



Socialna varnost samozaposlenih: ključni izzivi in možne rešitve¹

Sara Bagari*

UDK: 349.3-057.13

Povzetek: Prispevek analizira ključne izzive zagotavljanja socialne varnosti samozaposlenih v kontekstu strukturnih sprememb na sodobnem trgu dela, kjer naraščanje nestandardnih oblik dela in večja heterogenost samozaposlenih pomembno vplivata na učinkovitost obstoječih socialnovarstvenih mehanizmov. Poudarjen je pomen pravilne klasifikacije pogodbenih razmerij, saj lahko napačna opredelitev statusa vodi do izključenosti ali nezadostnega obsega socialne varnosti. Analiza vključuje tako širši pogled kot tudi specifične slovenske pravne ureditve, ki kljub formalni obvezni vključenosti samozaposlenih v socialna zavarovanja še vedno razkriva pomembne vrzeli pri dejanskem dostopu samozaposlenih do sistema socialne varnosti in iz njega izhajajočih pravic. Prispevek ugotavlja, da celovita in obvezna vključenost samozaposlenih v enoten sistem socialne varnosti predstavlja najustreznejši pristop, vendar le, če se hkrati upošteva posebnosti opravljanja dela v okviru samozaposlitve.

Ključne besede: socialna varnost, socialno zavarovanje, samozaposleni, samozaposlitev, nestandardni samozaposleni, odvisni samozaposleni, formalni dostop, dejanski dostop

¹ Prispevek temelji na izbranih delih in nekaterih ključnih ugotovitvah avtoričine doktorske disertacije z naslovom »Pravica samozaposlenih do socialne varnosti«.

* Sara Bagari, doktorica pravnih znanosti, asistentka na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in raziskovalka na Inštitutu za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.

sara.bagari@pf.uni-lj.si

Sara Bagari, PhD, Teaching and Research Assistant at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia, and Researcher at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.

Social Security for the Self-Employed: Key Challenges and Possible Solutions

Abstract: *The contribution analyses the key challenges of ensuring social security for the self-employed in the context of structural changes in the contemporary labour market, where the growth of non-standard forms of work and the increasing heterogeneity of the self-employed significantly affect the effectiveness of existing social protection mechanisms. The importance of proper classification of contractual relationships is emphasised, as misclassification of status may lead to exclusion from, or insufficient coverage within, the social security system. The analysis encompasses both a broader perspective and the specific features of the Slovenian legal framework, which, despite the formal mandatory inclusion of the self-employed in social insurance schemes, continues to reveal significant gaps in their effective access to social security and the rights arising from it. The contribution concludes that comprehensive and mandatory inclusion of the self-employed in a unified social security system represents the most appropriate approach, but only insofar as it simultaneously takes into account the specific characteristics of self-employment.*

Key words: *social security, social insurance, self-employed, self-employment, non-standard self-employed, dependent self-employed, formal access, effective access*

1. UVOD: O ZAGOTAVLJANJU SOCIALNE VARNOSTI SAMOZAPOsLENIM

Samozaposleni v vseh evropskih državah predstavljajo pomemben del delovno aktivnega prebivalstva. Po podatkih Eurostata se je delež samozaposlenih oseb med delovno aktivnim prebivalstvom v EU v zadnjih dvajsetih letih gibal med 15 % in 13 %, do pomembnih sprememb pa prihaja v strukturi samozaposlenih.²

² Po podatkih Eurostata je delež samozaposlenih oseb, starih med 15 in 74 let, leta 2010 znašal 15,4 % vseh zaposlenih in se je po obdobju stabilnosti med letoma 2011 in 2013 nekoliko zmanjševal do leta 2022, ko je dosegel najnižjo vrednost 13,7 %. Čeprav se zdi, da je (sicer rahel) padec deleža samozaposlenih v nasprotju s splošnim diskurzom o naraščanju števila nestandardnih zaposlitev in

Samozaposlenost je na splošno postala bolj raznolika, ta raznolikost pa pomeni izziv tudi za pravno oblikovanje sistemov socialne varnosti.

Samozaposleni so izpostavljeni vsem tradicionalnim socialnim tveganjem v enaki meri kot zaposleni, vendar se ta tveganja pri samozaposlenih lahko kažejo v drugačni obliki. Zlasti pri bolezni ali poškodbi ni nujno, da pride do neposrednega izpada dohodka, temveč se posledice lahko izrazijo v povečanju stroškov. Poleg tega lahko začasna nezmožnost opravljanja dejavnosti vpliva na izgubo naročnikov, prekinitvev projektov ali celo dolgoročno zmanjšanje prihodkov, kar pomeni, da je tveganje kompleksnejše in bolj razpršeno. To kaže, da imajo socialna tveganja za samozaposlene pogosto tudi dodatno razsežnost, ki je povezana z njihovo odgovornostjo za vodenje dejavnosti in nosilstvom ekonomskega tveganja.³ Posledično zahteva njihova ustrezna socialna varnost drugačne ali prilagojene mehanizme, ki upoštevajo posebnosti njihovega delovnega položaja.

