenega zaradi bolezni obtočil in nege družinskega člana sorazmerno manj kot pri samostojnih podjetnikih, več pa je bilo izgubljenih dni zaradi bolezni dihal in duševnih ter vedenjskih motenj. Pri samostojnih podjetnikih je bilo v opazovanem obdobju več primerov odsotnosti z dela zaradi poškodb na delovnem mestu kot vsej državi, manj pa je bilo primerov odsotnosti zaradi bolezni dihal ter nekaterih infekcijskih in parazitskih obolenj. Najdaljše trajanje odsotnosti je bilo vsej državi na račun neoplazem, nosečnosti, poškodb na delovnem mestu in duševnih motenj. Pri samostojnih podjetnikih pa so bile najdaljše odsotnosti na račun neoplazem, bolezni obtočil, duševnih in vedenjskih motenj.

Iz tega lahko sklepamo, da samostojni podjetniki potrebujejo bolniški stalež le v primerih hudih bolezni, ki zahtevajo agresivno zdravljenje v bolnišnici, kot so neoplazme in bolezni obtočil, ter da ga redkeje potrebujejo zaradi bolezni dihal in krajših bolezni. Poleg tega lahko iz podatkov, ki smo jih pridobili od Nacionalnega inštituta za javno zdravje, predvidevamo, da samozaposleni poškodbe in zastrupitve pri delu redkeje prijavljajo.

4. NEZGODE PRI DELU V BELGIJI, NEMČIJI, AVSTRIJI IN SLOVENIJI

V nadaljevanju bova prikazala statistične podatke o nezgodah pri delu za Slovenijo in izbrane države članice EU. Ker podatkov, ki bi vključevali le tiste zaposlene v prekarnih oblikah, ni na voljo, jih prikazujemo za zaposlene, samozaposlene in tiste, ki so pri opredelitvi svojega zaposlitvenega statusa izbrali »drugo«. Po podatkih Eurostata o nezgodah pri delu je število teh od leta 2008 do leta 2016 padalo v Belgiji, Nemčiji, Avstriji in Sloveniji.

V Belgiji je od leta 2008, ko je bilo skupno število nezgod pri delu za zaposlene osebe 64.044, padlo na 47.424 v letu 2016, kar predstavlja 26 odstotno znižanje. Glede na število vseh zaposlenih v Belgiji v opazovanem obdobju se je število nezgod pri delu znižalo z 1 na 70 v letu 2008 zaposlenih na 1 na 95 zaposlenih v letu 2016. Nezgod pri delu s smrtnim izidom je bilo v letu 2008 v Belgiji 87, kar je 0,14 odstotka vseh nezgod. Do leta 2016 se je število nezgod s smrtnim izidom znižalo na 53, kar je 0,11 odstotka vseh nezgod. Za samozaposlene iz Belgije ni bilo podatkov. Pri zaposlitvenem statusu »drugo« je bilo v letu 2008 število nezgod pri delu 797, število je nato skozi leta padalo, razen leta 2014, ko je bilo prijavljenih 2.357 primerov in leta 2015, ko je bilo prijavljenih 2.474 primerov. Leta 2016 je bilo število nezgod pri delu v skupini »drugo« 639. Nezgod s smrtnim izidom je bilo v opazovanem obdobju med ena in pet.

V Nemčiji je bilo leta 2008 782.251 nezgod pri delu pri zaposlenih, od tega je bila resnost BS (povprečno trajanje ene odsotnosti z dela) pri 699.985 več kot štiri dni, smrtni izid je bil pri 479 primerih nezgod pri delu. Delež nezgod s smrtnim izidom je bil 0,07 odstotka. Število nezgod pri delu je čez leta padalo. V letu 2016 so zabeležili 712.567 primerov, kar je devet-odstotno znižanje. Smrtnih izidov je bilo v tem letu 329, kar je 31-odstotno znižanje glede na leto 2008, delež smrtnih izidov pa je bil 0,05 odstotka. Glede na skupno število zaposlenih je bila leta 2008 ena nezgoda na 50 zaposlenih, do leta 2016 pa se je število zmanjšalo na ena na 55 zaposlenih. Leta 2008 je bilo v skupini samozaposlenih 44.356 primerov nezgod pri delu, od tega 80 oziroma 0,18 odstotka s smrtnim izidom. Število je do leta 2016 padlo na 24.295 kar je 45-odstotno znižanje. Od tega je bilo 47 nezgod s smrtnim izidom. Delež smrtnih

nesreč je narasel z 0,18 odstotka na 0,19 odstotka vseh nezgod. Število nezgod se je pri samozaposlenih glede na število vseh samozaposlenih znižalo z ene na 90 v letu 2008 na eno na 150 v letu 2016. V kategoriji »drugo« je bilo v Nemčiji v letu 2008 30.025 nezgod pri delu, od tega 10 s smrtnim izidom, kar je 0,03 odstotka vseh nezgod. Število nezgod pri delu je v opazovanem obdobju v tej skupini ostajalo približno enako, delež smrtnih izidov pa se je zmanjšal na šest v letu 2016, kar je 0,02 odstotka vseh nezgod.

V Avstriji je bilo leta 2008 zabeleženih 53.392 nezgod pri delu pri zaposlenih, od tega 105 s smrtnim izidom, kar je 0,16 odstotka vseh nezgod. Do leta 2016 je število nezgod padlo na 44.888, od tega jih je bilo 43 s smrtnim izidom, kar je 0,09 odstotka vseh nezgod. Skupno število nezgod pri delu pri zaposlenih se je znižalo za 15 odstotkov. Glede na število vseh zaposlenih v Avstriji se je število nezgod pri delu znižalo z ena na 70 v letu 2008 na eno na 90 v letu 2016. V letu 2008 je bilo v skupini samozaposlenih 4.666 nezgod pri delu, od tega 48 s smrtnim izidom, kar je en odstotek vseh nezgod. Število nezgod pri samozaposlenih je do leta 2016 padlo za 38 odstotkov na 2.873. Od tega je bilo 33 primerov s smrtnim izidom, kar je 1,12 odstotka vseh nezgod. Glede na število vseh samozaposlenih se je število nezgod znižalo z 1 na 92 v letu 2008 na 1 na 156 samozaposlenih v letu 2016. Pri zaposlitvenem statusu »drugo« je bilo v Avstriji v letu 2008 zabeleženih 5.786 primerov nezgod pri delu. Podatkov o smrtnih izidih za to leto ni. Do leta 2016 je število primerov padlo na 4.268, kar je 26-odstotno znižanje. V tem letu sta bila v skupini »drugo« dva primera s smrtnim izidom.

V Sloveniji je bilo leta 2008 14.976 primerov nezgod pri delu pri zaposlenih. Od tega je bilo 25 primerov s smrtnim izidom, kar je 0,17 odstotka vseh nezgod. Do leta 2016 je število nezgod pri delu pri zaposlenih padlo na 9.327, kar je 37-odstotno znižanje. V letu 2016 je bilo nezgod pri delu s smrtnim izidom 9, kar je 0,09 odstotka vseh nezgod. Glede na skupno število zaposlenih se je število nezgod v Sloveniji znižalo z ene na 64 v letu 2008 na eno na 95 zaposlenih oseb. Med samozaposlenimi je bilo v letu 2008 zabeleženih 988 nezgod pri delu, število pa je do leta 2016 padlo na 517 primerov, kar je 47-odstotno znižanje. Za leto 2008 ni bilo podatkov o smrtnih primerih, v letu 2016 pa je bil zabeležen 1 primer smrtne nezgode pri delu. Glede na skupno število samozaposlenih oseb se je število nezgod pri delu znižalo z 1 na 95 v letu 2008 na 1 na 208 samozaposlenih v letu 2016. V skupini »drugo« je bilo v letu 2008 75 primerov nezgod pri delu, podatkov o smrtnih primerih pa ni. Do leta 2016 je število primerov padlo na 39, od tega nobeden ni bil s smrtnim izidom. V tem obdobju se je število nezgod znižalo za 48 odstotkov.

V letu 2015 je bilo po podatkih Inšpektorata Republike Slovenije za delo 9.367 nezgod pri delu. Od tega je bilo 1.907 nezgod pri delu pri osebah, zaposlenih za določen čas, ter 115 pri osebah, katerih vrsta zaposlitve ni bila opredeljena kot zaposlitev za določen

ali nedoločen čas (»drugo«). Nezgode pri delu pri zaposlenih za nedoločen čas so predstavljale 77 odstotkov vseh nezgod v tem letu. V letu 2016 je bilo skupno 9.186 nezgod pri delu, od tega 2.201 pri delavcih, zaposlenih za določen čas, in tistih, pri katerih je bila vrsta zaposlitve označena kot »drugo«. Nezgode pri delu pri zaposlenih za nedoločen čas so predstavljale v tem letu 75 odstotkov vseh nezgod. V letu 2017 je bilo nezgod pri delu skupno 9.782, od tega 2.423 pri zaposlenih za določen čas ter 127 v kategoriji »drugo«. V tem letu so nezgode pri delu pri zaposlenih za nedoločen čas predstavljale 74 odstotkov vseh nezgod.

V Avstriji, Belgiji, Nemčiji in Sloveniji se je število nezgod pri delu pri zaposlenih osebah od leta 2008 do leta 2016 znižalo, najbolj v Sloveniji, kjer je število nezgod padlo s 14.976 na 9.327, kar je 37-odstotno znižanje. Podrobni podatki so prikazani v tabeli 14.1. Najmanj se je število nezgod znižalo v Nemčiji, in sicer za 9 odstotkov. Veliko razliko v deležu zmanjšanja števila nezgod med Slovenijo in Nemčijo lahko deloma pojasnimo z razliko v stopnji zaposlitve. V letu 2008 je bila namreč stopnja zaposlitve v Nemčiji 74-odstotna in v Sloveniji 73-odstotna, v letu 2016 pa je stopnja zaposlitve v Sloveniji padla na 70 odstotkov, v Nemčiji pa je narasla na 78,6 odstotka. Delež nezgod pri delu s smrtnim izidom se je v vseh državah znižal, v Belgiji za 0,03 odstotne točke, v Nemčiji za 0,02, v Avstriji za 0,07 in v Sloveniji za 0,08 odstotne točke. Glede na število vseh zaposlenih oseb je mogoče v vseh državah opaziti znižanje nezgod pri delu. Največje znižanje je bilo v Sloveniji, kjer je bila leta 2008 ena nezgoda na 65 zaposlenih, leta 2016 pa ena nezgoda na 95 zaposlenih. Vzrok za znižanje je delno v nižjem absolutnem številu nezgod pri delu pri zaposlenih, delno pa se je delež znižal zaradi padanja števila vseh zaposlenih v Sloveniji od leta 2008 do leta 2016. Najmanj se je število nezgod pri delu glede na vse zaposlene znižalo v Nemčiji, in sicer z 1 na 50 v letu 2008 na 1 na 55 zaposlenih v letu 2016. V tem obdobju je število nezgod pri delu v Nemčiji padalo, naraščalo pa je število vseh zaposlenih. Tudi število nezgod pri delu v skupini samozaposlenih oseb se je znižalo, in sicer v Nemčiji za 45 odstotkov, v Avstriji za 38 odstotkov in v Sloveniji za 47 odstotkov. Za Belgijo za samozaposlene osebe ni bilo podatkov. Podatki o nezgodah s smrtnim izidom so bili za vse obdobje na voljo le za Nemčijo in Avstrijo. V Nemčiji se je delež nezgod s smrtnim izidom v tem obdobju povečal z 0,18 odstotka na 0,19 odstotka, v Avstriji pa z enega odstotka na 1,12 odstotka. Glede na število vseh samozaposlenih je v Nemčiji, Avstriji in Sloveniji število nezgod nižje, v Nemčiji in Avstriji je bila v letu 2008 ena nezgoda na 90 oziroma 92 samozaposlenih, v letu 2016 pa ena na 152 oziroma 156. V Sloveniji je bila v letu 2008 ena nezgoda na 95 samozaposlenih, v letu 2016 pa ena na 208.

V skupini, ki je bila po zaposlitvenem statusu opredeljena kot »drugo«, se je število nezgod v Belgiji znižalo za 20 odstotkov, v Nemčiji je ostalo približno enako, v Avstriji se je znižalo za 26 odstotkov, v Sloveniji pa za 48 odstotkov. Podatki o smrtnih izidih nezgod pri delu so bili v tej skupini nepopolni. Število nezgod s smrtnim izidom je

podano od leta 2011 dalje. V tem obdobju je delež nezgod s smrtnim izidom v Belgiji in Nemčiji padel, v Avstriji in Sloveniji pa je bilo število nezgod s smrtnim izidom v opazovanem obdobju med nič in dva.

Po podatkih Eurostata se je število nesreč pri samozaposlenih znižalo bolj kot pri zaposlenih. Delež nezgod s smrtnim izidom se je pri zaposlenih znižal v vseh državah, pri samozaposlenih pa zvišal v Avstriji in Nemčiji, znižal v Sloveniji, za Belgijo pa za samozaposlene osebe ni bilo podatkov.

Tabela 14.1: Število nezgod pri delu in število zaposlenih ter samozaposlenih oseb po podatkih Eurostata za obdobje 2008–2016 v Belgiji, Nemčiji, Avstriji in Sloveniji.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Nezgode pri delu, skupno, zaposleni (N)	Belgija	64.044	54.085	55.389	54.757	48.960	43.934	43.348	47.424	
	Nemčija	782.251	698.397	761.816	747.969	710.370	722.288	705.290	705.499	712.567
Nezgode pri delu, smrtni izid, zaposleni (N)	Avstrija	53.392	46.222	49.336	48.171	47.209	44.027	43.405	44.888	
	Slovenija	14.976	13.086	12.551	11.481	10.761	9.492	9.269	9.465	
	Belgija	87	63	64	61	42	60	41	63	53
	Nemčija	479	376	446	398	407	356	411	373	329
Nezgode pri delu, skupno, samozaposleni (N)	Avstrija	105	81	71	56	78	53	63	43	
	Slovenija	25	21	19	10	20	15	18	9	
	Belgija	:	:	:	0	0	0	0	0	
Nezgode pri delu, smrtni izid, samozaposleni (N)	Nemčija	44.356	41.103	41.702	27.398	26.116	25.139	23.816	24.295	
	Avstrija	4.666	5.285	5.562	4.363	3.442	3.055	3.240	2.690	2.873
	Slovenija	988	891	825	742	552	455	570	567	517
	Belgija	:	:	:	0	0	0	0	0	
Nezgode pri delu, skupno, drugo (N)	Nemčija	80	60	74	55	57	50	41	47	
	Avstrija	48	43	55	30	30	32	34	36	33
	Slovenija	:	:	4	6	1	2	2	1	
	Belgija	797	685	608	624	631	609	2.357	2.474	639
Nezgode pri delu, skupno, drugo (N)	Nemčija	30.025	29.064	30.431	28.672	27.508	30.517	31.878	29.965	
	Avstrija	5.786	4.774	4.942	4.865	4.767	4.744	4.691	4.378	4.268
	Slovenija	75	59	56	59	81	64	61	52	39

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nezgode pri delu, smrtni izidi, drugo (N)	Belgija	:	:	4	5	4	3	4	1	3
	Nemčija	10	12	11	12	5	6	4	4	6
	Avstrija	:	:	:	0	2	4	0	2	2
	Slovenija	:	:	:	2	0	0	2	1	0
Število zaposlenih oseb (v 1000)	Belgija	4367	4345	4413	4427	4441	4454	4466	4468	4508
	Nemčija	36583	36585	36232	36955	37290	37544	37873	38148	39068
	Avstrija	3737	3724	3762	3802	3835	3864	3876	3918	3998
	Slovenija	956	939	926	902	898	878	881	890	894
Število samozaposlenih oseb (v 1000)	Belgija	562,3	596,9	578,2	560,6	595,1	579,8	583,4	631,7	612
	Nemčija	3971,8	3962,1	3867,4	3986	3983,5	3855,5	3817,7	3731,2	3702,2
	Avstrija	428,9	435,5	439,8	436,8	432,8	436,2	436	452,6	449,5
	Slovenija	93,6	87,7	105,1	107,1	109,1	93,4	108,3	110	107,5

Vir: ec.europa.eu

5. PRAVNA UREDITEV S PODROČJA VARNOSTI IN ZDRAVJA PRI DELU

5.1. AVSTRIJA

Osnova za varnost in zdravje pri delu v Avstriji je Zakon o varnosti in zdravju pri delu (*Arbeitsschutzgesetz* – ASchG).⁶¹ V njem je opredeljeno, da morajo delodajalci zagotoviti varno in zdravo delo vsem delavcem, ki so v delovnem razmerju ali se za delo usposablajo, vključno z agencijskimi delavci in delavci za določen čas. Zakon ne velja za javne uslužbenke, delavce, zaposlene v gozdarski in kmetijski panogi, gospodinje in tiste, ki delajo od doma. V primeru agencijskih delavcev je opredeljeno, da mora agencija poskrbeti za oceno delazmožnosti delavca, delodajalec v organizaciji, v kateri bo delavec opravljal delo, pa mora poskrbeti za varnost pri delu. Podjetje, pri katerem agencijski delavci opravljajo delo, se obravnava kot delodajalec, dokler je delavec tam. Vsi delavci morajo opraviti program usposabljanja, po končanem usposabljanju pa je treba zagotoviti preverjanje.

Poleg Zakona o varnosti in zdravju pri delu je v kontekstu prekarnega dela smiselno omeniti tudi Zakon o posojanju delavcev in Zakon o preprečevanju plačilnega in socialnega dampaža.⁶² Zakon o posojanju delavcev zagotavlja, da mora delodajalec izposojenemu delavcu zagotoviti enako plačilo, enake delovne pogoje in enake socialnovarstvene pravice kot svojim delavcem. Zakon o preprečevanju plačilnega in socialnega dampaža zagotavlja, da tuja podjetja (tudi agencije) svojim delavcem, ki delajo v Avstriji, zagotavljajo enake minimalne standarde, kot jih zagotavljajo avstrijska podjetja.

5.2. NEMČIJA

Tudi v Nemčiji je temeljni zakon s področja varnosti in zdravja pri delu Zakon o varnosti in zdravju pri delu.⁶³ Delavci, na katere se ta zakon nanaša, so opredeljeni kot redno zaposleni, zaposleni z namenom poklicnega usposabljanja, javni uslužbenci, sodniki, vojaki, zaposleni v delavnicah za invalide. Zakon ne vključuje gospodinj in pomorskih delavcev. Delodajalec je po tem zakonu dolžan izvajati potrebne ukrepe za zagotovitev varnega dela vseh delavcev, ki opravljajo delo v njegovi organizaciji. Zagotoviti mora torej varno delo tudi delavcem iz drugih podjetij, ki pri njem opravljajo delo, ter začasnim delavcem. Ustrezno usposabljanje mora biti izvedeno

61 Sozialministerium, nav. delo.

62 *Arbeitskräfteüberlassungsgesetz* (StF: BGBl. Nr. 196/1988); Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz – LSD-BG, StF: BGBl. I Nr. 44/2016.