Kljub temu kar nekaj časa sistemov socialne varnosti za samozaposlene v evropskih državah ni bilo oziroma so bili razmeroma slabo razviti v primerjavi s tistimi, ki so zagotavljali socialno varnost zaposlenih delavcev.⁴ Ureditve socialne varnosti za samozaposlene so posledica zgodovinskega razvoja sistema socialne varnosti, pri čemer je bila samozaposlenost tradicionalno obravnavana kot neodvisna oblika dela, pri kateri posameznik prevzame podjetniška tveganja, ki lahko vključujejo tudi (določena) socialna tveganja. Moderna socialna zavarovanja, kot temelj sistemov socialne varnost v večini evropskih držav, vključno s Slovenijo, so bila konec 19. stoletja zasnovana na predpostavki zaposlenega delavca kot tipičnega zavarovanca.⁵ Pravila, ki urejajo

samozaposlitev, je pri preučevanju podatkov treba upoštevati različne opredelitve samozaposlenih ter tudi pomembne razlike glede deleža samozaposlenih v različnih sektorjih in različne oblike samozaposlovanja. Medtem ko delež samozaposlenih z zaposlenimi pada, se delež samozaposlenih brez zaposlenih povečuje. Do pomembnih ugotovitev pridemo tudi, če primerjamo podatke o deležu samozaposlenih v določenih sektorjih. Čeprav delež samozaposlenih v kmetijstvu pada, se delež samozaposlenih zunaj kmetijstva povečuje. Glej tudi Eurofound (2017); C. C. Williams, F. Lapeyre (2017); H. Bennaars (2019); Evropska komisija (2023).

³ Podobna tveganja se lahko pojavijo tudi pri zaposlenih osebah, če jim ni zagotovljeno učinkovito delovnopravno in socialnopravno varstvo. V takih primerih se razlika med samozaposlenimi in zaposlenimi zabriše, kar dodatno poudarja potrebo po prilagoditvi socialnih sistemov dejanskim okoliščinam dela, ne zgolj formalnim kategorijam.

⁴ Glej P. Schoukens, A. Barrio (2017); Eurofound (2024).

⁵ Na prvotno zasnovo večine evropskih sistemov socialne varnosti so vplivali prvi sistemi obveznega socialnega zavarovanja za zaposlene, ki so bili uvedeni v 19. stoletju v Nemčiji, da bi preprečili revščino delavcev in odvisnost od programov pomoči revnim in dobrotelnih organizacij. Zasnova sistemov socialnih zavarovanj je bila utemeljena na predpostavki polnega delovnega časa, nedoločene

socialna zavarovanja, zato pogosto niso ustrezno prilagojena posebnostim opravljanja dela v okviru samozaposlitve.

Številne raziskave ugotavljajo, da je obseg socialne varnosti, ki so je deležni samozaposleni, občutno nižji od obsega socialne varnosti zaposlenih delavcev. Bližje je neka nestandardna oblika dela standardni, večji je obseg delovno- in socialnopravnega varstva delavca in *vice versa*.⁶ Še dandanes lahko v večini evropskih držav zaznamo težave samozaposlenih pri dostopu do sistema socialne varnosti in iz njega izhajajočih pravic.

Čeprav se razmere v posameznih državah razlikujejo, imajo samozaposleni na splošno enak pravni položaj in dostop kot zaposleni delavci do sistemov, ki ne temeljijo na socialnih zavarovanjih. Najpogosteje so to univerzalni sistemi, med katere spadajo sistemi socialnih pomoči in družinskih prejemkov, ponekod pa tudi sistem dolgotrajne oskrbe, ki se financirajo iz splošnih davkov in niso odvisni od zaposlitvenega statusa. Po drugi strani pa samozaposleni pogosto nimajo formalnega dostopa do določenih shem, ki temeljijo na plačevanju prispevkov. Praviloma so to sistemi socialnih zavarovanj. Poleg tega, tudi če imajo dostop do teh sistemov, je njihov dejanski dostop pogosto otežen, saj so bila pravila, ki določajo pogoje za upravičenost do dajatev, oblikovana na predpostavki zaposlenih zavarovancev in niso prilagojena delovnim okoliščinam samozaposlenih. Težave se lahko pojavijo tudi pri prenosu pravic med različnimi shemami in pri nizkih nadomestilih zaradi plačevanja prispevkov od nizkih (tudi minimalnih) zavarovalnih osnov.⁷

V zadnjih letih se zato tako na mednarodni kot na evropski ravni veliko pozornosti namenja prizadevanjem za zagotavljanje (večjega obsega) socialne varnosti samozaposlenim. Poziv k večji socialni varnosti samozaposlenih temelji na več dejavnikih, med drugim na zelo velikem deležu samozaposlenih med posamezniki, ki so izpostavljeni tveganju revščine in socialne izključenosti – to je denimo v Evropi 3,5-krat višje za samozaposlene kot zaposlene s polnim delovnim časom, in je še posebej visoko pri samozaposlenih brez zaposlenih.⁸ Samozaposleni so

trajanja in podrejenega razmerja, socialna zavarovanja pa praviloma niso vključevala samozaposlenih. Glej, denimo, A. Barrio (2023), str. 131–132.

⁶ P. Schoukens, A. Barrio (2017), str. 307.

⁷ Glej M. Matsaganis et al. (2016); S. Spasova et al. (2017); S. Spasova, M. Wilkens (2018); Evropska komisija (2023), str. 11–13.

⁸ Samozaposleni se soočajo z 21,0-odstotnim tveganjem revščine, pri zaposlenih pa je tveganje za revščino 6,6-odstotno. Podatki sicer zaradi konceptualnih in praktičnih težav pri merjenju dohodka

praviloma prav tako izpostavljeni večjemu tveganju za prekarnost kot posamezniki, ki delajo v delovnem razmerju,⁹ kar je povezano tudi z manjšim obsegom socialne varnosti, ki so je deležni samozaposleni.