63 *Arbeitsschutzgesetz* (vom 7. August 1996 (BGBl. I S. 1246)).

pri vseh delavcih, zagotovljena mora biti tudi ustrezna zaščitna oprema. Delodajalec je dolžen zagotoviti usposabljanje tudi začasnim in agencijskim delavcem. Poleg Zakona o varnosti in zdravju pri delu je na področju prekarnega dela treba omeniti tudi zakon o posredovanju delavcev (*Arbeitnehmerüberlassungsgesetz – AÜG*), v katerem je opredeljeno, da morajo imeti začasni delavci enake delovne pogoje kot redno zaposleni in da jim je zagotovljena enakopravnost glede plačila vsaj po devet mesecih uvajalnega obdobja.⁶⁴ Opredeljeno je tudi, da morajo agencije in službe za začasno delo zagotoviti, da so delavci dovolj usposobljeni za delo, ki ga bodo opravljali, delodajalec podjetja, kjer bo delo opravljeno, pa je odgovoren za zagotovitev varnosti in zdravja pri delu enako kot pri zaposlenih za nedoločen čas. Za omejevanje nadurnega dela in izkoriščanja prekarnih delavcev so v Nemčiji sprejeli tudi Zakon o delovnem času, v katerem je predpisano, da delovni čas ne sme biti daljši od 8 ur na dan in 48 ur na teden. Izjemoma se lahko delovni čas podaljša na 10 ur na dan, vendar mora biti šestmesečno povprečje 8 ur dnevno.⁶⁵ Pripravlja se tudi predlog zakona o socialni zaščiti samozaposlenih in zaposlenih oseb, v katerem je opredeljeno, da imajo vsi zaposleni, ne glede na trajanje zaposlitve, pravico do ustrezne socialne zaščite.

5.3. BELGIJA

Zakon o dobrem počutju delavcev pri svojem delu opredeljuje delavce kot zaposlene, ki opravljajo delo pod vodstvom druge osebe, osebe, ki opravljajo poklicno usposabljanje, vajenci, pripravniki ter dijaki in študentje na izobraževanju.⁶⁶ V zakonu so posebej opredeljeni tudi začasni delavci in delavci na mobilnih gradbiščih. Ne glede na obliko zaposlitve mora delodajalec zagotavljati varno delo. Delodajalec mora poskrbeti za varnost in zdravje pri delu vseh delavcev, ki opravljajo delo v njegovem obratu, tudi samozaposlenim in agencijskim delavcem. Poleg tega mora delodajalec zagotoviti ustrezno usposabljanje vsem delavcem, ki pri njem opravljajo delo. Stranka ali nadzornik izvajanja dela sta odgovorna za varnost in zdravje pri delu vseh delavcev, izvajalcev, podizvajalcev in samozaposlenih, ki opravljajo delo na začasnem oziroma mobilnem gradbišču ali gradbiščih. Kadar je pri gradnji udeležen več kot en izvajalec, je treba določiti koordinatorsko varnostno in zdravje pri delu za dani projekt.

64 *Arbeitnehmerüberlassungsgesetz – AÜG* (vom 3. Februar 1995 (BGBl. I S. 158)).

65 *Arbeitszeitgesetz – ArbZG* (vom 6. Juni 1994 (BGBl. I S. 1170, 1171)).

66 *Act of 4 August 1996 on well-being of workers in the performance of their work* (Belgian Official Gazette 18. september 1996).

5.4. SLOVENIJA

Zakon o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1)⁶⁷ je v Sloveniji edini zakon, ki opredeljuje varnost in zdravje pri delu. V njem je delavec oseba, ki pri delodajalcu opravlja delo na kakršnikoli pravni podlagi (pogodba o zaposlitvi ali katerakoli druga pravna podlaga za opravljanje dela). Kot delavec v smislu tega zakona se ne štejejo delavec v gospodinjstvu in nosilci kmetij, ki opravljajo delo v skladu s predpisi o kmetijstvu. Delodajalec mora zagotoviti varnost in zdravje pri delu. Opredeljeno je, da mora delodajalec, pri katerem na podlagi pogodbe opravljajo delo delavci drugega delodajalca, poskrbeti, da ti prejmejo vse informacije o tveganjih za varnost in zdravje pri delu. Poleg delavcev so posebej opredeljene dolžnosti samozaposlenih oseb (55. do 60. člen). Samozaposlene osebe so same odgovorne za svoje zdravje in varnost pri delu, odgovorne pa so tudi za zdravje in varnost oseb, na katere vplivajo njihova dejanja. Samozaposlena oseba mora sama oceniti tveganje in izdelati pisno izjavo o tveganjih ter določiti ukrepe za izboljšave.

6. ZAKLJUČEK

Delo in pogoji zaposlitve pomembno vplivajo na zdravje delavcev in njihovih družin, delo je torej pomembna determinanta zdravja. Prekarni delavci pogosto opravljajo najzahtevnejša dela, delajo v slabših delovnih pogojih, imajo manj usposabljanj na delovnem mestu in so deležni manj izobraževanj s področja varnosti in zdravja pri delu. Negotovost dela je opredeljena kot zaznana nemoč pri ohranjanju zelene neprekinjenosti zaposlitve in pomeni dejavnik tveganja za slabo duševno in splošno ocenjeno zdravje. Prekarno delo, ki ga določa negotovost dela, vpliva na zdravje in dobro počutje po različnih poteh.

Glavni vzrok zdravstvenih težav pri prekarnih delavcih je kronični stres, ki se pojavi zaradi dolgotrajnega občutka negotovosti. Kadar je človekovo telo dalj časa pod stresom oziroma v stiku z določenim stresorjem, prihaja do fizioloških odgovorov – sproščati se začnejo glukokortikoidi. Ti hormoni pri podaljšan izpostavljenosti povzročajo slabšanje imunskega odgovora telesa, razpoloženske motnje, višanje krvnega pritiska itd.

V svetovni literaturi so prekarno delo raziskovali še v povezavi s splošno utrujenostjo, glavobolom, mišično bolečino, motnjami spanja, debelostjo in metabolnim sindromom ter bolečinami v križu. Razen za povezavo med prekarnim delom ter debelostjo in metabolnim sindromom, pri katerih niso dokazali tveganja, so bili vsi preostali znaki in simptomi pogostejši pri prekarnih delavcih. V splošnem je

67 Uradni list RS, št. 43/11.

večina raziskav, v katerih so ugotavljali vpliv prekarnege dela na zdravje, ugotavljala povezavo z duševnim zdravjem. Prekarno delo je v vseh opravljenih študijah pomenilo dejavnik tveganja za povečane psihosocialne zahteve, razvoj depresije in kroničnega stresa.

LITERATURA

Alali, H., Abdel Wahab, M., Van Hecke, T., in Braeckman, L.: Work accident victims: a comparison between non-standard and standard workers in Belgium, v: *International Journal of Occupational Environment Health*, 22 (2006) 2, str. 99–106.

Alali, H., Braeckman, L., Van Hecke, T., De Clercq, B., Janssens, H., in Wahab, M. A.: Relationship between non-standard work arrangements and work-related accident absence in Belgium, v: *Journal of Occupational Health*, 59 (2017) 2, str. 177–186.

Sozialministerium: Arbeitsschutz – Ein Überblick. Sozialministerium, Dunaj 2016, <<https://broshuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=373>> (29. 2. 2020).

Badel, A., in Greaney, B.: Exploring the link between drug use and job status in U.S., v: *The regional economist*, 2013.

Bambra, C., Lunau, T., Van der Wel, K. A., Eikemo, T. A., in Dragano, N.: Work, health, and welfare: the association between working conditions, welfare states, and self-reported general health in Europe, v: *International Journal of Health Services*, 44 (2014) 1, str. 113–136.

Benach, J., Vives, A., Amable, M., Vanroelen, C., Tarafa, G., in Muntaner, C.: Precarious employment: understanding an emerging social determinant of health, v: *Annual Review of Public Health*, 35 (2014), str. 229–253.

Benavides, F. G., Benach, J., Diez-Roux, A. V., in Roman, C.: How do types of employment relate to health indicators? Findings from the second European survey on working conditions, v: *Journal of Epidemiology and Community Health*, 54 (2000) 7, str. 494–501.

Bilban, M.: Brezposelnost in njeni vplivi na zdravje, v: *Delo in varnost*, 60 (2015) 1, str. 19–28.

Bosmans, K., Hardonk, S., De Cuyper, N., in Vanroelen, C.: Explaining the relation between precarious employment and mental well-being. A qualitative study among temporary agency workers, v: *Work*, 53 (2015) 2, str. 249–264.

Brunner, E. J., Chandola, T., in Marmot, M. G.: Prospective effect of job strain on general and central obesity in the Whitehall II Study, v: *American Journal of Epidemiology*, 165 (2007) 7, str. 828–837.

Canivet, C., Bodin, T., Emmelin, M., Toivanen, S., Moghaddassi, M., in Östergren, P. O.: Precarious employment is a risk factor for poor mental health in young individuals in Sweden: a cohort study with multiple follow-ups, v: *BMC Public Health*, 16 (2016), str. 687.

Chandola, T., Brunner, E., in Marmot, M.: Chronic stress at work and the metabolic syndrome: prospective study, v: *BMJ*, 332 (2006) 7540, str. 521–525.

Cheng, W. J., in Cheng, Y.: Alcohol drinking behaviors and alcohol management policies under outsourcing work conditions: A qualitative study of construction workers in Taiwan, v: *International Journal of Drug Policy*, 28 (2016), str. 43–47.

Colell, E., Sánchez-Niubò, A., Benavides, F. G., Delclos, G. L., in Domingo-Salvany, A.: Work-related stress factors associated with problem drinking: A study of the Spanish working population, v: *American Journal of Industrial Medicine*, 57 (2014) 7, str. 837–846.

De Cuyper, N., Notelaers, G., in De Witte, H.: Job insecurity and employability in fixed-term contractors, agency workers, and permanent workers: associations with job satisfaction and affective organizational commitment, v: *Journal of Occupational Health Psychology*, 14 (2009) 2, str. 193–205.

De Vogli, R., in Santinello, M.: Unemployment and smoking: does psychosocial stress matter?, v: *Tobacco Control*, 14 (2005), str. 389–395.

Eurofound: Sixth European Working Conditions Survey – Overview report. Publications office of the European Union, Luxembourg 2017.

European Agency for Safety and Health at Work: Challenge of Europe in changing world – inclusive, innovative and reflective societies: The changing world of work and OSH. European Agency for Safety and Health at Work, Santiago de Compostela 2015, <<https://osha.europa.eu/en/position-paper1-changing-world-of-work-and-OSH/view>> (15. 5. 2018).

Ferrie, J. E., Shipley, M. J., in Stansfeld, S. A.: Marmot MG. Effects of chronic job insecurity and change in job security on self reported health, minor psychiatric morbidity, physiological measures, and health related behaviours in British civil servants: the Whitehall II study, v: *Journal of Epidemiology and Community Health*, 56 (2002) 6, str. 450–454.

Funkl, M.: O problematiki prekarnega dela. Sindikat prekarcev, Ljubljana 2018.

Helbling, L., in Kanji, S.: Job Insecurity: Differential Effects of Subjective and Objective Measures on Life Satisfaction Trajectories of Workers Aged 27–30 in Germany, v: *Social Indicators Research*, 137 (2018) 3, str. 1145–1162.

Hemingway, H., in Marmot M. Evidence based cardiology: psychosocial factors in the aetiology and prognosis of coronary heart disease. Systematic review of prospective cohort studies, v: *BMJ*, 29 (1999), 318 (7196), str. 1460–1467.

Henkel, D.: Unemployment and substance use: a review of the literature (1990–2000), v: *Current Drug abuse reviews*, (2011) 4, str. 4–27.

Jaklič, A.: Učinek prehoda iz zaposlitve v samozaposlitev ali prekarno delo na kakovost življenja, dohodek in zdravje starejših : diplomsko delo. Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, Ljubljana 2016, <http://www.cek.ef.uni-lj.si/u_diplome/jaklic14932.pdf> (15. 5. 2018).

Jarvis, M. J.: Why people smoke?, v: *BMJ*, 31 (2004) 328, str. 277–279.

Kambič, M.: Pekarno delo, prekarnost življenja: primer prekarne delavke (magistrsko delo). Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2016.

Kanjoo-Mrčela, A., in Ignjatović, M.: Od prožnosti do prekarnosti dela, v: *Teorija in praksa*, 52 (2015) 3, str. 350–381.

Kieselbach, T., in Traiser, U.: Long-term unemployment and risk of social exclusion among young people in Europe. Recommendation for activation policies. Institute for Psychology of work, Bremen 2000.

Kim, W., Park, E. C., Lee, T. H., in Kim, T. H.: Effect of working hours and precarious employment on depressive symptoms in South Korean employees: a longitudinal study, v: *Occupational and Environmental Medicine*, 73 (2016) 12, str. 816–822.

Kivimäki, M., Vahtera, J., Virtanen, M., Elovainio, M., Pentti, J., in Ferrie, J. E.: Temporary employment and risk of overall and cause-specific mortality, v: *Am J Epidemiol*, 158 (2003) 7, str. 663–668.

Kompier, M., Ybema, J. F., Janssen, J., in Taris, T.: Employment contracts: cross-sectional and longitudinal relations with quality of working life, health and well-being, v: *Journal of Occupational Health*, 51 (2009) 3, str. 193–203.

Koranyi, I., Jonsson, J., Rönnblad, T., Stockfelt, L., in Bodin, T.: Precarious employment and occupational accidents and injuries – a systematic review, v: *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, (2018), pii: 3720.

Lawrence, A.: Could Unemployment Lead to Addiction?, v: *Carrer Adict*, 2014.

Lenchmann, D., in Schnabel, C.: Absence from Work of the Self-Employed: A Comparison with Paid Employees, v: *Kyklos* (2014).

Lewchuk, W., de Wolff, A., Kong, A., in Polanyi, M.: The invisible risks of precarious employment, <<https://pdfs.semanticscholar.org/400c/4ad994c0e50498f80f5fbd71133005522c7.pdf>> (15. 5. 2018).

Mai, Q. D., Hill, T. D., Vila-Henninger, L., in Grandner, M. A.: Employment insecurity and sleep disturbance: Evidence from 31 European countries, v: *Journal of Sleep Research*, 28 (2019) 1, e12763.

Moscone, F., Tosetti, E., in Vittadini, G.: The impact of precarious employment on mental health: The case of Italy, v: *Social Science & Medicine*, 158 (2019), str. 86–95.

Peckham, T. K., Baker, M. G., Camp, J. E., Kaufman, J. D., in Seixas, N. S.: Creating a Future for Occupational Health, v: *Annals of Work Exposures and Health*, 61 (2017) 1, str. 3–15.

Pirani, E., in Salvini, S.: Is employment damaging to health? A longitudinal study on Italian workers, v: *Social Science & Medicine*, 124 (2015), str. 121–131.

Puig-Barrachina, V., Vanroelen, C., Vives, A., Martínez, J. M., Muntaner, C., Levecque, K., Benach, J., in Louckx, F.: Measuring employment precariousness in the European Working Conditions Survey: the social distribution in Europe, v: *Work*, 49 (2014) 1, str. 143–161.

Quinlan, M., Mayhew, C., in Bohle, P.: The global expansion of precarious employment, work disorganisation and consequences for occupational health: a review of recent research, v: *International Journal of Health Services*, 31 (2001) 2, str. 335–414.

Resman, D.: Brezposelnost kot pomembna družbena determinanta zdravja. Psihiatrična bolnišnica Begunje, Begunje 2009.

Sarti, S., in Zella, S.: Changes in the labour market and health inequalities during the years of the recent economic downturn in Italy, v: *Social Science Research*, 57 (2016), str. 116–132.

Scott-Marshall, H., in Tompa, E.: The health consequences of precarious employment experiences, v: *Work*, 38 (2011) 4, str. 369–382.

Šturm, N.: Prekarno delo in samopodoba mladih (magistrsko delo). Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2018, <<https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?lang=slv&id=105063>> (15. 5. 2018).

Theorell, T., Hammarström, A., Aronsson, G., Träskman Bendz, L., Grape, T., Hogstedt, C., Marteinsdottir, I., Skoog, I., in Hall, C.: A systematic review including meta-analysis of work environment and depressive symptoms, v: *BMC Public Health*, 15 (2015), str. 738.

Tompa, E., Scott-Marshall, H., Dolinschi, R., Trevithick, S., in Bhattacharyya, S.: Precarious employment experiences and their health consequences: towards a theoretical framework, v: *Work*, 28 (2007) 3, str. 209–224.

Tsurugano, S., Inoue, M., in Yano, E.: Precarious employment and health: analysis of the Comprehensive National Survey in Japan, v: *Industrial Health*, 50 (2012) 3, str. 223–235.

Vahtera, J., Kivimäki, M., Pentti, J., Linna, A., Virtanen, M., Virtanen, P., in Ferrie, J. E.: Organisational downsizing, sickness absence, and mortality: 10-town prospective cohort study, v: *BMJ*, (2004), 328 (7439), str. 555.

Van Aerden, K., Gadeyne, S., in Vanroelen, C.: Is any job better than no job at all? Studying the relations between employment types, unemployment and subjective health in Belgium, v: *Archives of Public Health*, 75 (2017), str. 55.

Vander Elst, T., De Cuyper, N., Baillien, E., Niesen, W., in De Witte, H.: Perceived Control and Psychological Contract Breach as Explanations of the Relationships Between Job Insecurity, Job Strain and Coping Reactions: Towards a Theoretical Integration, v: *Stress Health*, 2 (2016), str. 100–116.

Vassilev, I., Rogers, A., Sanders, C., Cheragi-Sohi, S., Blickem, C., Brooks, H., Kapadia, D., Reeves, D., Doran, T., in Kennedy, A.: Social status and living with chronic illness: an exploration assessment and meaning attributed to work and employment, v: *Chronic Illness*, 10 (2014) 4, str. 273–290.

Virtanen, M., Kivimaki, M., Joensuu, M., Virtanen, P., Elovainio, M., in Vahtera, J.: Temporary employment and health: a review, v: *International Journal of Epidemiology*, 34 (2005) 3, str. 610–622.

Vives, A., Vanroelen, C., Amable, M., Ferrer, M., Moncada, S., Llorens, C., Muntaner, C., Benavides, F. G., in Benach, J.: Employment precariousness in Spain: prevalence, social distribution, and population-attributable risk percent of poor mental health, v: *International Journal of Health Services*, 41 (2011) 4, str. 625–646.

Wege, N., Angerer, P., in Li, J.: Effects of Lifetime Unemployment Experience and Job Insecurity on Two-Year Risk of Physician-Diagnosed Incident Depression in the German Working Population, v: *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 14 (2017) 8.

World Health Organisation (WHO): Mental health and work: Impact, issues and good practices. WHO, Ženeva 2000, <http://www.who.int/mental_health/media/en/712.pdf> (15. 5. 2018).