Za zagotovitev ustreznega obsega socialne varnosti je najprej ključna pravilna opredelitev razmerja med pogodbenima strankama. Pomembno je, da je posameznik, ki delo opravlja v delovnem razmerju, na tej podlagi tudi vključen v sistem socialne varnosti. S tem se do določene mere naslovi tudi težava, povezana z večjo potrebo po zaščiti skupine samozaposlenih, ki delo opravljajo v nestandardni obliki samozaposlitve.¹⁰ Tudi po pravilni opredelitvi statusa posameznika (kot zaposlenega ali samozaposlenega) pa ostaja neodgovorjeno vprašanje, na kakšen način in v kakšnem obsegu zagotavljati socialno varnost samozaposlenim.

Ob upoštevanju navedenega prispevek v nadaljevanju obravnava izbrane ključne izzive pri zagotavljanju socialne varnosti samozaposlenih ter možne rešitve, skladne z naravo in namenom sistema socialne varnosti.

2. SPREMEMBE V STRUKTURI SAMOZAPOSENENIH IN POTREBA PO PRILAGODITVI SISTEMA SOCIALNE VARNOSTI

Samozaposleni niso homogena skupina, temveč so sestavljeni iz različnih podskupin z raznolikimi značilnostmi, statusi in interesi. Čeprav so bili samozaposleni v 20. stoletju večinoma predstavljeni kot posamezniki, ki so se za to obliko dela odločili prostovoljno, predvsem zaradi višjih dohodkov, večje avtonomije in fleksibilnejših delovnih pogojev, tak pogled na samozaposlitev pa je tudi dolgo prevladoval v različnih razvitih gospodarstvih, se v 21. stoletju njihova podoba in značilnosti pomembno spreminjajo.

samozaposlenih niso v celoti zanesljivi. Glej Evropska komisija in Odbor za socialno zaščito (2024), str. 48.

⁹ O tveganjih za prekarnost pri različnih oblikah dela K. Kresal Šoltes et al. (ur.) (2020).

¹⁰ Nestandardno samozaposlitev lahko torej opredelimo kot širši pojem, ki zajema vse oblike samozaposlitve, ki odstopajo od standardnega modela samozaposlitve (kot je samostojno opravljanje dela za različne naročnike, ob lastnem podjetniškem tveganju in ob visoki stopnji avtonomije). V okvir nestandardne samozaposlitve so vključene tudi oblike, ki so posledica digitalizacije trga dela, npr. delo prek spletnih platform, pa tudi ekonomsko odvisna samozaposlitev.

Te spremembe lahko pripišemo različnim dejavnikom, vključno z vse večjim pomenom novih poslovnih modelov in spremembami v organizaciji dela, organizacijsko decentralizacijo, prenosom dejavnosti zunanjim izvajalcem (t. i. *out-sourcing*), spremembami v institucionalnem okolju in družbeno-kulturnimi trendi.¹¹ Spremembe v strukturi in naravi samozaposlitve so tudi posledica vse pogostejše uporabe novih tehnologij, digitalizacije in naraščanja dela prek spletnih platform ter projektne delo.¹²

Samozaposlitev se danes ne dojema več le z vidika podjetništva in spodbujanja samozaposlitve kot veljavna alternativa za brezposelnost, temveč se izpostavljajo problemi, kot so nizki in negotovi dohodki, pomanjkanje socialne varnosti, slabi delovni pogoji ipd.¹³ Zajema tako opravljanje dela (dejavnosti) v okoliščinah popolne neodvisnosti, zaposlovanje drugih delavcev in tudi opravljanje dela samo za eno stranko, kar samozaposlenega lahko postavlja v položaj (ekonomske, lahko pa tudi organizacijske) odvisnosti od te stranke. Čeprav se večina samozaposlenih prostovoljno odloči za samozaposlitev ter prevzame podjetniška tveganja, pomemben delež samozaposlenih vstopi v to obliko dela iz nuje, saj ne morejo najti druge zaposlitve.¹⁴

Vse to igra pomembno vlogo tudi pri oblikovanju in prilagajanju sistemov socialne varnosti, ki ustrezajo potrebam te raznolike skupine. Raznolikost samozaposlenih odpira vprašanje, ali bi bilo smiselno razmisliti o diferenciaciji obravnave samozaposlenih v sistemu socialne varnosti, na primer z uvedbo prilagodljivih prispevnih stopenj ali oblikovanjem vmesnih skupin (med zaposlenimi in samozaposlenimi), ki bi uživali večji obseg socialne varnosti kot tradicionalne skupine samozaposlenih.

Vsak od pristopov ima določene omejitve. Vključitev le določenih skupin samozaposlenih v socialna zavarovanja (kot samozaposlenih ali zaposlenih) prinaša tveganje neupravičenega razlikovanja med skupinami samozaposlenosti, hkrati pa negativno vpliva na preglednost sistema in posledično dejanski dostop samozaposlenih do socialne varnosti. Priznavanje posebnega statusa v primeru

¹¹ Glej W. Conen, J. Schippers (ur.).

¹² Glej tudi J. Hofbauer et al. (2020).