III. EMPIRIČNA ANALIZA

Polona Domadenik

Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta

Sara Bagari

Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

Valentina Franca

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

Tjaša Redek

Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta

Liljana Rihter

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za socialno delo

EMPIRIČNA ANALIZA PREKARNOSTI NA TRGU DELA V SLOVENIJI

1. UVOD

Preučevanje in zlasti empirično raziskovanje prekarnosti na trgu dela je zelo kompleksna in zahtevna naloga. Že v izhodišču se srečamo s problemom pomanjkanja enotne opredelitve prekarnosti, kar posledično pomeni težje oblikovanje raziskovalnega instrumenta, s katerim bi lahko zajeli pojavne oblike prekarnosti ter njene posledice. Celovitost in večrazsežnost raziskovalnega pristopa sta zato nujna, pri čemer je treba izhajati interdisciplinarno, upoštevajoč teoretične izsledke pravnih, ekonomskih, socioloških, socialnih in zdravstvenih ved. V prispevku prikazujemo ugotovitve kvalitativne in kvantitativne raziskave prekarnosti na slovenskem trgu dela, ki temelji na metodologiji poglobljenih intervjujev in ankete.

Pri analizi smo se omejili na izbrane nestandardne oblike zaposlitve in samozaposlitve, pri čemer pa smo v analizo zajeli tudi značilnosti zaposlitve za nedoločen ali določen čas. To je zlasti pomembno z dveh vidikov. Prvič, s tem je omogočena primerjava nestandardnih oblik zaposlitve in samozaposlitve z zaposlitvijo za nedoločen čas s polnim delovnim časom in pri enem delodajalcu kot standardno obliko zaposlitve. Drugič, naša raziskava kaže, da zgolj oblika zaposlitve (v tem primeru zaposlitev za nedoločen čas) ne pomeni nujno, da so ti posamezniki v boljšem položaju v primerjavi z drugimi. Na podlagi naših ugotovitev je mogoče sklepati, da tudi pri pogodbi o zaposlitvi za nedoločen čas lahko obstajajo nekatera tveganja za prekarnost. Zato menimo, da ni mogoče posploševati, da so posamezniki na trgu dela v slabšem položaju zgolj zato, ker opravljajo delo v določeni obliki dela, temveč se tveganja za prekarnost razlikujejo po posameznih dimenzijah in oblikah dela.

Temeljni cilj analize je bilo ugotoviti tveganja za prekarnost pri različnih skupinah aktivnih posameznikov na trgu dela glede na pravno obliko, v kateri opravljajo delo (zaposlitev v podjetju za določen ali nedoločen čas, zaposlitev pri agenciji za posredovanje dela, samozaposleni, enoosebna d. o. o., občasno in začasno delo študentov ter delo prek civilnih pogodb) ter analizirati širše družbeno-ekonomske ter zdravstvene značilnosti, ki so vezane na pravno obliko, v kateri se opravlja delo. V prvem delu prispevka prikazujemo metodološki okvir z opisom vzorcev, ki smo jih zajeli v kvalitativnem in kvantitativnem delu raziskave. Sledi prikaz ključnih ugotovitev na podlagi obeh delov raziskave. Zaključni del prispevka zajema sintezo ugotovitev.

2. OPIS METODOLOGIJE

Z namenom ugotoviti dejansko stanje na področju prekarnosti v Sloveniji smo izvedli dve primarni raziskavi. S polstrukturiranimi intervjuji na podlagi lastnih vprašalnikov smo želeli identificirati posledice izbrane oblike zaposlitve in samozaposlitve na delovnopравни, socialnovarstveni, ekonomski, socialni in zdravstveni položaj posameznika. Intervjuje smo izvedli z izbranimi posamezniki, ki svoje delo opravljajo v petih različnih oblikah dela: agencijsko delo, študentsko delo, platformsko delo, delo na podlagi civilnih pogodb (avtorska in podjemna pogodba) in samozaposleni, ki ne zaposlujejo in delajo samo oziroma pretežno za enega naročnika.¹ Med novembrom 2018 in aprilom 2019 je bilo skupno opravljenih 40 intervjujev, vzorec je bil neslučajnostni in priložnostni. V vzorec smo vključili enajst samozaposlenih oseb, deset študentov, ki opravljajo začasno in občasno delo študentov, deset tako imenovanih agencijskih delavcev, šest oseb, ki delo opravljajo prek spletnih platform, in tri osebe, ki delo opravljajo na podlagi avtorskih pogodb. Kvalitativno analizo smo izvedli po postopku odprtega kodiranja, tako da smo izjavam iz intervjujev pripisali pojme, ki smo jih glede na vsebino nato združevali v ustrezne kategorije. Nato smo naredili še osno kodiranje (pojme uredili po hierarhiji) in odnosno kodiranje (pogledali razlike in podobnosti znotraj posamezne skupine in med skupinami). Na tej osnovi smo zapisali rezultate, ki jih prikazujemo v nadaljevanju. Pri tem posebej opozarjamo, da rezultati niso reprezentativni. Omogočajo identifikacijo nekaterih ključnih značilnosti, ki lahko pomenijo tveganja za prekarnost v posameznih skupinah, pri čemer ni nujno, da nam je uspelo zajeti celoten spekter možnih značilnosti. Še posebej to velja za skupino oseb, ki delajo prek platform in avtorskih ter podjemnih pogodb.

Na podlagi identifikacije ključnih značilnosti, ki jih je razkrila kvalitativna analiza, smo oblikovali vprašalnik za izvedbo anketne raziskave med delovno aktivnimi prebivalci v Sloveniji. Ta je poleg osnovnih demografskih značilnosti vseboval 150 zelo natančnih vprašanj o položaju posameznika na trgu dela, vključevanju v izobraževanje in usposabljanje, dohodkovni in socialni varnosti, zdravstvenem položaju, kolektivnih pravicah ter širših družbeno-ekonomskih vidikih (tveganje revščine, opremljenost s trajnimi dobrinami, razpoložljivost prihrankov, pričakovanja glede prihodnosti). Podatke smo zbirali v prvi polovici leta 2019. Na celotno anketo je odgovorilo 1.686 oseb, delno pa je anketni vprašalnik izpolnilo 3.695 respondentov.

1 Izbrani intervjuvanci so morali ustrezati določenim kriterijem. Agencijski delavci so morali biti prek agencije zaposleni vsaj šest mesecev, študenti pa opraviti v povprečju več kot 60 ur mesečno v tekočem letu. Pri samozaposlenih smo se osredotočili na tiste, ki nimajo nobenih zaposlenih in delo opravljajo večinoma za enega naročnika. Za delo prek platform je bil ključen kriterij, da mora biti delo posredovano prek spletne platforme. V skupini oseb, ki delajo prek avtorskih ali podjemnih pogodb, je bilo ključno, da niso organizirane v nobeno posebno statusno obliko oziroma da delajo izključno na podlagi avtorske in/ali podjemne pogodbe.

Respondente smo glede na izbrano obliko zaposlitve in samozaposlitve razdelili na osem skupin:²

- zaposleni za nedoločen čas (459 respondentov),
- zaposleni za določen čas (244 respondentov),
- tiste, ki delo opravljajo na podlagi civilnih pogodb (avtorska in podjemna pogodba) (32 respondentov),
- zaposleni prek agencij za posredovanje dela (agencijski delavci) (53 respondentov),
- samozaposleni in enoosebna družba z omejeno odgovornostjo (ki ne zaposluje drugih delavcev) (94 respondentov),
- platformski delavci (13 respondentov),
- študenti, ki opravljajo študentsko delo (2.724 respondentov),
- brezposelni (76 respondentov).³

V vzorcu je bilo 72 odstotkov respondentov ženskega spola. Moških je bilo največ med respondenti, zaposlenimi za nedoločen čas (42 odstotkov), ter med samozaposlenimi respondenti (38 odstotkov). Struktura skupin respondentov se razlikuje tudi po starosti. Struktura zaposlenih za nedoločen čas je bila precej uravnotežena, med zaposlenimi za določen čas pa so izrazito prevladovali mladi (21 do 30 let). Mladi so predstavljali tudi približno 83 odstotkov respondentov v skupini samozaposlenih in enoosebnih d. o. o. ter skoraj 90 odstotkov respondentov skupine agencijskih delavcev. Skoraj vsi respondenti so slovenski državljani; tujih državljanov je še največ med študenti, ki opravljajo začasno in občasno delo študentov (4 odstotki) ter med zaposlenimi za določen čas, med katerimi tujci predstavljajo 4 odstotke vseh respondentov. Vzorec je neslučajnosten in se razlikuje od dejanske strukture zaposlenih na trgu dela.

Skupine respondentov so se razlikovale tudi po izobrazbi. V povprečju so bili najbolj izobraženi samozaposleni. Kar 70 odstotkov respondentov iz te skupine je imelo vsaj univerzitetno izobrazbo. Zelo visoka je bila tudi izobrazbena struktura v skupini, ki dela na podlagi civilnih pogodb, v kateri je bila polovica takih, ki so imeli vsaj

2 Značilnosti skupine brezposelnih respondentov v prispevku niso posebej predstavljene, saj je namen raziskave ugotoviti tveganja za prekarnost glede na različne oblike dela.

3 Prikaz števila posameznih respondentov po različnih skupinah zajema vse respondente, tako tiste, ki so na vprašalnik odgovorili deloma, kot tudi tiste, ki so odgovorili v celoti. V nadaljevanju prikazujemo povzetke ugotovitev na podlagi vseh odgovorov na posamezno vprašanje.

univerzitetno izobrazbo. Zelo podobna (torej velik delež univerzitetno ali višje izobraženih) je bila tudi struktura med delavci za določen čas in agencijskimi delavci, med katerimi je več kot 45 odstotkov respondentov imelo univerzitetno izobrazbo ali več.⁴

Večina respondentov dela v Sloveniji. Delež tistih, ki delajo v tujini, je nekoliko izrazitejši med tistimi, ki delo opravljajo na podlagi avtorske pogodbe (4 odstotke jih dela v tujini), in med samozaposlenimi (9 odstotkov). Respondenti, zaposleni za nedoločen ali določen čas, in agencijski delavci delajo večinoma v organizacijah z vsaj desetimi zaposlenimi. Podobno s podjetji, ki imajo več kot deset zaposlenih, sodelujejo tudi samozaposleni oziroma tisti, ki imajo enoosebno d. o. o. Posamezniki, ki delo opravljajo v drugih oblikah, sodelujejo običajno z manjšimi organizacijami. Pregled proučevanih zaposlitev po panogi pokaže, da je največ respondentov v skupini agencijskih delavcev zaposlenih v predelovalni industriji (38 odstotkov), v panogi gradbeništva pa deluje 17 odstotkov samozaposlenih in 16 odstotkov tistih, ki delajo na podlagi civilnih pogodb. Precejšen delež samozaposlenih deluje tudi v strokovnih in tehničnih dejavnostih (20 odstotkov), 12 odstotkov vseh tistih, ki delajo na podlagi civilnih pogodb, pa je aktivnih v panogi informacijskih in komunikacijskih dejavnosti. Največji delež platformskih delavcev, ki so odgovorili na anketo, dela v gostinstvu (33 odstotkov), prav tako študentov (21 odstotkov).

3. PRIKAZ UGOTOVITEV

3.1. POGLOBLJENI INTERVJUJI

V okviru raziskave smo opravili poglobljene intervjuje s 40 posamezniki, ki delo opravljajo v petih izbranih oblikah dela. V nadaljevanju povzemamo ključne ugotovitve, povezane s tveganji za prekarnost.

Samozaposleni so večinoma visoko izobraženi, opravljajo zelo raznoliko delo v različnih panogah v podjetjih, ki imajo do 250 zaposlenih. Razmerja z naročniki imajo različno urejena: (ne)določen čas, opravljanje dela le za enega naročnika, sklenitev pogodbe ali ustni dogovor. Nekateri so imeli že predhodni stik z naročnikom. Pri večini izbira statusa ni bila svobodna, ampak je posledica pogojev na trgu dela in

4 Če te podatke primerjamo s podatki o starostni strukturi, lahko ugotovimo, da so te oblike dela (predvsem delo na podlagi pogodbe o zaposlitvi za določen čas in agencijsko delo) lahko tudi tiste, ki so pogosto most iz procesa izobraževanja na trg dela. Na drugi strani pa je treba omeniti tudi, da nekatera podjetja prek agencij najemajo tudi visoko izobražene strokovnjake, in sicer na njim ustreznih delovnih mestih (kot je bilo navedeno kot primer v T. Redek, M. Bavdaž, J. Cepec, P. Domadenik, U. Godnov in Č. Kostevc, nav. delo).

edina možnost za opravljanje izbranega poklica. Polovica samozaposlenih ocenjuje svoj pravni položaj kot neustrezen. Večina se strinja, da je glavna slabost te oblike dela povezana s koriščenjem letnega dopusta in bolniške odsotnosti. Intervjuvanci kot težavo poudarjajo predvsem neupravičenost do nadomestila plače prvih 30 dni odsotnosti zaradi poškodbe ali bolezni ter obveznost plačevanja prispevkov v času, ko nimajo prihodkov. Na drugi strani kot prednosti poudarjajo predvsem prožnost, raznolikost in svobodo dela ter samostojnost pri določanju urnika dela. Pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas bi sprejeli tisti samozaposleni, ki so bili v to obliko dela prisiljeni, drugi se ne želijo zaposliti. Razporeditev delovnega časa težko primerjajo z zaposlenimi, saj pri delodajalcu uporabniku ni neposredno zaposlenih za opravljanje tiste vrste dela, ki ga opravljajo sami, ali pa imajo drugačne delovne naloge. Bistvena razlika je, da mora biti pri samozaposlenih delo opravljeno do določenega roka, nadzora je posledično manj. Plačilo za opravljeno delo ni povezano s stopnjo izobrazbe, niti ne s panogo. Višina plačila je različna, večinoma ne zajema drugih plačil, kot so regres, dodatki, božičnica, plačan prevoz na delo, malica in druge nagrade. V izobraževanja in usposabljanja pri naročniku večinoma niso vključeni, prav tako ne v sistem napredovanj. Večinoma niso včlanjeni v sindikat oziroma poklicno združenje. Podobno redko sodelujejo z drugimi, ki opravljajo delo pri naročniku, skupnega uveljavljanja interesov praktično ni zaznati. Vendar večinoma navajajo, da prihaja do kršitev njihovih pravic, zlasti pa opažajo, da nimajo istih pravic kot preostali zaposleni, da delajo v prikritem delovnem razmerju ter imajo težave s plačilno nedisciplino. Trenutno splošno zdravstveno stanje večinoma ocenjujejo kot dobro ter ne zaznavajo večjega vpliva oblike zaposlitve na svoje zdravje. V primeru brezposelnosti bi večina imela finančne težave, prav tako se zavedajo možnosti nizkih pokojnin zaradi svojega statusa. Težave zaznavajo tudi pri urejanju stanovanjske problematike, zlasti pri pridobivanju posojil za rešitev stanovanjskega problema. Nekateri se počutijo tudi socialno izključeni, drugačni ali celo stigmatizirani s strani drugih.

Med intervjuvanimi **agencijskimi delavci** prevladuje nižja izobrazba, delo opravljajo zlasti v proizvodnji, hotelirstvu ter logistiki. Delovna doba pri izbrani agenciji⁵ znaša med manj kot enim do štirih let, posamezniki tudi osem let; večinoma so delali za enega delodajalca uporabnika. Polovica jih je zaposlenih za določen, polovica za nedoločen čas, večinoma s polnim delovnim časom. Večini je bila izbira tega načina zaposlitve edina možnost, da so se lahko vključili na trg dela, nekaj jih je imelo že predhodni stik z delodajalcem uporabnikom. Večinoma opažajo, da je potreba po njihovem delu pri delodajalcu uporabniku redna, hkrati pa svojega zaposlitvenega statusa ne ocenjujejo kot ustreznega. Želijo si neposredne zaposlitve pri delodajalcu uporabniku, predvsem z vidika doseganja enakega položaja z zaposlenimi. Slednje zlasti občutijo pri neugodnem razporejanju delovnega časa in plačilu, ki je običajno

5 Z izrazom agencija v tem prispevku poimenujemo delodajalca, ki opravlja dejavnost zagotavljanja dela delavcev drugemu uporabniku.

nižje od plačila tistih, ki so zaposleni. Posledično bi vsi sprejeli zaposlitev pri delodajalcu uporabniku, če bi jim bilo to ponujeno. Delovne pogoje večinoma ocenjujejo kot ustrezne, težave pa zaznavajo pri koriščenju bolniške odsotnosti in letnega dopusta. Nekateri delajo bolni in koristijo bolniško odsotnost le v skrajnih primerih. Možnosti za napredovanja pravzaprav nimajo, vključeni so le v izobraževanja ali usposabljanja s področja varstva pri delu. Manjšina je članov sindikata, motiv je zlasti občutek pripadnosti in ozaveščenost. S sodelovanjem z drugimi zaposlenimi pri uporabniku so izkušnje tako dobre kot tudi slabe. Polovica navaja kršenje njihovih pravic, zlasti v povezavi s tveganji v delovnem okolju, z zniževanjem plačila ali neustreznim plačilom za opravljeno delo. Splošno zdravstveno stanje je večinoma dobro. V primeru brezposelnosti bi si večina sama poiskala zaposlitev. Izpad dohodka bi materialno ogrozil nekatere. Skrbi jih tudi, ali bi lahko po nekajmesečni prekinitvi vnovič delali za istega delodajalca uporabnika, denimo v primeru starševskega dopusta. Nekateri zaznavajo negativen vpliv zaposlitve na druga področja življenja, počutijo se socialno izključene, drugačne ali celo stigmatizirane s strani drugih. Menijo, da je slabo poskrbljeno za psihično zdravje z vidika zdravstvenega varstva. Ob tem pa je treba vnovič poudariti, da se te ugotovitve nanašajo zgolj na tiste, ki so bili vključeni v intervjuje.

Med **študenti** jih ima večina srednješolsko izobrazbo, kar je pričakovano. Vključeni so v različne programe terciarnega izobraževanja, študentsko delo opravljajo v različnih panogah različno dolgo. Pomembno je poudariti, da delajo večinoma nepretrgano pri različnih delodajalcih, vendar ne vedno za polni delovni čas. Tretjina jih dela na delovnih mestih, za katera se izobražujejo. Izbira oblike dela (občasno in začasno delo študentov) je pri večini povezana s pridobivanjem izkušenj ter s finančnimi razlogi. Prednost te oblike dela je tudi prožnost, zlasti časovna. S storitvijo študentskih servisov so zadovoljni, prav tako s priznavanjem pokojninske dobe, čeprav zaznavamo, da so o tem slabo obveščeni. Kot pomanjkljivosti so nekateri navedli neenako obravnavo v primerjavi z zaposlenimi (neplačilo stroškov prevoza, bolniških odsotnosti), takojšnjo odpoved sodelovanja, neupoštevanje študentskega dela kot formalne delovne dobe in podobno. Varnost dela večinoma ocenjujejo kot ustrezno, saj ima trenutni delodajalec potrebe po zaposlenih, nekateri imajo možnost zaposlitve. Polovica ne bi sprejela pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas s polnim delovnim časom, saj želijo študirati, ohraniti prožnost in podobno. Z delovnimi razmerami in varnostjo pri delu so izkušnje v glavnem zelo dobre. Praviloma imajo reden delovni čas, večinoma dopoldanski, približno polovica jih ima osemurni delovnik, ne delajo pa vedno vsak dan v tednu. Urnik dela določi delodajalec, čas za malico imajo zagotovljen. Mnenja o ustreznosti plačila so različna: da je prenizko, ustrezno ali boljše v primerjavi z zaposlenimi. Regresa, božičnice ali drugih nagrad ne dobijo. Za odsotnost z dela se ni težko dogovoriti, nadomestila ne dobijo. Čeprav nimajo veliko izkušenj z napredovanji, menijo, da to možnost imajo oziroma bi jo lahko imeli. Izobraževanja ali usposabljanja so bila zagotovljena skoraj

vsem, čeprav jih večina ne pričakuje, da bi moral biti delodajalec edini odgovoren oziroma skrbeti za njihov karierni razvoj. Nihče od intervjuvanih študentov ni član sindikata. Večinoma o tem sploh še niso razmišljali. Sicer večinoma navajajo, da pri delu še ni prihajalo do kršenja njihovih pravic, skrbi pa jih možnost neplačila, ker se je to v preteklosti že dogajalo. Skoraj polovica intervjuvanih študentov navaja, da ima zdravstvene težave. Podobno jih polovica meni, da obstoječa oblika dela ne vpliva na zdravje, vendar se zavedajo, da ima sedeče delo lahko dolgoročne posledice. Večina meni, da študentsko delo ne bo bistveno vplivalo na socialno varnost v starosti ali o tem sploh ne razmišljajo. Težav z usklajevanjem delovnih z družinskimi in študijskimi obveznostmi v splošnem nimajo. S socialno izključenostjo nimajo slabih izkušenj oziroma prej obratno. Prihodek iz dela jim večinoma zadostuje. Z morebitnimi omejitvami študentskega dela se ne strinjajo oziroma ravno obratno – povečali bi znesek, od katerega se davka ne plačuje.

Delo prek platform je zelo raznoliko in prisotno v različnih panogah, kot so čiščenje, marketing, oblikovanje, prevajanje, dostava in podobno. Prav tako je raznoliko delovanje posameznih platform ter posledično so različna tudi tveganja za prekarnost. Po demografskih značilnostih so bili intervjuvanci zelo različni. Trije imajo status samostojnega podjetnika (s. p.), ostali pa enoosebne d.o.o., status študenta in brezposelne osebe. Izbira te oblike dela je bila za večino svobodna izbira, predvsem zaradi prožnosti, samostojnosti, ustvarjalnosti in tudi zaradi finančnih prednosti, zato se ne bi zaposlili, čeprav so potrebe po njihovem delu pri naročnikih stalne. Varnost »zaposlitve« povezujejo z zadovoljivim številom naročnikov oziroma pomanjkljivosti vidijo v nestabilnosti projektov, zaslužkov, precej neplačanega dela ter s precejšnjo izpostavljenostjo (bloggerke). Glede pravic poudarjajo težave v zvezi z nadomestilom v primeru bolniške odsotnosti in pa verjetnost nižje pokojnine v prihodnosti. Za delovne pogoje so odgovorni sami in večjih težav ne zaznavajo, imajo pa nereden delovni čas, ki pa si ga sicer večinoma določajo samostojno. Pri plačilu ocenjujejo, da prejemajo povprečno plačo ali več, vendar opozarjajo na visoke stroške, ki jih imajo pri delu. O regresu, božičnici, plačanih stroških prevoza na delo in malici ali dodatkih ne govorijo oziroma tega praviloma nimajo dogovorjenega. Nagrade za dobro opravljeno delo dobivajo, kazni zaradi slabega poslovanja ali zaradi nezadovoljstva strank niso bili deležni. Plačilo je tako v denarju kakor tudi v obliki izdelkov ali storitev. V zvezi z odsotnostmi z dela so poudarili težave v primeru bolniške odsotnosti oziroma nadomestila, nekateri tudi dopusta. Za karierni razvoj in usposabljanje večinoma skrbijo sami. Nihče ni član sindikata oziroma poklicnega združenja, prav tako se ne povezujejo s preostalimi, ki delajo pri naročniku. Ne omenjajo kršenja njihovih pravic. Trenutno splošno zdravstveno stanje vsi ocenjujejo kot dobro, morebitna tveganja zaznavajo zlasti kot posledico stresa. Morebiten izpad dohodka večini ne bi ogrozil preživetja, v primeru brezposelnosti bi si sami poiskali drugo delo. Opozarjajo pa na problem odsotnosti zaradi starševskega dopusta, saj bi to lahko ogrozilo sodelovanja z naročniki (nimajo zaposlitvene varnosti). Pričakujejo

nizke pokojnine.⁶ Glede usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja ni bilo izpostavljenih večjih težav. Prav tako se ne počutijo socialno izključene. Prihodek jim zadostuje za preživetje, večina tudi varčuje.

Delo zgolj na podlagi **civilnih pogodb** je v zadnjih letih precej upadlo,⁷ zato smo opravili le tri intervjuje z visoko izobraženimi ženskami na področju prevajalstva, lektoriranja in multimedije. Večinoma izbira tega načina dela ni bila svobodna izbira, vse bi se rade zaposlile, ampak naročniki ne zaposlujejo. Za opravljanje dejavnosti na podlagi statusa samostojne podjetnice se niso odločile, ker imajo prenizek dohodek in bi kot samostojne podjetnice v svoji panogi težko uspele. Prednosti take oblike dela zaznavajo v vsebini in raznolikosti dela ter prožnosti (delo si razporejajo samostojno), pomanjkljivosti pa zlasti v negotovosti glede obsega dela, odvisnosti od naročnika ter administrativnem delu, visoki obdavčenosti pogodb in ne vključitvi v socialna zavarovanja. Delovne pogoje ocenjujejo kot ustrezne, saj vse delajo od doma. Imajo pa večinoma nereden delovni čas. Plačilo se mesečno razlikuje. Drugih plačil, kot so regres, božičnica, plačilo malice, nagrade in podobno, naročniki ne zagotavljajo. Občasno se srečujejo z zniževanji plačila kot posledice morebitnih negativnih stimulacij, kazni ob slabem poslovanju ali nezadovoljstvu strank. Letni dopust si načrtujejo skladno s časovnimi roki projektov. Pričakovanj glede napredovanja nimajo. Prav tako izobraževanja ali usposabljanja s strani naročnika niso bila zagotovljena. Nobena ni članica sindikata oziroma poklicnega združenja, prav tako se ne povezujejo z drugimi, saj se ne poznajo in posledično pri uveljavljanju interesov ne sodelujejo. Načeloma menijo, da se njihove pravice ne kršijo, vendar imajo izkušnje z nerednimi plačili, izkoriščanjem in mobingom. Z vidika zdravja opozarjajo na stres, v preteklosti so posameznice že imele psihične težave. O vplivu na socialno varnost v starosti ne razmišljajo. Večjih težav z usklajevanjem službenega in zasebnega življenja nimajo, večje socialne izključenosti ne čutijo, prihodki jim večinoma zadostujejo za preživetje, prihrankov pa nimajo.

3.2. ANKETNA RAZISKAVA

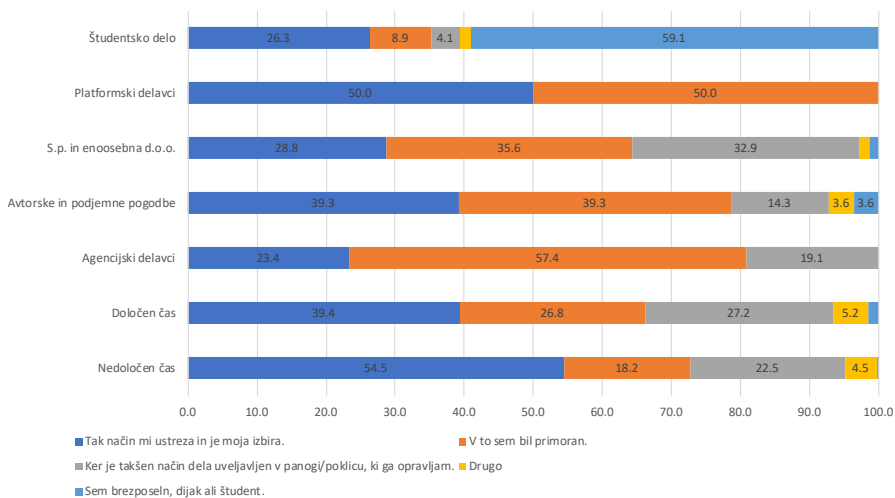
V okviru raziskave smo izvedli tudi anketo. V nadaljevanju podajamo ugotovitve, pri čemer se bomo osredotočili na razlog oziroma motiv za izbiro posamezne oblike dela, značilnosti delovnega časa, plačila, izobraževanja in usposabljanja na delu, kolektivnih pravic, socialne varnosti in zdravja.

6 Treba je poudariti, da je črnogledost glede ustreznosti pokojnin mogoče zaznati pri vseh skupinah.

7 Po podatkih Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje RS le 0,05 odstotka delovno aktivnih prebivalcev dela opravlja izključno na podlagi civilnih pogodb. Takih zavarovancev je bilo v letu 2018 le 561, v letu 2014 pa jih je bilo 3.212 (Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, nav. delo, str. 11).

Motiv izbire posamezne oblike dela. Z vidika izbire posamezne oblike dela nas je zanimalo, ali so bili posamezniki v to obliko prisiljeni ali je bila to njihova lastna izbira. Skoraj tri četrtine zaposlenih za nedoločen čas je navedlo, da je bila izbrana oblika dela njihova lastna izbira ali uveljavljen način dela v njihovi panogi. Podobno navaja 70 odstotkov respondentov, zaposlenih za določen čas. Podatki kažejo tudi, da je med skupino agencijskih delavcev največ takih, ki menijo, da so bili v to primorani, velik pa je delež takih tudi med tistimi, ki delajo na podlagi civilnih pogodb, in samozaposlenimi (Slika 15.1).

Slika 15.1: Glavni razlog za izbrani način dela, v odstotkih respondentov iz posamezne skupine.



* Število respondentov iz skupine »platformski delavci« je bilo šest.

** Odgovor "drugo" pri študentskem delu pomeni, da je izbran način dela posledica statusa študenta ali dijaka.

Z izjemo respondentov iz skupine agencijskih in platformskih delavcev je glavni razlog za izbiro posamezne oblike dela delovni čas, sledi plačilo. Ugodnejša davčna obremenitev je precej nepomemben razlog, ki ga je navedlo slabih pet odstotkov vseh respondentov. Kar 60 odstotkov respondentov iz skupine agencijskih delavcev, ki so povedali, da so bili v posamezen način dela oziroma zaposlitve primorani, je navedlo, da sicer ni bilo mogoče dobiti dela. Podobno velja tudi za samozaposlene in enoosebne d.o.o. Zelo velik delež respondentov pa navaja tudi, da so tak način dela oziroma zaposlitev sprejeli samo zato, da lahko preživijo, pri čemer je ta razlog najpomembnejši med zaposlenimi za določen čas, posamezniki, ki delo opravljajo na podlagi civilnih pogodb, samozaposlenimi in enoosebnimi d. o. o.

Delovni čas in plačilo. Po opravljenih delovnih urah in obremenjenosti z delom izstopajo samozaposleni in enoosebne d. o. o., ki v povprečju, kot pravijo sami, opravijo 45 ur na teden, od tega 13 nadur, nato pa zaposleni za nedoločen čas, ki v povprečju opravijo 43 ur na teden, vključujoč 6 nadur. Zanimivo je, da respondenti iz skupine, ki dela na podlagi civilnih pogodb, in platformski delavci delajo, kot poročajo sami, celo nekoliko manj ali primerljivo število ur na teden kot študenti. Pri slednjih se kaže tudi izrazito slabša dohodkovna struktura, če jo primerjamo s tistimi, ki so zaposleni za nedoločen čas. Razlog bi lahko bil v tem, da študenti ne delajo polni delovni čas. Prav tako običajno opravljajo dela, ki so slabše plačana, in jih zato 80 odstotkov poroča o tem, da mesečno zaslužijo do 640 evrov neto. O slabih dohodkih poročajo tudi respondenti, ki delajo na podlagi civilnih pogodb, saj jih dobra polovica poroča o dohodku, ki ne presega 640 evrov neto. Med respondenti, zaposlenimi za nedoločen čas, določen čas, samozaposlenimi in posamezniki, ki imajo enoosebno d.o.o., je delež tistih, ki poročajo o najnižjih dohodkih, precej manjši. O povprečnem mesečnem neto dohodku nad 1.200 evri je poročalo 20 odstotkov zaposlenih za nedoločen čas in 16 odstotkov samozaposlenih. Pri agencijskih delavcih je takih zgolj osem odstotkov, tretjina respondentov pa je poročala o mesečnem neto zaslužku med 950 in 1.200 evri.

Svoj položaj v podjetju kot slabši glede na preostale zaposlene ocenjuje kar polovica respondentov iz skupine agencijskih delavcev. Bolj negativno ocenjujejo položaj tudi zaposleni za nedoločen čas in tisti, ki delajo na podlagi civilnih pogodb. Pri subjektivni presoji možnosti za napredovanje so razlike med skupinami precej manjše. Vendarle nekoliko izstopajo samozaposleni in enoosebne d. o. o., ki so najbolj črnogledi glede svojih možnosti napredovanja v okviru organizacije, kar bi lahko povezali s tem, da v organizaciji niso formalno zaposleni. Zanimivo pa je, da je odstotek zaposlenih za nedoločen čas, ki svoje možnosti za napredovanje ocenjujejo kot boljše, primerljiv s tistimi, ki delajo na podlagi civilnih pogodb, predvsem pa nižji od deleža zaposlenih za določen čas ali agencijskih delavcev.

Izobraževanje in usposabljanje. Doseženo stopnjo formalne izobrazbe lahko posamezniki nadgrajujejo bodisi sami ali pa v okviru različnih usposabljanj v organizacijah. Razlike med skupinami so precejšnje. Glede na značilnosti posameznih skupin je pričakovano, da so v formalno izobraževanje najintenzivneje vključeni študenti, saj jih je bilo takih kar 95 odstotkov. Temu so sledili respondenti iz skupine platformskih delavcev, med katerimi jih je bilo v redno izobraževanje vključenih okoli 85 odstotkov. V redno izobraževanje je vključenih tudi dobrih 60 odstotkov tistih, ki delajo na podlagi civilnih pogodb. Precej nižja pa je vključenost v redno izobraževanje pri skupinah respondentov, zaposlenih za nedoločen čas ali določen čas, in samozaposlenih. V druga usposabljanja in izobraževanja so bili najintenzivneje vključeni respondenti iz skupin agencijskih delavcev, kar je najverjetneje posledica vključenosti v delovni proces pri različnih delodajalcih (opravljanje tečajev varnosti

pri delu), sledili so zaposleni za nedoločen čas in določen čas. Respondenti so bili vključeni v večje število različnih oblik izobraževanj in usposabljanj. Med vsemi izobraževanji po pogostosti prevladujejo konference, seminarji in delavnice. Vključenost med skupinami je sicer različna, še najmanj pogosto so v te oblike vključeni respondenti, ki delajo na podlagi civilnih pogodb, sledijo (pričakovano) študenti. To obliko najintenzivneje uporabljajo samozaposleni in enoosebne d.o.o., kjer je skoraj 70 odstotkov respondentov iz te skupine vključenih v tako izobraževanje. Tisti respondenti, ki so bolj vezani na podjetja (zaposleni za nedoločen ali določen čas in agencijski delavci), so bili bolj vključeni v konference, seminarje in delavnice. Kar tri četrtine respondentov iz skupine agencijskih delavcev je bilo vključenih v izobraževanje v organizacijah, kar najverjetneje zajema predvsem uvajanje v delovne procese, kakor tudi izhaja iz kvalitativne raziskave (primerjalno glede na zaposlene za nedoločen in določen čas). Slednje potrjuje tudi ugotovitev, da je večina teh izobraževanj in usposabljanj krajša od enega meseca. Najmanj intenzivno so bili respondenti vključeni v izobraževanja na daljavo.⁸ Izobraževanja za zaposlene za nedoločen in določen čas ter agencijske delavce najpogosteje plača delodajalec. Predvsem je med zaposlenimi za določen čas precej takih, ki si izobraževanje plačajo sami. Med 10 in 17 odstotki respondentov iz posameznih skupin svoje možnosti za dodatno izobraževanje ocenjuje kot zelo dobre, četrtina do tretjina vseh pa kot dobre.

Kolektivne pravice. Od vseh anketiranih, ki so zaposleni za nedoločen čas, je 56 odstotkov včlanjenih v sindikat. V preostalih skupinah je sindikalna aktivnost precej nižja. V skupini agencijskih delavcev je članov sindikata zgolj deset odstotkov, med samozaposlenimi pa sedem odstotkov. Nekateri respondenti so tudi aktivni člani sindikata, vendar je teh malo. Le v skupini zaposlenih za nedoločen čas je teh več – od tistih respondentov, ki so včlanjeni v sindikat, jih je polovica aktivnih. Največji dostop do sindikalnega zaupnika imajo respondenti iz skupine zaposlenih za nedoločen čas (66 odstotkov) ter agencijski delavci (48 odstotkov). Aktivnost v sindikatu je lahko povezana tudi z nekaterimi težavami, vendar jih le minimalno število poroča o njih. Nižja sindikalna vključenost posameznikov, ki niso zaposleni za nedoločen čas, je najverjetneje posledica njihove zaznave, da uveljavljanje interesov prek sindikata ne bi bilo učinkovito. Tako meni kar 76 odstotkov respondentov iz skupine agencijskih delavcev, polovica ali več respondentov iz preostalih skupin, razen zaposlenih za nedoločen čas, kjer je delež skeptičnih »zgolj« približno 40 odstotkov. Sicer kar 40 odstotkov teh respondentov poroča o tem, da so delavci povezani in skušajo skupaj uveljaviti interese, kar je precej več kot v skupini zaposlenih za določen čas (približno

8 Med izobraževanji, ki se jih udeležujejo vse skupine respondentov, prevladujejo kratka izobraževanja (manj kot en mesec). Ta so najpogostejša v skupini agencijskih delavcev (vključenih skoraj 80 odstotkov respondentov iz te skupine). Med samozaposlenimi so bolj prisotna daljša izobraževanja, najdaljših izobraževanj (več kot eno leto) je bilo največ v skupini respondentov, ki so zaposleni za določen čas. Ker je kar 45 odstotkov teh poročalo, da so vključeni v redna izobraževanja, to vpliva tudi na večji delež tistih, ki so poročali o daljšem trajanju izobraževanja.