¹³ Vedenjska raziskava o samozaposlenih ugotavlja, da kar 73 % samozaposlenih meni, da obseg socialne varnosti, ki se jim zagotavlja, sploh ni ustrezen oziroma je ustrezen v manjšem delu. Ta delež je še večji pri samozaposlenih, ki se za samozaposlitev niso odločili prostovoljno (86 %). Glej C. Codagnone et al. (2018), str. 61–62.

¹⁴ Eurofound (2017).

uvedbe vmesne kategorije pogosto temelji na izpolnjevanju formalnih zahtev, ki lahko v praksi otežujejo samozaposlenim uveljavljanje posebne zaščite, ki iz tega statusa izhaja. Hkrati se uvedba vmesne kategorije lahko odraža v večjem številu napačnih razvrstitev, saj lahko spodbudi delodajalce, da posameznike, ki bi bili sicer obravnavani kot delavci, uvrstijo v vmesno kategorijo. Posledično so te osebe deležne manjšega obsega socialne varnosti.

Čeprav je mogoče utemeljiti, da nekatere skupine samozaposlenih, potrebujejo večjo zaščito, je pri iskanju odgovora o načinu prilagajanja sistemov socialne varnosti raznoliki skupini samozaposlenih potrebno upoštevati sistem socialne varnosti kot celoto.

V osnovi velja zagovarjati ureditev, v skladu s katero so vsi samozaposleni v sistemu socialne varnosti obravnavani enako in na način, da se jim zagotavlja čim širši obseg socialne varnosti. To pomeni obvezno vključenost v vsa socialna zavarovanja in upravičenost do enakega obsega pravic. S tem se zmanjšuje tveganje »pod-zavarovanosti«, ki je sicer pogosto posledica prostovoljne vključitve. Obenem takšna ureditev prispeva k večji stabilnosti in vzdržnosti sistemov socialne varnosti, saj se poveča obseg vplačil in okrepi solidarnost med zavarovanci. To je še posebej pomembno v državah, kjer so samozaposleni vključeni v enotni sistem socialne varnosti (skupaj z zaposlenimi delavci), kot to velja v Sloveniji.

Vendar pa upoštevajoč različne zasnove, zgodovinski razvoj in značilnosti sistemov socialne varnosti takšna ureditev v vseh državah ni mogoča oziroma bi bila njena izvedba v praksi povezana s prevelikimi finančnimi in organizacijskimi ovirami. V nekaterih primerih je lahko utemeljeno tudi oblikovanje posebnih shem socialnega zavarovanja za samozaposlene, ki bolj upoštevajo posebnosti opravljanja dela v okviru samozaposlitve. Pri tem je tudi zavarovalna skupnost ožja, kar omogoča lažje prilagajanje sistema dejanskim potrebam in zmožnostim samozaposlenih.

3. VKLJUČITEV SAMOZAPOSLENIH V SISTEM SOCIALNE VARNOSTI

Leta 2023 se je v 18 državah članicah EU vsaj ena skupina samozaposlenih soočala z ovirami pri formalnem dostopu do enega ali več vej sistema socialne varnosti. Največ težav je bilo ugotovljenih pri formalnem dostopu (vseh ali določenih skupin) samozaposlenih do nadomestil za brezposelnost, dajatev za primer nesreče pri delu in poklicne bolezni, dajatev za očetovstvo in dajatev za bolezen (nadomestila med bolniško odsotnostjo – bolniškega nadomestila). Poleg tega je dostop samozaposlenim v 19 državah članicah omogočen le na podlagi prostovoljne vključitve v vsaj eno od vej sistema socialne varnosti, kar se pogosto odraža v nizki stopnji vključenosti samozaposlenih. V nekaterih državah članicah je to mogoče pojasniti tudi s kratkim časom, ki ga imajo posamezniki na voljo za odločitve, ali se bodo vključili v prostovoljne sisteme, skupaj z dolgimi obdobji vezave.¹⁵

Po ugotovitvi, da je (večje) vključevanje samozaposlenih v sistem socialne varnosti nujno, se kot naslednje pomembno vprašanje postavlja, na kakšen način to doseči.

3.1. Obvezna ali prostovoljna narava

Sistemi socialne varnosti so v svoji osnovi organizirani kot obvezni.¹⁶ To velja predvsem za socialna zavarovanja, kjer so osebe, ki so obvezno zavarovane, praviloma določene že po samem zakonu, *ex lege*. Takšno ureditev poznamo tudi pri nas, saj področni zakoni, ki urejajo socialna zavarovanja, določajo krog obveznih zavarovancev. Za to obstaja več razlogov, kot so znižanje stroškov, ekonomija obsega in predvsem potreba po visoki stopnji solidarnosti (medgeneracijske in znotraj generacije; horizontalne in vertikalne), ki je nujna za organizacijo socialne varnosti.¹⁷

Vključitev v sisteme socialne varnosti pa se lahko samozaposlenim (in drugim skupinam zavarovancev) zagotavlja tudi na prostovoljni ravni, torej na podlagi

¹⁵ Najnovejši podatki izhajajo iz poročil o izvajanju Priporočila o dostopu delavcev in samozaposlenih do socialne zaščite.

¹⁶ D. Pieters (2006), str. 4–5.

¹⁷ O tem P. Schoukens, C. Bruynseraede (2021), str. 27.

lastne volje samozaposlenega.¹⁸ To je mogoče na dva načina: (1) samozaposleni ali le določene kategorije samozaposlenih se lahko prostovoljno priključijo obstoječim zakonskim shemam (*opt-in* oz. klavzula o možnosti vključitve), in (2) prostovoljnost vključitve pa se lahko odraža v možnosti izstopa iz sistema. Samozaposleni lahko, denimo, zapustijo shemo, v katero so sicer prvotno vključeni (*opt-out* oz. klavzula o izvzetju).

Čeprav lahko prostovoljna vključitev v socialna zavarovanja predstavlja pomemben ukrep pri zagotavljanju (širjenju) formalnega dostopa samozaposlenih, podatki kažejo, da se prostovoljna narava vključitve v praksi odraža v ne-vključenosti in da je delež samozaposlenih, ki se (prostovoljno) odloči za vključitev, precej nizek.¹⁹ Prostovoljni sistemi s klavzulami o izvzetju (*opt-out*) praviloma več članov in zato zagotavljajo boljše kritje kot prostovoljni sistemi s klavzulami o možnosti vključitve (*opt-in*).²⁰

Poleg tega obstaja tveganje, da se samozaposleni z visokimi dohodki ne bodo odločali za vključitev v sistem socialne varnosti oziroma bodo iz njega izstopili, kar lahko negativno vpliva na finančno vzdržnost sistema in zmanjšuje pomen načela solidarnosti. Večje tveganje, da se ne bodo vključili, obstaja tudi pri samozaposlenih, ki zaradi nizkih dohodkov velikokrat nimajo dejanske izbire.²¹ To je še posebej zaskrbljujoče, saj lahko v praksi pomeni, da tisti, ki jo najbolj potrebujejo, zaščite ne bodo deležni. Spodbudo za prostovoljno vključitev v socialna zavarovanja lahko predstavlja oblikovanje sheme socialnega zavarovanja na način, da je bolj osredotočena na potrebe samozaposlenih,²² pa tudi davčne spodbude in/ali zagotavljanje druge finančne podpore (npr. zmanjšanje prispevkov).²³

¹⁸ Prostovoljna vključitev je sicer praviloma značilnost zasebnih zavarovanj. Dostop do zasebnega zavarovanja je pogosto odvisen od ocene tveganja zadevne osebe, kar lahko določi raven premije in morda celo vodi do zavrnitve (negativna selekcija) pri zavarovalnici. O primerjavi med javnimi in zasebnimi zavarovanji glej A. Bubnov Škoberne, G. Strban (2010), str. 111–119.

¹⁹ Evropska komisija in Odbor za socialno zaščito (2024), str. 15–17.

²⁰ Glej uvodno izjavo 15 Priporočila Sveta o dostopu delavcev in samozaposlenih do socialne zaščite.

²¹ Da je pripravljenost na vključitev v prostovoljne sheme najmanjša pri skupini z največjimi in skupini z najmanjšimi dohodki potrjujejo tudi vedenjske raziskave. Glej C. Codagnone et al. (2018), str. 100–101.

²² Pomemben dejavnik, ki lahko pozitivno vpliva na odločanje samozaposlenih za vključitev v prostovoljno zavarovanje za brezposelnost, denimo, predstavlja zagotavljanje dajatev v primeručasne brezposelnosti (ki se morda pri samozaposlenih niti ne odrazi v popolnem prenehanju opravljanja dejavnosti). P. Schoukens, E. Weber (2020), str. 17–19.

²³ Fondazione Brodolini (2018), str. 133 in nasl.

Zaključimo lahko, da velja kot pravilo zasledovati obvezno vključitev samozaposlenih v socialna zavarovanja. S tem se zmanjšuje tveganje »podzavarovanosti«, ki je sicer pogosto posledica prostovoljne vključitve in omejenih finančnih zmožnosti posameznikov. Obenem takšna ureditev prispeva k večji stabilnosti in vzdržnosti sistemov socialne varnosti, saj se poveča obseg vplačil in okrepi solidarnost med zavarovanci. To je še posebej pomembno v državah, kjer so samozaposleni vključeni v enotni sistem socialne varnosti (skupaj z zaposlenimi delavci), kot to velja v Sloveniji. Obvezna vključitev tudi olajšuje nadzor nad plačevanjem prispevkov ter zmanjšuje možnosti za zlorabe in selektivno zavarovanje le v primeru povečanih tveganj. Tudi Priporočilo o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite vidi prostovoljno kritje kot primerno rešitev le pri zavarovanju za primer brezposelnosti, ki je tesneje povezano s podjetniškim tveganjem; manj upravičeno je pri drugih tveganjih, kot je bolezen, ki so v veliki meri nepovezana z njihovim statusom na trgu dela.^{24 25}

3.2. Načelo nevtralnosti kot vodilno načelo pri vključevanju

Pri vprašanju razširitve obsega socialne varnosti na prej nepokrite skupine se Priporočilo o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite, kot najbolj konkreten novejši instrument prava EU, ki obravnava socialno varnost samozaposlenih, opira na načelo nevtralnosti glede oblike dela. Gre za načelo, ki ga zagovarja tudi stroka.²⁶

Ključno izhodišče načela nevtralnosti glede na obliko dela je, da bi bilo za obveznost vključitve v socialna zavarovanja in za pridobivanje pravic, ki izhajajo iz njih, bistveno zgolj dejansko opravljanje dela ne glede na pravno podlago ali formalni status osebe, ki delo opravlja. Z drugimi besedami: vsako delo, ki ustvarja dohodek in pomeni vključitev v trg dela, bi moralo enakovredno prispevati k financiranju sistema socialne varnosti, hkrati pa bi moralo omogočati enakopravno pridobivanje pravic iz teh zavarovanj. Gre za enako idejo, kot jo (sicer v omejenem

²⁴ Uvodna izjava 18 Priporočila Sveta o dostopu delavcev in samozaposlenih do socialne zaščite.