20 odstotkov) ter pri agencijskih in samozaposlenih, pri katerih je ta delež samo približno 15 odstotkov.

Socialna varnost. Posamezne skupine smo v nadaljevanju povprašali po različnih vidikih socialne varnosti in uveljavljanja pravic v primeru uresničitve socialnih tveganj (kot so brezposelnost, starost, starševstvo ipd.). V preteklih dveh letih so bili brezposelnosti najmanj izpostavljeni tisti, ki so zaposleni za nedoločen čas, in sicer v povprečju 2,5 meseca. Med identificiranimi prekarnimi oblikami dela (pri čemer ne upoštevamo študentskega dela) so o najkrajši dobi brezposelnosti poročali samozaposleni (3,2 meseca v zadnjih dveh letih) in zaposleni za določen čas (3,6 meseca). Najdaljše trajanje brezposelnosti so v povprečju beležili agencijski delavci (4,6 meseca) in posamezniki, ki delajo prek civilnih pogodb (4,5 meseca). Če bi respondenti izgubili delo, bi se po njihovem mnenju lahko približno 90 odstotkov zaposlenih za nedoločen čas ali prek agencije prijavilo na Zavod za zaposlovanje in bi dobili denarno nadomestilo, podobno meni okoli 60 odstotkov zaposlenih za določen čas. Zanimivo pa je, da manj kot polovica samozaposlenih meni, da bi se v primeru brezposelnosti lahko prijavili na Zavodu za zaposlovanje in bili upravičeni do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, čeprav so tudi samozaposleni obvezno zavarovani za primer brezposelnosti in so do nadomestila upravičeni pod enakimi pogoji kot zaposleni.⁹ Odstotek je enak tudi v skupini respondentov, ki delajo na podlagi civilnih pogodb.¹⁰ Delež respondentov, ki bi v primeru brezposelnosti zaprosil tudi za denarno socialno pomoč, bi se gibal med 60 odstotkov pri samozaposlenih in zaposlenih za določen čas ter 83 odstotkov v primeru agencijskih delavcev. Zanimivo je, da bi za denarno socialno pomoč zaprosilo kar 73 odstotkov respondentov, ki so zaposleni za nedoločen čas, kar kaže na to, da nimajo prihrankov za kritje potreb v primeru znižanja prejemkov, in opozarja na problematiko revnih zaposlenih, tudi tistih, ki so zaposleni za nedoločen čas.

V povprečju za namen kritja potreb v primeru izgube prihodkov zaradi dolgotrajnejše bolezni, bolezni otrok ali obdobja, ko ni dela, varčuje oziroma ima sklenjeno dodatno zavarovanje približno polovica anketirancev. Nekoliko manj varčujejo le tisti respondenti, ki delajo na podlagi civilnih pogodb (38 odstotkov), in samozaposleni (44 odstotkov). Zaskrbljujoče je, da manj kot polovica respondentov dodatno varčuje za starost, čeprav jih tri četrtine meni, da pokojnina ne bo zadostovala za preživetje. Delež tistih, ki varčujejo v obliki dodatnega pokojninskega zavarovanja ali drugače, je največji v skupini zaposlenih za nedoločen (46 odstotkov) in določen čas (43 odstotkov), študentov (44 odstotkov) ter samozaposlenih (41 odstotkov). Manj jih je v

9 O pogojih za upravičenost glej prispevek S. Bagari, P. Rataj in G. Strban o pravicah in obveznostih oseb v nestandardnih oblikah zaposlitve in samozaposlitve v sistemu socialnih zavarovanj v K. Kresal Šoltes, G. Strban in P. Domadenik (ur.), nav. delo.

10 Ti niso zavarovani za primer brezposelnosti in tako tudi niso upravičeni do pravic iz tega socialnega zavarovanja.

skupini agencijskih delavcev (približno tretjina), ter med tistimi, ki delajo na podlagi civilnih pogodb (30 odstotkov). Nekatere skupine anketirancev se zavedajo, da bo oblika, v kateri opravljajo delo, vplivala na njihovo socialno varnost v prihodnosti. Tako namreč meni kar dve tretjini respondentov iz skupine samozaposlenih in enoosebnih d.o.o., vendar pa jih je le tretjina pripravljena plačevati več prispevkov, če bi to pomenilo vključenost v vsa zavarovanja in/ali večji obseg pravic.¹¹ Precej nižji delež agencijskih delavcev (17 odstotkov), študentov (22 odstotkov) in tistih, ki delajo na podlagi civilnih pogodb (29 odstotkov) meni, da bo trenutna oblika dela in zaposlitve vplivala na njihovo socialno varnost v prihodnosti. Kljub temu pa so v večjem deležu pripravljene plačevati višje prispevke (77 odstotkov agencijskih delavcev, 55 odstotkov študentov in 38 odstotkov tistih, ki delajo na podlagi civilnih pogodb).

Oblika, v kateri posameznik opravlja delo, pa lahko vpliva tudi na načrtovanje družine, kar dolgoročno negativno ne učinkuje samo na rodnost, temveč tudi na obseg delovno aktivne populacije v prihodnosti. Na podlagi naše raziskave ugotavljamo, da je oblika dela eden od dejavnikov, na podlagi katere ljudje sprejemajo odločitve za starševstvo. Pri tistih respondentih, ki so zaposleni za nedoločen čas, jih je le 13 odstotkov povedalo, da je oblika, v kateri opravljajo delo, vplivala na odločitve za otroke, med samozaposlenimi, enoosebnimi d.o.o. in posamezniki, ki delo opravljajo na podlagi civilnih pogodb, pa je bil ta delež precej večji. Kar polovica namreč meni, da je oblika, v kateri opravljajo delo, vplivala na (ne)odločitve za starševstvo. Zanimivo pa je, da so podobno menili le štirje odstotki agencijskih delavcev in 17 odstotkov študentov. Respondenti, ki so zaposleni (za nedoločen čas, za določen čas in agencijski delavci), bi lažje koristili starševski dopust, slaba tretjina tistih respondentov, ki delajo na podlagi civilnih pogodb ali so samozaposleni, pa je menila, da do starševskega dopusta in nadomestila ne bi bili upravičeni. Slednje kaže tudi na nepoznavanje pogojev za upravičenost do pravic iz socialnih zavarovanj.¹²

Zdravje in vpliv dela na zdravje. Respondenti svoje zdravstveno stanje v povprečju ocenjujejo kot zelo dobro, ne glede na skupino, saj delež tistih, ki svoje zdravstveno stanje ocenijo kot slabo ali zelo slabo, dosega največ 15 odstotkov. Delež respondentov z dobrim zdravjem je najvišji med tistimi, ki delo opravljajo na podlagi civilnih pogodb, ter samozaposlenimi. Ob tem bi opozorili, da na subjektivno zaznavo zdravstvenega stanja vpliva tudi starost. Respondenti iz skupin zaposlenih za določen čas, agencijskih delavcev, pogodbenih delavcev in deloma tudi samozaposlenih so v povprečju mlajši od tistih, ki so zaposleni za nedoločen čas.

11 Nižja pripravljenost na plačevanje višjih prispevkov je lahko bodisi posledica tega, da bi jim višji prispevki ogrozili možnost doseganja dostojnega plačila bodisi individualne strategije doseganja največjega kratkoročnega neto plačila za opravljeno delo.

12 Samozaposleni so namreč obvezno zavarovani za starševsko varstvo in so do pravic iz zavarovanja za starševsko varstvo upravičeni pod enakimi pogoji kot zaposleni.

Med težavami so med posameznimi skupinami respondentov najpogostejše psihične težave, o katerih poroča petina respondentov iz skupine zaposlenih za nedoločen čas, slabih 18 odstotkov respondentov iz skupine zaposlenih za določen čas ter četrtnina respondentov iz skupine samozaposlenih in študentov. Še nekoliko pogostejše so prebavne težave in bolezní prebavil, saj o teh težavah poroča med četrtnino in tretjino respondentov iz vseh skupin, veliko je tudi težav s težo in gibali. Zanimivo je, da skupaj kar polovica tistih, ki so zaposleni za nedoločen čas, meni, da njihovo delo na njihovo zdravje vpliva negativno ali zelo negativno, kar je primerljivo s samozaposlenimi ali enoosebnimi d. o. o., le da je v tej skupini delež tistih, ki pričakujejo zelo negativni vpliv, večji (15 odstotkov med samozaposlenimi v primerjavi s petimi odstotki iz skupine zaposlenih za nedoločen čas).

Z vidika presoje učinkovitosti delovanja sistema zdravstvenega varstva je pomembno, ali posamezniki poiščejo zdravniško pomoč in so odsotni z dela v primeru blažjih zdravstvenih težav. Najvišji delež tistih, ki v primeru blažjih zdravstvenih težav ne poiščejo zdravniške pomoči in ne ostanejo doma, je med samozaposlenimi (53 odstotkov). Delež je zelo visok tudi med študenti (38 odstotkov). Sledijo zaposleni za nedoločen čas (slabih 38 odstotkov jih ne poišče pomoči in/ali ne ostanejo doma), posamezniki, ki delo opravljajo na podlagi civilnih pogodb (37 odstotkov) in agencijski delavci (34 odstotkov). Poleg tega je v vseh skupinah velik delež tudi tistih, ki sicer poiščejo zdravniško pomoč in/ali so odsotni z dela, vendar ne vedno, ko bi to potrebovali. Pri zaposlenih je najpogostejši razlog, da se niso odločili za bolniško odsotnost, morebitna izguba dela (pogosteje pri zaposlenih za določen čas in agencijskih delavcih) ter nižje nadomestilo v primerjavi s plačo. Samozaposleni, enoosebne d. o. o. in posamezniki, ki delajo na podlagi civilnih pogodb, pa so kot glavni razlog navedli odsotnost pravice do nadomestila prvih 30 dni.

V povprečju so bili največ v bolniškem staležu respondenti, ki so zaposleni za nedoločen čas (deset dni v zadnjem letu) sledili pa so agencijski delavci (8,5 dneva). Število dni bolniškega staleža je bilo v povprečju najnižje pri samozaposlenih (4,6 dneva) in tistih, ki delajo na podlagi civilnih pogodb (3,1 dneva). Najpogostejši razlog bolniške odsotnosti pri vseh respondenth so bile bolezní dihal, sledile so poškodbe. Pri posameznikih, ki delajo na podlagi civilnih pogodb, so se pogosteje pojavljale tudi težave s prebavili in gibali. Pri delavcih za določen čas je bilo več težav s prebavili in poškodbami, prav tako je skoraj 30 odstotkov agencijskih delavcev poročalo o poškodbah kot razlogu bolniške odsotnosti. V primeru resnejših in dolgotrajnejših zdravstvenih problemov se lahko pojavi tudi problem materialne ogroženosti. Ogroženost je po mnenju respondentov najizrazitejša med samozaposlenimi in enoosebnimi d.o.o. Kar 63 odstotkov respondentov iz te skupine meni, da bi bili v primeru dolgotrajne nezmožnosti opravljanja dela materialno ogroženi. Podobno meni dobra polovica zaposlenih za nedoločen čas ter približno 40 odstotkov zaposlenih za določen čas in agencijskih delavcev. To je lahko tudi posledica nizkega

povprečnega dohodka zaposlenih za nedoločen čas. Razmeroma manj ogrožene se v povprečju počutijo respondenti iz skupine agencijskih delavcev, vendar pa moramo upoštevati, da je med anketiranimi agencijskimi delavci visok delež mladih, ki živijo v gospodinjstvih z manj vzdrževanimi družinskimi člani.

Družbeno-ekonomski položaj posameznikov. Približno 90 odstotkov respondentov v vseh proučevanih skupinah živi v družinski hiši ali stanovanju. Zaposleni za nedoločen čas so v večini primerov (52 odstotkov) lastniki ali solastniki nepremičnine, v kateri bivajo. Lastnikov je precej tudi med samozaposlenimi in enoosebnimi d. o. o., kjer je lastnikov približno tretjina. Ta rezultat seveda ni odraz samo zaposlitvenega statusa, temveč tudi starostne strukture po skupinah in dolžine delovne dobe, kar smo prikazali v opisu vzorca in zaposlitve. Najemnikov je največ med respondenti iz skupin zaposlenih za določen čas, zaposlenih prek agencije, med samozaposlenimi in enoosebnimi d.o.o. ter platformskimi delavci. Polovica samozaposlenih in 40 odstotkov zaposlenih za nedoločen čas nakup nepremičnine financira z lastnimi sredstvi, pri skupini zaposlenih za določen čas pa je najpomembnejša oblika financiranja posojilo.

4. ZAKLJUČEK

Prispevek prikazuje povzetke ugotovitev kvalitativne in kvantitativne raziskave tveganj prekarnosti izbranih oblik dela v Sloveniji. Čeprav se izbrane oblike dela in zaposlitev za nedoločen čas razlikujejo tako glede pravne ureditve kakor tudi izvajanja v praksi, je mogoče ugotoviti nekatere razlike in skupne značilnosti.

Najprej je treba poudariti, da so bila tveganja za prekarnost ugotovljena pri vseh oblikah dela (tudi pri pogodbi o zaposlitvi za nedoločen čas), vendar pa sta njihova pojavnost in stopnja (nizko, srednje ali visoko tveganje) različni glede na obliko dela.

Proučevane nestandardne oblike dela od zaposlenih v standardni obliki zaposlitve odstopajo predvsem v tem, da osebe, ki delajo v nestandardnih oblikah dela, ocenjujejo svoj položaj v podjetju kot slabši tako z vidika možnosti za usposabljanje in izobraževanje kot tudi z vidika napredovanja. Čeprav je nadpovprečno veliko agencijskih delavcev vključenih v krajša usposabljanja, pa je treba poudariti, da gre večinoma za obvezna usposabljanja v okviru varstva pri delu, ne pa za usposabljanja, ki bi vodila v pridobitev dodatnih kompetenc. Prav tako lahko ugotovimo, da tako agencijski delavci kot tudi tisti, ki delajo na podlagi civilnih pogodb, delajo krajši delovni čas, kar vodi do nižjih prihodkov in višjega tveganja revščine oziroma nezmožnosti pokrivanja nepričakovanih izdatkov. Po drugi strani pa lahko opazimo, da samozaposleni opravijo precej več delovnih ur na teden kot zaposleni v

standardnem delovnem razmerju, kar bi lahko vodilo do višjega tveganja izgorelosti in zmožnosti usklajevanja poklicnega in družinskega življenja.

V splošnem je pri vseh skupinah mogoče zaznati nizko zaupanje v sistem socialne varnosti, pri čemer je bila največja črnogledost izražena glede pokojninskega zavarovanja. Večina vključenih v analizo namreč meni, da jim pokojnina, ki jo bodo prejeli, ne bo omogočala dostojnega življenja v starosti. Predvsem pri osebah, ki dela ne opravljajo v delovnem razmerju, je bilo ugotovljeno tudi nepoznavanje sistema socialne varnosti in pravic, ki posamezniku pripadajo glede na obliko, v kateri opravlja delo. Druga skupna značilnost je težava bolniške odsotnosti oziroma tako imenovani prezentizem. Tudi pri zaposlenih za nedoločen čas so bili namreč ugotovljeni zadržki pri koriščenju bolniškega staleža oziroma če je le mogoče, se ti temu izognejo, čeprav na račun lastnega zdravja. Najpogostejši razlog za to je pri zaposlenih morebitna izguba zaposlitve in nižje nadomestilo v primerjavi s plačo, pri samozaposlenih, enoosebni d. o. o. in posameznikih, ki delajo na podlagi civilnih pogodb, pa neupravičenost do nadomestila prvih 30 dni. Slednje so respondenti iz navedenih skupin poudarili kot eno največjih težav, s katero se spopadajo glede na obliko, v kateri opravljajo delo. Oblika dela je tudi eden od dejavnikov, ki negativno vpliva na odločitev o starševstvu. To je najbolj izrazito pri skupinah, ki nimajo zaposlitvene varnosti (na primer samozaposleni). Zaskrbljujoča pa je tudi ugotovitev, da bi velik delež zaposlenih za nedoločen čas (73 odstotkov) v primeru brezposelnosti zaprosilo za denarno socialno pomoč, kar opozarja na problematiko revnih zaposlenih. Primerljivo sicer velja tudi za preostale skupine.

Z vidika družbeno-ekonomskega položaja in socialne vključenosti lahko sklepamo, da se zaradi oblike dela pojavljajo težave pri socialnem vključevanju predvsem v skupini oseb, ki delajo prek agencij, in med samozaposlenimi, saj se pogosteje zaradi manj ugodnega delovnega časa, ki jim ne omogoča druženja z osebami iz socialnih omrežij, počutijo socialno izolirane. Respondenti teh dveh skupin tudi pogosteje omenjajo, da bi jih izpad dohodka oziroma brezposelnost postavila v težko finančno situacijo, saj nimajo veliko prihrankov. Prihrankov imajo manj tudi tisti, ki delo opravljajo na podlagi civilnih pogodb.

Na podlagi prikazanega lahko sklepamo, da tveganja za prekarnost pri proučevanih skupinah obstajajo, zato je treba skrbno izbrati ukrepe, ki bodo pripomogli k znižanju tveganj na ravni posameznika, vendar pa hkrati ne bodo omejevali svobodne gospodarske pobude (pri samozaposlenih in tistih, ki opravljajo delo prek platform) in podjetja ter organizacije obremenili z dodatnimi administrativnimi in birokratskimi zahtevami.

LITERATURA

Kresal Šoltes, K., Strban, G., in Domadenik, P. (ur.): Prekarno delo: multidisciplinarna analiza. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani in Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2020 (v tisku).

Redek, T., Bavdaž, M., Cepec, J., Domadenik, P., Godnov, U., in Kostevc, Č.: Vpliv zasebnih agencij na zaposlovanje na trg dela v Sloveniji. Zavod RS za zaposlovanje, Ljubljana 2017.

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ): Letno poročilo 2018. ZPIZ, Ljubljana 2019.

ZAKLJUČEK

Monografija *Prekarno delo: multidisciplinarna analiza* predstavlja poglobljeno analizo različnih oblik dela, ki jih štejemo za prekarne. V prvem delu so predstavljeni pravni vidiki in ukrepi za omilitev negativnih posledic prekarnega dela, drugi del pa opisuje ekonomske, socialne in zdravstvene vidike posledic prekarnega dela za posameznika in družbo kot celoto. V tretjem delu so prikazani rezultati empirične analize prekarnosti dela v Sloveniji.

Prvi prispevek *Vpliv prekarizacije dela na individualne pravice delavcev* avtorice Barbare Kresal poudarja, da se pri prekarne delu tveganja, povezana z zaposlitvijo, čedalje bolj prenašajo na delavce. Kot prekarne se praviloma obravnava nestandardne oblike dela, kar naj bi poudarjalo njihovo značilnost, da je položaj delavcev v teh zaposlitvah praviloma bolj negotov in slabši v primerjavi s standardno zaposlitvijo. Nestandardne oblike dela niso *per se* tudi prekarne. Niso vsi delavci v nestandardnih oblikah zaposlitve tudi prekarni delavci in prekarni delavci niso le tisti, ki delajo v nestandardnih oblikah zaposlitve. Prekarnost je mogoče najti tudi med tistimi delavci, ki delajo v standardni zaposlitvi. Vendar je res, da je pri nestandardnih oblikah zaposlitve praviloma večje tveganje za prekarnost, še zlasti kadar gre za »neprostoovoljno«, neželjeno delo v teh oblikah, ker delavec ni imel drugih možnosti. Vpliv prekarizacije dela na individualne pravice delavcev se zdi smiselno analizirati zlasti v luči naslednjih vidikov: prenehanje zaposlitve, plačilo, delovni čas z odmori, počitki, letnim dopustom in drugimi odsotnostmi, usposabljanje in razvoj kariere, prepoved diskriminacije in varstvo drugih temeljnih pravic, uveljavljanje pravic (sodno varstvo, inšpekcija dela). Različne nestandardne oblike dela imajo različne značilnosti in posledično različna tveganja za prekarnost.

Ker je tveganje za nastanek prekarnosti tem večji, kolikor bolj so delavci v nestandardnih oblikah dela izključeni iz reprezentativnosti in mehanizmov kolektivnega pogajanja, prispevek *Vpliv prekarizacije dela na kolektivne pravice delavcev* avtorice Katarine Kresal Šoltes ponazarja, da mora biti ukrepanje usmerjeno v krepitev dostopa do socialnega dialoga, in sicer s formalnega in dejanskega vidika. Za navidezne in odvisne samozaposlene, ki svoje delo oziroma storitve opravljajo na podlagi pogodb civilnega prava in ne pogodbe o zaposlitvi, vendar v položaju, ki je podoben oziroma primerljiv položaju zaposlenih, to pomeni, da jim je treba dosledno priznati pravice do združevanja in sklepanja kolektivnih pogodb. V sektorjih in poklicih, v katerih so se že doslej sklepale kolektivne pogodbe za samozaposlene (na primer za svobodne novinarje), naj se ta praksa še okrepi in podpre ter razširi še na druga področja dela. *De lege ferenda* naj se dopolni zakon o kolektivnih pogodbah v smeri jasne opredelitve področja njegove uporabe tudi za odvisne samozaposlene in navidezno samozaposlene. Utemeljitev tega predloga izhaja tako iz mednarodnega kot tudi evropskega prava, kot ga razlagajo nadzorni

organi Mednarodne organizacije dela (MOD), Evropski odbor za socialne pravice pri Svetu Evrope (EOSP) in Sodišče EU. Kot je povzel Evropski odbor za socialne pravice, mora biti dana možnost izboljšanja pogajalske neenakosti s kolektivnim pogajanjem, v katerem ponudniki dela nimajo pretežnega vpliva na vsebino pogodbenih pogojev (kolektivna pritožba št. 123/2016). Ker za vse nestandardne oblike dela velja, da se delavci v primerjavi z redno zaposlenimi delavci tudi v praksi spopadajo s številnimi ovirami pri dejanskem uresničevanju kolektivnih pravic, je treba sprejeti tudi ukrepe za omilitev teh ovir, bodisi v procesih socialnega dialoga bodisi v praksi izvršilnih organov, inšpekcijskega nadzora ali sodni praksi.

V prispevku *Navidezni samozaposleni in prikrita delovna razmerja* avtorica Darja Senčur Peček navidezno samozaposlene opredeli kot osebe, ki so formalno samozaposlene, dejansko pa delo opravljajo v odvisnem razmerju z delodajalcem, kot delavci. Gre za obliko prikritega delovnega razmerja, torej za razmerje, ki se navzven prikazuje drugače, kot je v resnici, z namenom, da se osebam odtegne delovnopravno varstvo oziroma zaradi izogibanja plačila davkom in prispevkom. Glede na to, da so prikriti delavci iz delovnopravnega varstva v celoti izključeni, je pri njih tveganje prekarnosti zelo visoko. Na nujnost preprečevanja prikritih delovnih razmerij že desetletja opozarja MOD, v okviru katere je bilo leta 2006 sprejeto Priporočil št. 198 o delovnem razmerju. Tudi institucije EU v novejših dokumentih opozarjajo na potrebo po reševanju problema navideznih samozaposlitev. Države članice se s tem problemom spopadajo z različnimi ukrepi, ki se nanašajo na razmejitve med delavci in samozaposlenimi, na odkrivanje navideznih samozaposlenih in na prekvalifikacijo razmerja v delovno razmerje. To velja tudi za Avstrijo, Nemčijo in Belgijo, katerih pravne rešitve so obravnavane v prispevku. V Sloveniji se v praksi kaže problem dokazovanja elementov delovnega razmerja, ki bi ga bilo mogoče omiliti z zakonsko ureditvijo ene ali več domnev obstoja delovnega razmerja. Treba bi bilo opustiti tudi nerazumno kratek rok za uveljavljanje obstoja delovnega razmerja. K učinkovitejšemu odkrivanju navideznih samozaposlenih bi pripomoglo medsebojno obveščanje različnih organov, še bolj pa vzpostavitev sistematičnega usmerjenega nadzora in okrepitev delovne inšpekcije.

Namen prispevka *Ekonomsko odvisne osebe* avtorja Luka Tičarja je osvetliti pojav ekonomske odvisnosti, kakor se je kot dejavnik osebne veljavnosti nacionalnih delovnih zakonodaj uveljavil tudi v strokovnih publikacijah MOD. Ker je v Sloveniji ta koncept po španskem vzoru del delovne zakonodaje od leta 2013, poleg orisa veljavne ureditve prispevek opozori tudi na pasti, ki so se od nastanka tega instituta pojavile v praksi. Prispevek institut postavi v kontekst tveganj za nastop prekarnosti, kritično opozori na identificirane slabosti ureditve in ponudi ustrezne alternative v premislek. Kljub načelnemu strinjanju, da se ekonomski odvisnosti prizna narava dejavnika, ki upravičuje omejeno delovnopravno varstvo ekonomsko odvisni osebi,

prispevek izrazi pomisleke zoper željo slovenskega zakonodajalca po sprejemu posebnega zakona o ekonomsko odvisnih osebah.

Avtorica Katarina Kresal Šoltes v prispevku *Začasno agencijsko delo* opozarja, da raziskave poročajo o nadpovprečni rasti agencijskega dela v Sloveniji, ki večkratno presega povprečje držav EU. Glede agencijskega dela je bila ugotovljena visoka stopnja tveganja za prekarnost na področju varnosti zaposlitve, poklicne varnosti in zdravja, izobraževanja in usposabljanja ter dostopa do kolektivnih pravic in reprezentativnosti ter srednje visoka stopnja tveganja za prekarnost glede plačila, delovnega časa in socialne varnosti. Prav tako je bila ugotovljena segmentacija tega dela trga dela, saj je več kot polovica agencijskih delavcev v kategoriji najslabše plačanih delavcev. Pomembna je tudi ugotovitev, da je med agencijskimi delavci največji delež mladih, zato so izboljšave potrebne tudi z vidika položaja mladih na trgu dela. Predlagamo naslednje možne ukrepe za zmanjšanje tveganja za prekarnost in izboljšanje delovanja tega segmenta trga dela:

- vnovična uvedba zakonsko določenega najdaljšega trajanja posamezne napotitve ter števila ponovnih napotitev istega delavca k istemu uporabniku ali/in pogojevanje napotitve z obstojem zakonskih razlogov;
- zakonska določitev učinkovitih kvot za omejitve ali prepoved uporabe agencijskega dela (znižanje sedanje kvote, odprava izjem, določitev dodatnih posebnih kvot in popolnih prepovedi za posamezne posebej ranljive poklice, vrste del ali dejavnosti);
- zakonska določitev domneve vzpostavitve delovnega razmerja med agencijskim delavcem in podjetjem uporabnikom kot učinkovito sankcijo v primeru navideznih napotitev in drugih hujših kršitev zakonodaje;
- okrepitev inšpekcije dela in učinkovitosti inšpekcijskega nadzora;
- okrepitev vloge svetov delavcev in sindikatov (večje informiranje, posvetovanje, možnost soglasja v zvezi z najemanjem in uporabo agencijskega dela);
- določitev obvezne uporabe načela enakega obravnavanja tudi za agencijske delavce v okviru čezmejnega opravljanja storitev;
- zagotovitev pravne podlage za ustanovitev posebnega sklada za zagotavljanje in financiranje vrzeli v zvezi s pravicami in obveznostmi pri agencijskem delu.

Delo prek spletnih platform ali platformsko delo je za zdaj majhen delež v celotnem gospodarstvu in zaposlenosti, vendar gre za hitro rastoči pojav, kot v prispevku *Delo*

prek spletnih platform ponazarja avtorica Barbara Kresal. Zdi se, da je glavni problem te prekarne oblike dela nejasen delovnopравни status platformskih delavcev. Gre za vprašanje, ali so v delovnem razmerju ali ne in kdo je njihov delodajalec ter kakšne so njihove pravice. Zdi se, da je pri platformskem delu veliko prikritih delovnih razmerij, tj. navidezno samozaposlenih. Številni platformski delavci so dejansko navidezni samozaposleni in bi jim bilo treba priznati status delavca in posledično vse delavske pravice. Upoštevati pa je treba tudi veliko raznolikost spletnih platform in ugotavljanje obstoja delovnega razmerja presojati od primera do primera. Tveganja za prekarnost platformskih delavcev so večkratna in se raztezajo na tako rekoč vse delovnopravne vidike (plačilo, delovni čas, algoritmi in nadzor, zasebnost itd.); gre za večrazsežno prekarnost.

Študentsko delo je kot oblika dela na trgu zelo priljubljeno in razširjeno tako s strani dijakov in študentov kakor tudi organizacij. Avtorica Valentina Franca v prispevku *Študentsko delo* poudarja, da je prvotni namen študentskega dela začasno in občasno opravljanje dela, kar naj zlasti študentom ne bi omogočalo zgolj dodatnega zaslужka, ampak seznanjanje s trgom dela in pridobivanje potrebnih kompetenc ter delovnih izkušenj za lažji prehod na trg dela. S podobnimi motivi se študentje vključujejo na trg dela tudi v drugih evropskih državah, ki na različne načine urejajo študentsko delo. Belgija in Nemčija tako za študente določata posebna pravila, po katerih se lahko vključujejo na trg dela ter uživajo določene davčne ugodnosti. Podobno pristopa tudi slovenska ureditev, pri čemer so v Sloveniji uveljavljeni študentski servisi kot posredniki dela med študenti in organizacijami. Druga bistvena razlika je v načinu razumevanja začasnosti in občasnosti ter posledično omejevanja študentskega dela. Slovenska ureditev namreč ne določa nobene neposredne omejitve študentskega dela ne s številom ur, ki jih lahko študentje opravijo in še uživajo davčne ugodnosti, ne z najvišjim zneskom, ki ga tako lahko zaslužijo na mesečni ali letni ravni. Omejitve niso določene niti za organizacije, koliko študentskega dela lahko v delovnem procesu uporabijo. Vse tri v prispevku analizirane države (Avstrija, Belgija in Nemčija) omejujejo študentsko delo bodisi z določitvijo kvote ur, ki jih lahko študentje tako opravijo v koledarskem letu bodisi z določitvijo zgornje meje mesečnega zaslужka. Posledice prekoračitve teh pravil se večinoma kažejo v obveznosti višjega plačevanja prispevkov, to je v enakem odstotku, kot to velja za zaposlene. Tako po opravljenih raziskavah kakor tudi po mnenju raziskovalcev je mogoče sklepati, da ima lahko prevelika delovna obremenitev v času študija negativne učinke. Ti se kažejo tako na študijskem področju, zlasti kot podaljševanje študija ter osip vpisa v višje letnike, kot tudi na trgu dela.

Pri slednjem se odpre tudi vprašanje prekarnosti, torej ali in kako ima lahko študentsko delo elemente prekarne delo oziroma ali ga je celo mogoče šteti kot prekarne delo. Odgovor na to vprašanje ni enoznačen, kakor tudi ne splošen, saj so študenti na trgu dela vključeni v različnem obsegu. Slovenska pravna ureditev študentom

omogoča določeno raven delovnopravnega in socialnopravnega varstva, kar se kaže zlasti pri določitvi minimalne urne postavke, upoštevanju določb o odmorih in počitkih, zagotavljanju varnih in zdravih delovnih razmer, in deloma z obveznim plačilom prispevkov za socialna zavarovanja. Vendar študentsko delo še vedno velja za najprožnejšo obliko dela, saj lahko tako delodajalec kot študent kadarkoli brez razloga odpovesta sodelovanje, brez odpovednega roka in odpravnine. Podobno se lahko študenti vključijo v delo pri delodajalcu kadarkoli brez obveznosti izvedbe zaposlitvenega postopka. Pereči problem je tudi neupoštevanje študentskega dela kot formalnih delovnih izkušenj, ki se zahtevajo pri zaposlitvi. Opozoriti je treba tudi na sporne prakse organizacij, ki vključujejo študente nepretrgoma v delovni proces za opravljanje del, po kateri obstaja trajna potreba. V teh primerih velja temeljno načelo delovnega prava, da je treba skleniti delovno razmerje. Prav tako ne bi smeli prezreti usmeritve, ki jo poudarjajo tudi ureditve analiziranih evropskih držav, da naj bo v času študija opravljanje študijskih obveznosti glavna dejavnost študentov, delo pa postranska. Zato je potreben premislek v smeri spodbud, da bi se študentsko delo opravljal zlasti v času študijskih počitnic oziroma ko ni obveznosti predavanj, vaj, seminarjev in podobnega. Prav tako bi bilo treba premisliti, kako bi lahko formalno tesneje povezali opravljanje študentskega dela z izbranim področjem študija.

Avtorji Primož Rataj, Sara Bagari in Grega Strban v prispevku *Vključitev nestandardnih oblik zaposlitve in samozaposlitve v socialna zavarovanja* poudarjajo, da so bili sistemi socialne varnosti v številnih državah članicah EU sprva zasnovani z namenom zagotavljanja nadomestila dohodka in varnosti pred nenadnim znatnim povečanjem stroškov zaradi uresničitve socialnega tveganja. To je bilo doseženo s socialnimi zavarovanji, ki imajo v slovenskem sistemu socialne varnosti še danes prevladujočo vlogo ter so zasnovani na delovni aktivnosti zavarovancev. Socialna zavarovanja so nastala kot odgovor na težave in revščino industrijskih delavcev v času, ko so se soočili z uresničitvijo tveganj, kot so bolezen, invalidnost, starost in brezposelnost. Zaradi tedanje razširjene zaposlenosti delavcev za polni delovni čas za nedoločen čas je bil ustroj prilagojen tej vrsti klasične zaposlitve. Tradicionalna pravna pravila so zdaj pod drobnogledom zaradi pojava nestandardnih, prekarnih in prožnih oblik dela v Sloveniji, ki so sestavljene iz nestandardnih oblik zaposlitve, samozaposlitve in drugih civilnih podlag, ki so obravnavane kot druga pravna razmerja. Njihov razmah v Sloveniji pomeni družbeno spremembo, ki bi lahko vodila do zakonodajnih sprememb z namenom doseganja ustrezne stopnje socialne varnosti za celotno delovno aktivno prebivalstvo (in ne samo za standardne delavce). Spremembe v ustroju slovenskih socialnih zavarovanj bi bile lahko v obliki dveh načinov, natančneje s širitvijo kroga zavarovanih oseb in s prilagoditvijo zakonskih pravic in obveznosti. Pri prvem načinu bi bili lahko delovno aktivni v drugih pravnih razmerjih vključeni v vsa socialna zavarovanja (tj. v pokojninsko in invalidsko zavarovanje, obvezno zdravstveno zavarovanje, zavarovanje za primer brezposelnosti in zavarovanje za starševsko varstvo) kot samostojna pravna podlaga, upošteva,

da so te osebe večinoma mlade in potrebujejo nadomestilo dohodka, ko postanejo starši ali ostanejo brez dela. To bi bilo skladno z idejo, da morajo biti (vse) delovno aktivne osebe obravnavane enako v prizmi načel solidarnosti in enakosti. Še več, to bi sledilo Priporočilu Sveta EU o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite, v katerem je poudarek na odpravi (zavarovalnih) vrzeli pri vključevanju delavcev in samozaposlenih oseb. To mora biti razumljeno v primerjalnopravnem oziru, saj nekatere države članice EU v pravu socialne varnosti razlikujejo le med tema dvema skupinama (delovno aktivnih) oseb, nekatere druge, na primer Avstrija, pa poznajo tretjo vmesno skupino, za katero veljajo pravila za zaposlene delavce, kar pomeni vključitev v socialno zavarovanje pod enakimi pogoji. Poleg vključitve v krog zavarovanih oseb, ki je pomembna za dostop do pravic, je ključno določiti tudi primerljive obveznosti med statusi z namenom zagotovitve načela enakosti in preprečevanja morebitnih zlorab, ki bi temeljile na finančni osnovi. V tej luči bi bila morda potrebna druga sprememba, natančneje določitev prispevne osnove za samozaposlene osebe, ki bi temeljila na prihodkih in ne zgolj na dobičku, ki je v praksi nizek ali ga ni, pri čemer je očitno, da te osebe ne zmorejo preživeti zgolj od takega zneska. Minimalna prispevna osnova je načelno lahko koristna za preprečevanje zlorab, težava pa nastane, kadar izjema postane pravilo, upošteva, da več kot dve tretjini samozaposlenih oseb v Sloveniji plačuje minimalne prispevke (od minimalne prispevne osnove). Zato so izpostavljeni tveganju prekarnosti, če se uresniči socialno tveganje, pri katerem bi verjetno prejemale nezadostna nadomestila dohodka za preživetje sebe in (od njih odvisnih) drugih družinskih članov. Glede na primerljive obveznosti prispevanja, bi bil lahko pri premisleku storjen še dodaten korak, in sicer glede iskanja drugih prispevnih virov v času, ko je vzdržnost socialnih zavarovanj (ali socialne varnosti) predmet razprave, vključno z upoštevanjem prihodkov od kapitala. To bi bilo skladno z idejo, da vsak član družbe prispeva po svojih zmožnostih (celostno in ne zgolj od dela). Nazadnje je treba poudariti, da so temeljna načela socialnih zavarovanj enaka ne glede na formalno podlago za delo, kar pomeni, da so zavarovane osebe delovno aktivne, prispevajo, prisoten je element solidarnosti, v primeru nastopa socialnega tveganja se zagotavlja nadomestilo dohodka ali ublažijo čezmerni stroški, itd. Hkrati pa je treba upoštevati dejanske razlike, ki so specifične za vsako skupino, ko se prilagaja njim namenjene in določene pravice in obveznosti. Le tako je možno ustvariti socialno varnost enake vrednosti za vse, ki jo podpirajo vsi.