²⁵ Priporočilo o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite je z namenom uresničitve načela 12 Evropskega stebra socialnih pravic Svet EU sprejel 8. novembra 2019. O priporočilu glej tudi S. Bagari (2020).

²⁶ P. Schoukens (1994, 1999, 2000, 2002, 2022). O tem obširno P. Schoukens, C. Bruynseraede (2021). Podobno tudi C. Behrendt, Q. A. Nguyen (2019).

obsegu) zasleduje načelo »vsako delo šteje«, ki je uveljavljeno v slovenskem pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

Vendar pa lahko razširitev obstoječih shem, ki so bile prvotno zasnovane za zaposlene v standardnem delovnem razmerju, na samozaposlene zahteva določeno obliko prilagoditve. Če se sistem uporablja brez prilagoditve posebnim okoliščinam, v katerih samozaposleni opravlja delo, se morda ne bo uporabljal učinkovito. Da bi se lahko zagotovila ustrezna socialna varnost samozaposlenim (in s tem uresničevanje njihove pravice do socialne varnosti), mora biti sistem nevtralen v svoji zasnovi glede na delovni status, hkrati pa dovolj specifičen v svojih izvedbenih pravilih glede na poklicno skupino, ki jo zajema. To pomeni, da morajo za učinkovito delovanje sistema socialne varnosti osnovna načela veljati enako za vse vključene delovno aktivne skupine, pravila o izvajanju, ki se nanašajo predvsem na dejanski dostop, pa morajo upoštevati posebne okoliščine, v katerih vsaka od vključenih skupin opravlja delo.²⁷

Podobno stališče lahko razberemo tudi iz odločitev Ustavnega sodišča RS. To je, denimo, opozorilo, da »*nedvomno med položaji samozaposlenih in npr. zaposlenih obstajajo razlike, vendar to ne more biti (sámo po sebi) razlog za neenako obravnavo, terja le ustrezno upoštevanje teh razlik pri pridobivanju pravic iz socialne varnosti*«. ²⁸

Poleg tega velja opozoriti, da če so le nekatere kategorije delovno aktivnih oseb (npr. delavci) vključene v sisteme socialne varnosti in so dolžne plačevati (višje) prispevke, medtem ko druge niso oziroma plačujejo nižje prispevke, se lahko na trgu dela to odraža v izbiri oblik dela, ki so za delodajalca, v določenih primerih pa lahko tudi za posameznika, ki opravlja delo, ugodnejša. To ponovno vzbuja pomisleke tudi glede finančne vzdržnosti in posledično obstoja sistemov socialne varnosti.²⁹ Tudi zato velja podpreti prizadevanja za večjo izenačitev pravnega položaja zaposlenih delavcev in samozaposlenih (pa tudi vseh vmes) v sistemih socialne varnosti.

²⁷ Becker pri tem opozarja, da pri »standardizaciji« socialne varnosti za vse zavarovance (kar bi lahko enačili s teorijo o nevtralnosti glede na delovni status), ostaja težava, da morajo samozaposleni praviloma sami plačevati celotne prispevke za socialno varnost. Nekatere države poskušajo zato zmanjšati razmeroma veliko finančno breme samozaposlitve z zagotavljanjem subvencij. U. Becker (2018), str. 314.

²⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-73/15 z dne 7. 7. 2016, 38. točka.

²⁹ Pojavljajo se pomisleki, da »novo« gospodarstvo izkorišča tradicionalno gospodarstvo glede vprašanja financiranja sistemov socialne varnosti. MOD in OECD (2022), str. 8.

4. ZAGOTAVLJANJE DEJANSKEGA DOSTOPA

Vendar pa vključitev samozaposlenih (formalni dostop) sam po sebi še ne zagotavlja dejanskega uresničevanja pravic. Čeprav so samozaposleni vključeni v sisteme socialne varnosti, jim lahko pravna pravila, ki urejajo prispevke in pravice, onemogočajo, da bi v praksi prejeli dajatve iz tega sistema.

Dejanski dostop in posledično dejansko kritje se tako nanašata na *de facto* možnost pridobivanja pravic iz sistema socialne varnosti. V skladu s Priporočilom o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite »*dejansko kritje skupine pomeni, da imajo na posameznem področju socialne zaščite posamezniki iz skupine možnost pridobivanja pravic do dajatev ter v primeru, da se zadevno tveganje dejansko uresniči dostopa do določene ravni dajatev*«. ³⁰

Pravila, ki v praksi omejujejo dejanski dostop samozaposlenih do sistema socialne varnosti oziroma njegovih delov, se praviloma nanašajo na predhodno minimalno (zavarovalno) dobo, čakalne dobe in minimalni dohodek. ³¹ Čakalne dobe se, denimo, najpogosteje uporabljajo pri bolniških nadomestilih, saj naj bi preprečevale morebitne zlorabe (zlasti kratkih) bolniških odsotnosti delavcev. Glavni namen čakalnega obdobja je, da se tveganje bolezni v začetnem obdobju delno prenese na zaposlenega. Pri samozaposlenih je to obdobje pogosto daljše (prvi tedni ali celo meseci bolezni), saj se nanaša na obdobje, v katerem je težko oceniti dejansko izgubo dohodka zaradi bolezni.