Prispevek *Pravice in obveznosti oseb v nestandardnih oblikah zaposlitve in samozaposlitvev sistemu socialnih zavarovanj* avtorjev Sare Bagari, Primoža Rataja in Grega Strbana, obravnava pravice in obveznosti socialno zavarovanih oseb, upoštevajoč različne pravne podlage za vključitev v socialna zavarovanja. V ospredju je prikaz analize slovenske ureditve, pri čemer so poudarjena tveganja za prekarnost, ki so jim lahko izpostavljeni nestandardni delavci. V luči iskanja rešitev

so na posameznih mestih vključeni predlogi ustrežnejše ureditve, prav tako pa so prikazana priporočila, ki izhajajo iz mednarodnih in evropskih pravnih virov.

Raznolikost pojavnih oblik nestandardnih oblik zaposlitve in samozaposlitve so v slovenskem sistemu socialne varnosti manj izrazite, saj so osebe, ki delo opravljajo v teh oblikah, vključene v sistem socialnih zavarovanj na eni od treh pravnih podlag: na podlagi (nestandardnega) delovnega razmerja, kot samozaposleni ali kot osebe, ki delo opravljajo v drugem pravnem razmerju. Pravice in obveznosti posameznih skupin zavarovancev so odvisne od pravne podlage za vključitev v socialna zavarovanja.

V vseh štirih socialnih zavarovanjih, ki jih poznamo v Sloveniji so obvezno zavarovani vsi delavci v delovnem razmerju na območju Slovenije, ne glede na delovni čas in obdobje, za katerega imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi. Slednja pa lahko vplivata na izpolnjevanje pogojev ali obseg pravic socialno zavarovanih oseb.

Z vidika prava socialne varnosti je težava pogodb za določen čas v kratkih obdobjih zavarovanja in prekinitvah zaposlitve, težavo pri pogodbah o zaposlitvi za krajši delovni čas od polnega pa pomeni predvsem preračun na polni delovni čas. V zvezi s tem se pojavlja tudi vprašanje (ne)ustreznosti minimalne zavarovalne dobe za pridobitev pravice do starostne pokojnine, saj je bistveno, da se čim širšemu krogu zavarovancev zagotovi dostop do (vsaj sorazmerne) lastne pokojnine, ki temelji na plačanih prispevkih.

Samozaposleni so praviloma izenačeni z delavci, še vedno pa obstajajo pomembne razlike, ki samozaposlenega postavljajo v drugačen položaj (denimo posledice v primeru neplačila prispevkov, nadomestilo med začasno zadržanostjo od dela zaradi poškodbe ali boleznih prvih 30 dni, določitev najvišje zavarovalne osnove). Vprašljiv je način izračuna zavarovalne osnove, ki je pri samozaposlenemu vezana na poslovanje v preteklem letu, pri zaposlenemu delavcu pa se spreminja sorazmerno z bruto plačo. Čeprav so samozaposleni upravičeni do vseh pravic pod enakimi (ali vsaj primerljivimi) pogoji in enakim načinom odmere pravic, kot velja za delavce, je lahko težava (ne)ustrezna višina denarnih dajatev, ki se odmerijo od osnove, od katere so bili plačani prispevki (kot recimo pokojnina), saj samozaposleni praviloma plačujejo prispevke od najnižje zavarovalne osnove.

Na podlagi opravljanja dela v drugem pravnem razmerju je posameznik vključen v pokojninsko in invalidsko zavarovanje, opravljanje dela v drugem pravnem razmerju pa ni podlaga za vključitev v preostala socialna zavarovanja, ki jih poznamo pri nas. To je razumljivo, če osvetlimo dejstvo, da je opravljanje dela v drugem pravnem razmerju predvideno kot dodaten vir zaslužka, pravna podlaga za vključitev v socialna zavarovanja pa je glavna ekonomska aktivnost. Težava se pojavi, ko oseba

delo opravlja le v drugem pravnem razmerju (ali v več teh). Drugače kot delavci in samozaposleni osebe, ki v okviru drugega pravnega razmerja opravljajo delo, nimajo obveznosti mesečnega plačevanja prispevkov od najnižje zavarovalne osnove, vendar je manjši tudi obseg njihovih pravic iz socialnega zavarovanja.

V drugem delu monografije, ki se navezuje na prikaz ekonomskih, socialnih in zdravstvenih vidikov, avtorici Polona Domadenik in Tjaša Redek v prispevku *Primerjava stanja na trgu dela in pojavnosti prekarnosti v Sloveniji in državah EU* poudarjata, da se je trg dela v Sloveniji in EU v zadnjih 20 letih precej spremenil, prišlo je tudi do porasta prekarnih oblik zaposlitve. Prispevek analizira razmere na trgu dela predvsem v luči pojavnosti dveh prekarnih oblik (samozaposlitve in agencijskega dela) na podlagi mikro podatkov iz Eurostatove Ankete o delovni sili (*Labour force survey*). Podatki kažejo, da je primerjalno trg dela v Sloveniji doživel večje strukturne premike kot trg dela v EU v povprečju, predvsem izrazitejšo spremembo brezposelnosti in zaposlenosti, ki je sledila tudi gospodarskemu ciklu, povečala se je tudi prisotnost analiziranih prekarnih oblik dela (samozaposlitev, agencijsko delo). Kljub temu ostaja stanje na trgu dela primerljivo ali celo ugodnejše kot v povprečju v EU, prav tako je ugodnejše po nekaterih dimenzijah prekarnosti v primerjavi s preostalimi analiziranimi državami. Prisotnost samozaposlenosti je nižja, Slovenija izstopa le po agencijskem delu. Pomembno je poudariti, da je potrebno pred ukrepanjem preučiti tako globlje vzroke sprememb na trgu dela kot morebitne posledice ukrepov, da bodo dosegli namen in zaščitili ranljive, vendar hkrati ne bodo zatrli svobodne pobude ter zavrli razvoja podjetij.

V prispevku *Družbeni vidiki naraščanja nestandardnih oblik dela: dohodkovna neenakost, revščina in vertikalna mobilnost* avtorici Liljana Rihter in Vesna Leskošek poudarjata, da imamo sicer v Sloveniji eno najnižjih stopenj neenakosti, vendar se je pri nas povečala bolj kot v večini držav članic Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD). Narašča tudi pojav revščine zaposlenih. V Evropskem parlamentu kot enega ključnih dejavnikov za naraščanje revščine in neenakosti poudarjajo fleksibilizacijo trga dela. Čeprav številne raziskave poudarjajo možne posledice fleksibilizacije trga, je v literaturi manj pozornosti namenjene področju ugotavljanja posledic nestandardnih oziroma prekarnih oblik zaposlitve na družbo kot celoto v smislu dohodkovne neenakosti in revščine ter možnosti vertikalne mobilnosti. Večina raziskav v tujini poudarja predvsem zdravstvene posledice, ki se kažejo na psihičnem in fizičnem zdravju. Pogoste so raziskave, ki obravnavajo vplive prekarnih zaposlitev na razmere na delovnem mestu. Zato je namen prispevka pregled takih raziskav in priprava predloga kazalnikov, ki jih je smiselno vključiti v raziskovanje pojava v Sloveniji. V prispevku avtorici predlagata, da pri opredelitvi oblik prekarnega dela izhajamo iz opredelitev nestandardnih oblik dela in smo pri tem pozorni na to, kakšna tveganja prinašajo za delavca, ter vključimo element subjektivnega zaznavanja negotovosti nekaterih vidikov zaposlitve in s tem povezanih

tveganj in posledic v zasebnem življenju. Revščino in dohodkovno neenakost avtorici na makro ravni merita preko kazalnikov, ki so dogovorjeni na ravni EU. Ker ljudje revščino razumejo večinoma v smislu možnosti polne participacije v družbi, avtorici v raziskovanje revščine vključita tudi subjektivne vidike. Možnosti za vertikalno mobilnost ugotavljata z vpogledom v vsakdanje življenje ljudi in njihovih karier. Nadaljevanje prispevka podaja poudarke obstoječih raziskav, ki so neposredno obravnavale posledice nestandardnih in/ali prekarne oblike dela na družbo kot celoto. Na makro ravni so raziskovalci proučevali predvsem odzive na nestandardne oblike dela (z različnimi gibanji po svetu) in z identifikacijo skupin, v katerih se prekarne oblike dela pogosteje pojavljajo. Na mezzo ravni je mogoče zaznati, da raziskovalci opozarjajo na odsotnost združevanja delavcev v prekarne oblike dela oziroma občutke nepripadnosti in odsotnosti skupin, ki bi jih lahko zastopale (na primer sindikati). Na mikro ravni pa nekateri navajajo posledice za posameznike in skupine, ki so v slabšem materialnem in socialnem položaju in imajo slabšo kakovost življenja, s tem pa tudi manjše možnosti načrtovanja prihodnosti. V zaključku avtorici predlagata teme za raziskovanje vplivov nestandardnih (prekarne) oblike dela na družbene vidike v Sloveniji. Na mikro ravni je treba tako raziskati kakovost življenja prek kazalnikov, kot so: materialna prikrajsanost (dohodek in za življenje nujne dobrine), socialni kapital, zaposlitev in brezposelnost, stanovanje in brezdomnost, izobraževanje in poklic, življenjsko okolje, zdravje, kriminaliteta in varnost, dostopnost in etničnost. Smiselno je raziskati tudi, kako (če sploh) se odzivi na nestandardne (prekarne) oblike dela kažejo na mezzo ravni (na ravni delovnih organizacij, sindikalnih in drugih interesnih povezav) ter kako na makro ravni (politična in druga interesna gibanja kot nasprotovanje prekarnosti; skupine, v katerih se prekarne oblike pogosto pojavljajo; družbena tveganja – kriminaliteta, zasvojenosti; revščina; dohodkovne neenakosti, družbena mobilnost). Šele na tej osnovi je potem mogoče razviti ustrezne ukrepe, ki bodo upoštevali tudi strukturno perspektivo.

Prispevek *Vpliv prekarne dela na zdravje* avtorjev Marjana Bilbana in Marije Lucije Antolič prikazuje skrbno izbran pregled znanstvene literature o vplivu prekarne dela na zdravje, analizira kazalnike bolniške odsotnosti za zaposlene in samozaposlene in nesreče pri delu v Sloveniji in izbranih državah EU. Dela, za katera sta značilna nizka raven nadzora in visoka raven psihosocialnih zahtev, za delavce pomenijo visok psihični pritisk, kar vodi v kronični stres. Stalen občutek pritiska vodi v nezadovoljstvo, izčrpanost in depresijo, absentizem, motnje spanja, kostno-mišične bolečine in glavobol ter povečano tveganje za poškodbe pri delu. Škodljivi učinki negotove zaposlitve na zdravje se povečujejo s trajanjem take oblike zaposlitve. Vpliv na zdravje je predvsem izrazit pri delavcih, ki težje skrbijo za gospodinjstvo in imajo slabo socialno podporo. Avtorja sta analizirala bolniški stalež samozaposlenih v Sloveniji ter število nezgod pri delu za samozaposlene in redno zaposlene v Sloveniji, Belgiji, Nemčiji in Avstriji. Pri analizi bolniškega staleža za samostojne podjetnike

v Sloveniji sta ugotovila, da redkeje koristijo bolniški stalež in da ga potrebujejo za resnejše bolezni kot splošna populacija. Pri pregledu podatkov o nezgodah pri delu v izbranih državah sta ugotovila, da se je število nezgod v obdobju od leta 2008 do leta 2016 pri samozaposlenih zmanjšalo bolj kot pri zaposlenih. Osnove za varnost in zdravje pri delu vseh zaposlenih v Avstriji, Nemčiji in Sloveniji, so zakoni o varnosti in zdravju pri delu. V Belgiji je to Zakon o dobrem počutju delavcev pri svojem delu. Avstrijski zakon vključuje poleg redno zaposlenih tudi agencijske delavce in delavce za določen čas, v Nemčiji zaposlene z namenom poklicnega usposabljanja in delavce iz drugih podjetij, ki pri njem opravljajo delo, ter začasnim delavcem, v Belgiji pa samozaposlene in agencijske delavce. V Sloveniji mora delodajalec, pri katerem na podlagi pogodbe opravljajo delo delavci drugega delodajalca, poskrbeti, da ti prejmejo vse informacije o tveganjih za varnost in zdravje pri delu, samozaposlene osebe pa so same odgovorne za svoje zdravje in varnost pri delu, odgovorne so tudi za zdravje in varnost oseb, na katere vplivajo njihova dejanja.

V tretjem delu monografije je prikazan povzetek ugotovitev kvalitativne in kvantitativne raziskave tveganj prekravnosti izbranih oblik dela v Sloveniji avtoric Polone Domadenik, Sare Bagari, Valentine Franca, Tjaše Redek in Liljane Rihter z naslovom *Empirična analiza prekravnosti na trgu dela v Sloveniji*. Avtorice so raziskavo izvedle med novembrom 2018 in majem 2019 s pomočjo polstrukturiranih intervjujev na podlagi lastnih vprašalnikov in anketno raziskavo med delovno aktivnimi prebivalci v Sloveniji. Namen raziskave je bil ugotoviti posledice izbrane oblike zaposlitve in samozaposlitve na delovnopравни, socialnovarstveni, ekonomski, socialni in zdravstveni položaj posameznika. Glede tega so ugotavljale, katera tveganja za prekravnost se pojavljajo pri različnih skupinah aktivnih posameznikov na trgu dela glede na pravno obliko, v kateri opravljajo delo. Pri tem so se osredinile na izbrane nestandardne oblike zaposlitve in samozaposlitve (agencijsko delo, platformsko delo, občasno in začasno delo študentov, samozaposlitev, enoosebna d. o. o. in delo na podlagi civilnih pogodb), in jih primerjali z značilnostmi zaposlitve za določen in nedoločen čas.

Najprej je prikazan metodološki okvir z opisom vzorcev, ki so jih avtorice zajele pri kvalitativnem oziroma kvantitativnem delu raziskave, sledi prikaz ključnih ugotovitev posameznega dela raziskave in sinteza ugotovitev iz obeh delov raziskave. Ključne ugotovitve kvalitativne raziskave so v prispevku prikazane glede pet izbranih oblik, v katerih so intervjuvanci opravljali delo: samostojno opravljanje dela (samozaposleni), agencijsko delo, občasno in začasno delo študentov, delo prek platform in delo na podlagi civilnih pogodb. Ključne ugotovitve anketne raziskave pa so prikazane po področjih, ki pomenijo ključne dimenzije ugotavljanja tveganj za prekravnost: motiv izbire posamezne oblike dela, delovni čas in plačilo, izobraževanje in usposabljanje, kolektivne pravice, socialna varnost, zdravje in vpliv dela na zdravje ter družbeno-ekonomski položaj posameznikov. Tveganja za prekravnost so

bila v raziskavi ugotovljena pri vseh oblikah dela (tudi pri pogodbi o zaposlitvi za nedoločen čas), vendar pa sta njihova pojavnost in stopnja (nizko, srednje ali visoko tveganje) različna glede na obliko dela. Nekatera tveganja za prekarnost so bila bolj izpostavljena pri nekaterih skupinah (samozaposleni in osebe, ki delo opravljajo na podlagi civilnih pogodb, so denimo kot eno največjih težav poudarili neupravičenost do nadomestila med bolniško odsotnostjo prvih 30 dni), vendar pa se lahko pojavijo tudi pri drugih skupinah (tudi pri zaposlenih za nedoločen čas so bili ugotovljeni zadržki glede bolniške odsotnosti, ampak iz drugih razlogov).

EXECUTIVE SUMMARY

The monograph *Precarious Work: A Multidisciplinary Analysis* presents an in-depth analysis of the various forms of work that are considered precarious. The first part presents legal aspects and measures to mitigate the negative consequences of precarious work, while the second part points to the economic, social and health aspects of precarious work consequences for the individuals and society in general. The third part presents the results of an empirical analysis of precarious work in Slovenia.

First contribution—*Effects of the Precarisation of Work on Individual Labour Rights*—prepared by Barbara Kresal highlights that in precarious work, more and more risks related to employment, are transferred to workers. As a rule, non-standard forms of work are considered precarious, emphasising the fact that the situation of such workers is usually more insecure and less favourable if compared with the situation of workers in standard employment. Non-standard forms of employment are not precarious *per se*. Not all workers in non-standard employment are precarious and not all precarious workers work in non-standard employment. Precariousness can also be found in the standard employment. However, in case of non-standard employment, the risk of precariousness is higher, especially if it concerns non-voluntary engagement in non-standard work because the worker could not find a regular job. It seems reasonable to analyse the effects of precarisation on individual labour rights in the light of, in particular, the following aspects: termination of employment, pay, working time, including rest periods, annual and other leaves, training and career development, prohibition of discrimination and protection of other fundamental rights, implementation of rights in practice (access to courts, supervision by labour inspectorates). The characteristics of specific non-standard forms of work differ and, consequently, the risks for precariousness differ depending on the type of non-standard form of employment.

As the risk of precariousness is greater if workers in non-standard forms of work are increasingly excluded from representativeness and collective bargaining mechanisms, the contribution *Effects of the Precarisation of Work on Collective Labour Rights* by Katarina Kresal Šoltes highlights that the action must be aimed at enhancing access to social dialogue from both the formal and the substantive perspective. For false self-employed and dependent self-employed workers who provide services based on civil law contracts, not employment contracts, but in a situation comparable to that of the employees, this requires they should be provided with full recognition of the right to freedom of association and collective bargaining. In sections and professions where collective agreements for the self-employed (e.g. freelance journalists) already exist, this practice should be further strengthened and supported as well as extended to other areas of work. *De lege ferenda*, the Slovenian Collective Agreement Act should

be amended to define clearly the scope of its application also for the dependent self-employed and false employed workers. The rationale for this proposal comes both from international and European law as interpreted by the supervisory bodies of the International Labour Organisation (ILO), the European Committee of Social Rights at the Council of Europe, as well as the EU Court of Justice. As the European Committee of Social Rights has stated, “where providers of labour have no substantial influence on the content of contractual conditions, they must be given the possibility of improving the power imbalance through collective bargaining” (Complaint No. 123/2016). As in comparison to the employees, the workers in non-standard forms of work are in practice confronted with many obstacles in the actual exercise of their collective rights, it is necessary to adopt measures to alleviate these barriers, either in the processes of social dialogue themselves or through the practice of executive bodies, inspection or case law.

In her chapter *False Self-Employed and Disguised Employment Relationships*, Darja Senčur Peček defines the false self-employed as persons who are formally self-employed, but who actually perform work in a dependent relationship with their employer, as employees. This is a form of a disguised employment relationship, i.e. a relationship that gives a false appearance regarding its true nature, with the intention to deprive these persons of labour-law protection or to evade the payment of taxes and contributions. Given the fact that the disguised employees are completely excluded from labour-law protection, they are at a very high risk of being involved in a precarious form of work. For decades, the necessity of preventing the disguised employment relationships has been emphasised by the International Labour Organisation, which adopted Employment Relationship Recommendation No. 198 in 2006. The EU institutions have also been drawing attention to the need to address the problem of the false self-employed in their recent documents. Member States are tackling this problem with various measures relating to the distinction between the employees and the self-employed, the detection of the false self-employed, and the re-classification of the relationship as the employment relationship. This also applies to Austria, Germany and Belgium, the legal solutions of which are discussed in the contribution. In Slovenia, the practice is facing a problem of proving the elements of employment relationship, which could have been mitigated by the regulation of one or more presumptions of the existence of employment relationship. Moreover, it would be necessary to abandon the unreasonably short time limit for claiming the existence of the employment relationship. A step towards a more efficient identification of the false self-employed would be made by information-sharing between different bodies, as well as the establishment of systematic focused supervision and the strengthening of labour inspection.

The aim of the contribution *Economically Dependent Persons* by Luka Tičar is to highlight the phenomenon of economic dependence inasmuch as it has been

established in various publications of the ILO to be an element of the personal scope of national labour legislation. Following the example of Spain, in Slovenia the concept of economic dependence has been a part of labour legislation since 2013. In addition to providing an outline of the legislation in force, the author identifies various weaknesses of the regulation in practice that have become apparent since the implementation of the institution of economic dependence. The contribution places the institution into the context of risk for precarity, critically calls attention to the identified weaknesses and offers possible alternatives for consideration. Regardless of the fact that the author in principle agrees that economic dependence is recognised as an element that justifies limited labour law protection of economic dependents, he expresses reservations regarding the idea of the Slovenian legislature to adopt a special act regulating the position of economic dependents.

Katarina Kresal Šoltes in her contribution *Temporary Agency Work* emphasises that research reports about above-average growth in agency work in Slovenia, several times higher than the EU average. Regarding agency work, a high level of risk for precariousness was identified in the area of employment security, occupational safety and health, education and training, and access to collective rights and representativeness. A medium level of risk for precariousness was identified in terms of pay, working time and social security. Apart from that, segmentation of this part of the labour market has also been identified, with more than half of agency workers in the category of least paid workers. It is also important to note that the largest proportion of agency workers are young people, so improvements are also needed in terms of the position of young people in the labour market. We propose the following possible measures for reduction of precariousness and improvement of functioning of this segment of the labour market:

- Reintroduction of statutory maximum duration of each posting and the number of re-postings of the same worker to the same user or/and making the posting conditional on the existence of legal reasons;
- Statutory fixing of effective quotas for restriction or prohibition of agency work (reduction of the current quota, elimination of exceptions, setting of additional special quotas and complete prohibitions on particularly vulnerable occupations, types of work or activities);
- Statutory determination of the presumption to establish an employment relationship between an agency worker and a user company as an effective sanction in the event of false agency work and other serious breaches of the law;
- Strengthening of the labour inspection and the effectiveness of inspection;

- Strengthening of the role of works councils and trade unions (more information, consultation, the possibility of consensus on hiring and use of agency work);
- Mandatory application of the principle of equal treatment also to agency workers in the cross-border provision of services;
- Provision of legal basis for the creation of a special fund to provide and finance gaps in agency work rights and obligations.

Platform work represents a rather small share in the whole economy, in terms of the GDP and the employment as illustrated by Barbara Kresal in her contribution *Platform Work*. However, it is a fast growing phenomenon. The uncertainty regarding the legal status of platform workers seems to be major problem of this form of precarious work. It concerns the question whether platform workers are in an employment relationship or not and if so, who their employer is. It seems that many disguised employment relationships exist, i.e. bogus self-employments in case of platform work; many platform workers are actually bogus self-employed and should be recognised as workers and consequently they should be entitled to all workers' rights. A huge diversity among different labour platforms has to be considered. A case-by-case approach seems to be the most appropriate one when assessing the elements of employment relationship and deciding whether an employment relationship exists or not. Risks for precariousness of situation of platform workers are multifold and concern nearly all labour law issues (payment, working time, algorithms and supervision, workers' privacy etc.); it is a multidimensional precarity.

As a form of work, student work is very popular and widespread among high school and university students as well as organisations. Valentina Franca in her chapter *Student Work* highlights that the primary purpose of student work is occasional and temporary work, which could provide university students, in particular, not only with additional income but also with getting to know the labour market, obtaining the required competences and work experience for a successful transition to the labour market. Students in other European countries, which regulate student work in different ways, come across the same challenges in their entry to the labour market. For example, Belgium and Germany define special rules for students to be able to enter the labour market and enjoy certain tax benefits. The Slovenian regulation has a similar approach to the issue, with student services acting as agents of work between students and organisations. The other significant difference is the understanding of temporary and occasional work and, consequently, the restrictions of student work. Namely, Slovenian normative framework does not directly restrict the student work, either with the number of hours that students can perform and still be entitled to tax benefits or with the highest amounts they can earn on a monthly or annual level. Also, organisations are not restricted as to how much student work

they can use in the work process. All three countries analysed in the article (Austria, Belgium and Germany) restrict student work either by defining hourly quotas, which students can perform within a calendar year or by capping the monthly earnings. The consequences of exceeding the rules are mostly reflected in the obligation of higher payment of contributions, i.e. at the same percentage as applies to employees. The conducted researches, as well as the opinion of the researchers, suggest that excessive work burden can have adverse effects during the study period. These effects are also reflected in more extended study periods, dropout rates or lower rates of enrolment to higher years of study, as well as in the labour market. The latter, however, opens an issue of precarity, i.e. whether and in what way can student work have elements of precarious work or whether it can even be considered precarious work. The answer to this question is neither unambiguous nor general, because students are included in the labour market to various extents. The Slovenian legal arrangement offers students a certain level of labour law and social law protection, which is particularly shown in the definition of a minimum hourly rate, consideration of provisions about breaks and rests, provision of safe and healthy work conditions, and partly also in the mandatory payment of social security contributions. However, student work is still considered the most flexible form of work, because both an employer and a student can cancel cooperation anytime without reason, without a period of notice and severance pay. Similarly, a student may start working for an employer at any time without the obligation of going through an employment procedure. A persistent problem is also the failure to regard student work as a formal work experience required for employment. It is also worth noting the controversial practices by organisations, which continuously include students in the work process to perform permanently required works. In such cases, the fundamental principle of labour law applies, and an employment relationship needs to be concluded. The views supported by the regulations of the analysed European countries that performing study obligations should be the main activity of students during their studies and work should be a marginal activity, should also not be neglected. Therefore, it is worth thinking in the direction of incentives that student work should be performed particularly during study vacations or when there are no lectures, tutorials, seminars, and the like. Further consideration should also be given to question how to connect student work formally more tightly with the selected field of study in.

Primož Rataj, Sara Bagari and Grega Strban in their contribution *Inclusion of Non-Standard Forms of Employment and Self-Employment in Social Insurances* point out that the social security systems in several EU Member States were first developed with the intent to provide income replacement and protection from the sudden substantial increase of costs due to realisation of a social risk. This was achieved through social insurances, which have had a predominant role in the social security system of Slovenia and are designed on one's work activity. They developed as an answer to the struggles and misery of industrial workers at the time when they faced

the occurrence of some risks, such as sickness, disability, old age and unemployment. Due to the widespread full-time employment of workers for an indefinite period at the time, social insurance regulations took it as a model basis. These deeply rooted and traditional legal rules are now under scrutiny due to the emergence of non-standard, precarious and flexible forms of work in Slovenia, consisting of non-standard forms of employment, self-employment and other civil grounds that are treated as other legal (working) relationships. Their expansion in Slovenia presents a societal change that could require legislative changes to achieve a suitable level of security for the whole working population (and not just for standard employees). The changes could be two-fold in Slovenian social insurances, more specifically by broadening the personal scope of insured persons and by fine-tuning the regulation of statutory rights and obligations. Concerning the former, workers in other legal relationships could be included in all social insurances (i.e. retirement, unemployment, parental and health insurance) as an independent insurable ground, considering that these persons are mostly young and require income replacement benefits when they become parents or are out of work. This would correspond with the systemic perspective that (all) economically active persons should be (as much as is possible) treated equally according to the principles of solidarity and equality. Moreover, this would follow the EU Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed, where the emphasis is on covering formal insurance gaps in coverage of employees or self-employed persons. This must be understood comparatively, as some EU Member States differentiate solely between the two in their system of social security, while others, e. g. Austria, know a third in-between category, where the rules applicable to employees apply, meaning social insurance coverage under the same conditions. While coverage is important to access social insurance rights, it is crucial to provide for comparable obligations between statuses to ensure the principle of equality, while also limiting the opportunities for various abuses of statuses to be financially better off. In this sense, the second change might be required, namely the determination of social insurance contribution basis for the self-employed that would be based on income (turnover) and not merely profit, since the latter is in practice non-existent or small, making it evident that these persons cannot survive merely from such a sum. A minimum insurance contribution basis can be beneficial in preventing abuses. However, it is troublesome when an exception becomes the norm, considering that two-thirds of self-employed persons in Slovenia are paying minimum contributions, risking precariousness in the event of a materialised social risk that would likely leave them with insufficient income replacement benefits to survive themselves and their family members. With respect to comparable contribution obligations, a further step could be considered, namely by seeking other financing sources in a time, where the sustainability of social insurances (or security) is debated, including income on capital. This could be consistent with the idea that each society member shall contribute to his or her own ability (overall and not only from work). Lastly, it has to be outlined that basic

principles of social insurances remain the same irrespective of the formal ground for work, meaning that insured persons are active, they contribute, an element of solidarity exists, income replacement benefits are paid when a social risk occurs or mitigate excessive costs, etc. However, when fine-tuning the rights and obligations of each (working) group of insured persons, actual differences that are specific to each group when it is performing work have to be taken into account. Only by doing so, is it possible to create social security of equal value for all being supported by all.

The chapter *Rights and Obligations of Insured Persons in Social Security System in Non-standard Forms of Employment and Self-Employment* authored by Sara Bagari, Primož Rataj and Grega Strban analyses the rights and obligations of insured persons, considering the different legal bases for inclusion in social insurances. The focus is on the Slovenian legislation, highlighting the current gaps in social protection for people working in non-standard forms of employment and self-employment. The issue of effective and adequate coverage is discussed. Possible solutions are illustrated, and recommendations from international and European legal sources are presented.

The diversity of non-standard forms of employment and self-employment is less evident in the Slovenian social security system. This is because individuals who perform work in these forms are included in the social insurance system on one of three legal bases: based on a (non-standard) employment relationship (as an employee), as a self-employed person, or as a person performing work based on another legal relationship. The rights and obligations of these groups of insured persons depend on the legal basis for inclusion in social insurance.

Workers in non-standard employment have no problems with accessing social insurance schemes, as no minimum income thresholds or minimum working hours are applied. From the perspective of social security law, the problem of fixed-term and part-time employment is in short insurance periods and interruptions of employment. In this context, the issue of the long minimum insurance period to obtain the old-age pension (15 years) is also questionable, since ensuring access to an (at least proportional) pension based on contributions paid to the broadest possible range of insured persons is essential.

Self-employed individuals have generally equal status with workers, but still significant differences exist placing the self-employed in a different position (for example, consequences in the case of non-payment of contributions, sickness cash benefit, the highest insurance base). Although self-employed persons are compulsorily covered by all four social insurances and are entitled to all rights under the same (or at least comparable) conditions as employees, the problem may be in low amount of benefits. Since around 70 per cent of self-employed individuals pay contributions from the lowest insurance base, the self-employed face the problem of reduced coverage. If

the income base upon which they contribute is low, the eventual benefit will be low as well.

Based on performing work based on other legal relationships (third group), an individual is covered by pension and disability insurance, but this is not a basis for inclusion in other social insurances. This might be understandable if performing work based on a different legal relationship is an additional source of income and the legal basis for inclusion in social insurance comes from the main economic activity. The problem arises when a person performs work only based on different legal relationship. Unlike employed workers and the self-employed, persons who perform work based on a different legal relationship are not obliged to pay monthly contributions from the lowest insurance base, but the scope of their social security entitlements is also smaller.

The second part of the book presents the economic, social and health issues of precarious work forms. Polona Domadenik and Tjaša Redek in their contribution *Comparison of the Labour Market Performance and the Incidence of Precariousness in Slovenia and EU Countries* point out that in Slovenia and the EU, the labour market has changed significantly over the past 20 years and precarious employment increased significantly. The purpose of the paper is to analyse the labour market trend in two precarious forms of employment (self-employment and agency work) using microdata from Eurostat's Labour Force Survey. Data reveal that, comparatively, the labour market in Slovenia experienced more significant structural shifts than EU markets on average, notably a more pronounced change in unemployment and employment, which also followed the economic cycle, and the presence of analysed precarious forms of work (self-employment, agency work among others). However, the labour market situation remains comparable or even more favourable than the EU average, also when considering several dimensions of precariousness. The presence of self-employment is lower; Slovenia only stands out in the case of agency work. Economic policy and other regulatory changes should also analyse the deeper causes of change and, accordingly, the consequences of potential changes, to protect the most vulnerable, but at the same time not suppress free initiative and inhibit business development.

In their contribution *Social Aspects of the Increase of Non-Standard Labour Forms: Income Inequality, Poverty and Vertical Mobility* authors Liljana Rihter and Vesna Leskošek emphasise that Slovenia has one of the lowest rates of inequality, but the latter has increased more than in most OECD countries. Also, the phenomenon of in-work poverty is growing. As one of the key factors behind the rise of poverty and inequality, The European Parliament emphasises the flexibilisation of the labour market. Although many studies have highlighted the possible consequences of labour market flexibility, less attention has been paid in the literature to identifying

the effects of non-standard and/or precarious forms of employment for society as a whole in terms of income inequality, poverty and the possibility of vertical mobility. Most foreign research highlights the implications of precarious work on mental and physical health. Also, a large body of research exists addressing the effects of precarious employment on the workplace. The primary purpose of this chapter is to review the research and to propose a list of indicators that should be included in the research of the phenomenon in Slovenia.

The authors suggest that when defining forms of precarious work, we draw on the definitions of non-standard forms of work while paying attention to what risks they bring to the worker. Further, the element of subjective perception of the insecurity of certain aspects of employment has to be included and the associated risks and consequences in private life. Poverty and income inequality will be measured at the macro level through indicators agreed at EU level. Since people understand poverty mostly in terms of the possibility of full participation in society, the authors also bring subjective aspects to the study of poverty. Vertical mobility opportunities are identified through insight into the daily lives of people and their careers.

The next section of the chapter emphasises the results of existing research that has directly addressed the implications of non-standard and/or precarious forms of work on society as a whole. At the macro level, researchers have been primarily concerned with responding to non-standard forms of work (with various movements around the world) and to identifying groups where precarious forms of work occur more frequently. At the mezzo level, it is perceived that researchers point to the absence of creating unions of workers in precarious forms of work, or feelings of non-belonging and absence of groups to represent them (e.g. trade unions). At the micro level, however, some researches cite consequences for individuals and groups who are in disadvantaged material and social position and who have a lower quality of life and thus have less potential for future planning. The authors conclude by proposing the topics that need to be further explored in researching the effects of atypical (precarious) forms of work on social aspects in Slovenia. At the micro level, quality of life needs to be explored through indicators such as material deprivation, social capital, employment and unemployment, housing and homelessness, education and occupation, living environment, health, crime and security, accessibility and ethnicity. It is also important to investigate how (if any) responses to non-standard (precarious) forms of work are reflected at the mezzo level (at the level of labour organizations, trade unions and other interests) and at the macro level (political and other movements of interest as opposed to precariousness; groups in which precarious forms often occur; social risks – crime, addiction; poverty; income inequalities; social mobility). Only on this basis can we then develop appropriate measures that will also consider the structural perspective.

The contribution *Health Effects of Precarious Work* prepared by authors Marjan Bilban and Marija Lucija Antolič presents carefully selected review of the effects of precarious work on health, analyses data for sick leave of employed and self-employed individuals and work accidents in Slovenia and selected EU countries. Low level of control over work in combination with a high level of work demands leads to high psychological strain, which can lead to chronic stress. Constant feeling of strain can cause dissatisfaction, exhaustion and depression, absenteeism, sleep disorders, musculoskeletal pain and increased risk of workplace injury. Adverse effects of job insecurity increase with the duration of this type of employment. The health impact is most prominent in workers with difficulty in providing for the household and have low social support. The authors analysed the Slovenian national data for sick leave of self-employed individuals and the data on work accidents in Belgium, Austria, Germany and Slovenia. The self-employed in Slovenia take fewer days of sick leave than the national average, but when they do, it is usually due to more serious health reasons. The data on work accidents in selected countries for a period from 2008 to 2016 revealed a higher decrease in the number of accidents for the self-employed than for permanently employed. The policy bases for health and safety in the workplace in Austria, Germany and Slovenia are their respective health and safety legislations and The Act of 4 August 1996 on the well-being of workers in the performance of their work in Belgium. Besides permanently employed, the Austria legislation also covers agency workers and temporarily employed, German legislation includes individuals employed for vocational training, temporarily employed and workers employed in one company performing a job for another and the self-employed and agency workers in Belgium. In Slovenia, the employer for whom workers employed in another company are performing specific jobs is responsible for the health and safety at work, but the self-employed are responsible for their own health and safety at work. The self-employed in Slovenia are also responsible for the health and safety of the individuals influenced by their work.

Third part of the book presents the chapter on the findings of a qualitative and quantitative survey on precariousness of selected forms of work in the Slovene labour market prepared by Polona Domadenik, Sara Bagari, Valentina Franca, Tjaša Redek and Liljana Rihter entitled *Empirical Analysis of Precariousness on the Slovene Labour Market*. The authors conducted a survey by applying semi-structured interviews based on the authors' own questionnaires and a survey among the working population in Slovenia between November 2018 and May 2019. The purpose of the study was to identify the consequences of different employment forms on labour protection, social security, the economic, social and health status of the individual. By comparing the surveyed group of active individuals in non-standard forms of work (self-employment, agency work, student work, platform work and work based on civil law contracts) with those who have temporary or permanent employment

contracts, the authors identified the existence and magnitude of potential risk for precariousness.

The chapter is introduced by a presentation of a methodological framework with a description of the samples covered in the qualitative and quantitative part of the research, then an overview of key findings of each part of the research is given, followed by a synthesis of findings from both parts of the research. The key findings of the qualitative research are outlined in the chapter regarding the five selected non-standard forms of work: self-employment, agency work, student work, platform work and work based on civil law contracts. The key findings of the survey are based on the assessment of different dimensions: the motive for choosing a particular form of work, working time and payment, education and training, collective rights, social security, and the impact of work on the health and socio-economic status of individuals. A risk of precariousness has been identified in all forms of work (including permanent employment contract), but the existence and level of risk (low, medium or high risk) depend on the form of work. Higher risk of precariousness has been emphasised in certain forms of work (for example, self-employed individuals or those whose work is based on civil law contracts have highlighted ineligibility for compensation during sick leave for the first 30 days as one of the biggest problems), but they may also occur in other forms of work (also permanent employees have mentioned that they do not take sick leave if they become sick, but for other reasons).