Poleg tega se težave pri dejanskem dostopu pojavijo tudi na ravni dajatev. Te so pri samozaposlenih pogosto določene v pavšalnem znesku, obdobje upravičenosti pa je krajše kot pri zaposlenih delavcih. V mnogih primerih vrzeli v dostopu samozaposlenih niso naključne, ampak posledica namerno oblikovanih zakonskih rešitev, ki so temeljile na določenih predpostavkah (npr. o manjšem tveganju, prostovoljni naravi samozaposlitve, razlikah v odgovornosti).

³⁰ Glej tudi uvodno izjavo 16 Priporočila o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite.

³¹ Pogoj predhodne dobe (angl. *qualifying periods*) se nanaša na predhodno obdobje zavarovanja, plačevanja prispevkov, dela in/ali prebivanja, ki mora biti izpolnjeno, preden je oseba upravičena do dajatev. Čakalne dobe (angl. *waiting periods*) se uporabljajo po tem, ko zavarovana oseba že pridobi pravico. Gre za pravila, v skladu s katerimi se dajatev začne izplačevati šele po določenem obdobju od nastanka socialnega primera. Pogoj predhodnega minimalnega dohodka ali dohodkovnega praga (angl. *income thresholds*) se nanaša na minimalni znesek prispevkov, ki jih je treba plačati, ali na dohodek, ki ga je treba zaslužiti pred nastopom socialnega primera, da bi posameznik postal upravičen do dajatev.

5. NIZKI DOHODKI SAMOZAPOSLENIH IN ZAGOTAVLJANJE USTREZNEGA OBSEGA SOCIALNE VARNOSTI

5.1. Ustreznost obsega socialne varnosti

Pri iskanju rešitev glede dejanskega dostopa se odpre tudi naslednje pomembno vprašanje – kolikšen obseg socialne varnosti štejemo za *ustrezen*? Iz Priporočila o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite izhaja, da naj sistem socialne varnosti samozaposlenim (pa tudi drugim zavarovancem) zagotavlja »*pravočasno in ustrezno raven zaščite, ki bo omogočala ohranjanje dostojnega življenjskega standarda in ustrezno nadomestitev izgube dohodka ter preprečevala, da bi člani sistema zapadli v revščino*«. ³² Vendar Priporočilo ostaja nejasno glede višine dajatev, saj ne določa podrobneje, kaj pomenita ustrezna nadomestitev dohodka in dostojen življenjski standard.

Velja poudariti še, da namen socialnih zavarovanj ni zgolj preprečevati revščino, ampak zagotavljati ohranitev standarda življenja, ki ga je posameznik imel pred realizacijo socialnega tveganja. To je treba upoštevati tudi pri oblikovanju pravil, ki urejajo dejanski dostop samozaposlenih do dajatev iz sistema socialne varnosti. ³³

Pri zagotavljanju ustreznega obsega je ključna težava pri samozaposlenih v praksi pogosto plačevanje nizkih prispevkov, ki se odraža v nizkih dajatvah, ki se odmerijo od osnove, od katere so bili plačani prispevki. Razlog za to so lahko nizki dohodki samozaposlenih, ki slednjim ne omogočajo plačevati višje prispevke za socialno varnost, po drugi strani pa priglasi dohodki samozaposlenih velikokrat ne odražajo dejanskih prihodkov samozaposlenih. To ustvarja iluzijo zaščite, ki v praksi pogosto ne zagotavlja dejanske socialne varnosti.

5.2. Določitev osnove, od katere samozaposleni plačujejo prispevke

Povezani izziv je določanje osnove, od katere samozaposleni plačujejo prispevke (zavarovalna osnova), kar je težavno iz več razlogov. Pri delavcih v delovnem razmerju se kot osnova za plačilo prispevkov šteje plača, ki jo delavci praviloma

³² Glej tudi Evropska komisija (2023), str. 3.

³³ Tako tudi P. Schoukens, C. Bruynseraede (2021), str. 84.

prejemajo redno za delo, opravljeno na podlagi pogodbe o zaposlitvi. Dohodek samozaposlenih je veliko bolj izpostavljen nihanjem in ga samozaposleni pogosto ne prejemajo redno. Odraža obseg opravljenega dela, v določenih primerih pa tudi vložen kapital. Zaradi nihajočega dohodka samozaposlenih, ki je v primerjavi z dohodkom delavcev (plačo) nestanovitven, je tudi odmera prispevkov za socialno varnost zahtevnejša. Poleg tega je dohodek, ki ga samozaposleni zasluži, znan šele po zaključku davčnega leta, kar dodatno otežuje sprotne prilagajanje osnove.

Tudi pri nas se prispevki za socialno varnost samozaposlenih določajo na podlagi dobička iz preteklega leta, ugotovljenega v skladu z zakonom o dohodnini.³⁴ Takšna ureditev omogoča določeno stabilnost in predvidljivost, vendar ne upošteva morebitnih sprememb v tekočem poslovanju, ki lahko pomembno vplivajo na dejansko finančno sposobnost samozaposlenega. Ena od možnosti za spremembo tega sistema bi bila ureditev, po kateri bi se osnova za prispevke določala bolj dinamično, na primer na četrletni ravni, glede na sprotne dohodke.

5.3. Posledice nezmožnosti plačila prispevkov

Ker je dohodek samozaposlenih izpostavljen nihanjem, se lahko pojavi tudi vprašanje, kaj se zgodi, če samozaposleni zaradi (pre)nizkega dohodka v določenem obdobju prispevkov za socialno varnost ne more plačati, in v povezavi s tem, kaj za vključenost v sistem socialne varnosti pomenijo obdobja, ko samozaposleni prejema občutno nižji dohodek ali ga sploh ne prejema.

Možne rešitve za začasno nezmožnost samozaposlenih plačati prispevke za socialno varnost lahko predstavljajo ukrepi za pomoč samozaposlenim, ki se soočajo s finančnimi težavami. Vendar pa je treba tudi pri teh ukrepih postaviti določene omejitve (npr. časovne, dohodkovne) oziroma njihovo uporabo vezati na določene pogoje (npr. plačilo v določenem času, neupoštevanje teh obdobja za namene pridobivanja dolgoročnih dajatev), saj lahko sicer na ta način samozaposlene postavimo v neenak položaj (v tem primeru boljši) v primerjavi z zaposlenimi.

Druga težava pa se pojavi pri samozaposlenih, ki se dolgoročno soočajo z nizkimi dohodki, kar posledično pomeni tudi, da imajo stalne težave s

³⁴ Glej 145. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), Uradni list RS, št. 96/12 in nasl.

plačevanjem prispevkov. Samozaposleni so pri nas (pa tudi v mnogih drugih evropskih državah) ne glede na dohodek dolžni plačevati prispevke, najmanj od minimalne zavarovalne osnove. Čeprav lahko samozaposlenim to predstavlja veliko (v določenih primerih tudi preveliko) finančno breme, je treba upoštevati, da socialna zavarovanja (kot temelj sistema socialne varnosti) temeljijo na načelih solidarnosti in ekvivalence. Prispevki odmerjeni od najnižje zavarovalne osnove zagotavljajo vsaj minimalno socialno varnost in so zato pomembni pri uresničevanju pravice samozaposlenih do socialne varnosti. Samozaposleni so kot del zavarovalne skupnosti enako dolžni prispevati v sistem kot zaposleni. To velja še posebej, če upoštevamo, da so samozaposleni pri nas vključeni v enotni sistem socialne varnosti in da z zaposlenimi tvorijo eno zavarovalno skupnost. V primeru, da samozaposleni dolgoročno ne zmorejo plačevati prispevkov (vsaj od minimalne osnove), se lahko pojavi razmislek, ali je samozaposlitev v tem primeru prava izbira oblike dela.³⁵

Ker pa odločitev za samozaposlitev ni nujno vedno odraz posameznikove svobodne volje, je dolžnost države, da zagotavlja ustrezno gospodarsko okolje, delujoč trg dela in dostojno delo svojim prebivalcem. Pomembno rešitev za naslovitev težave samozaposlenih, ki dolgoročno ne zaslužijo dovolj, da bi plačevali prispevke za socialno varnost, je treba iskati tudi v odpravljanju prikritih delovnih razmerij in ustrezni klasifikaciji razmerja med pogodbenima strankama.

Izziv nezmožnosti plačevanja prispevkov oziroma plačevanja prispevkov samozaposlenih od minimalne zavarovalne osnove je treba vsaj deloma obravnavati tudi širše – v luči negativnega vpliva na financiranje sistema socialne varnosti. Glede na pričakovanja, da bodo samozaposleni tudi v prihodnje predstavljali pomemben del delovno aktivnega prebivalstva (in hkrati zavarovancev), lahko to za sisteme socialnih zavarovanj pomeni manj prispevkov in posledično večjo potrebo po zagotavljanju dodatnih finančnih sredstev iz državnega proračuna.³⁶ Nekatere države so tako že pristopile k iskanju novih virov financiranja sistemov socialne varnosti.³⁷

³⁵ Glej tudi 30. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-303/18 z dne 18. 9. 2019.

³⁶ Sicer se bo manj zbranih prispevkov odrazilo v krčenju (obsega) pravic iz sistemov socialnih zavarovanj.

³⁷ O tem glej U. Becker, O. Chesalina (2021), str. 19–22.

6. VRZELI PRI ZAGOTAVLJANJU SOCIALNE VARNOSTI SAMOZAPOsLENIM V SLOVENSKI PRAVNI UREDITVI

6.1. Vključenost samozaposlenih v sistem socialne varnosti (formalni dostop)

Slovenski zakonodajalec je samozaposlene utemeljeno prepoznal kot skupino, ki prav tako kot zaposleni delavci potrebuje socialno-zavarovalno zaščito in s tem povezane pravice. Samozaposleni so pri nas obvezno vključeni v vseh pet socialnih zavarovanj (pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno zavarovanje, zavarovanje za brezposelnost, zavarovanje za starševsko varstvo in zavarovanje za dolgotrajno oskrbo).

Za razliko od nekaterih evropskih držav Slovenija ne pozna posebnih zavarovalnih shem za samozaposlene – ti so vključeni v enotni sistem. To po eni strani pomeni enaka pravila, vendar pa lahko vodi v neenak dejanski položaj, če posebnosti opravljanja dela v okviru samozaposlitve niso ustrezno upoštewane.

Kljub obstoječi vključitvi samozaposlenih v vsa socialna zavarovanja (in torej formalnemu dostopu) ostajajo izzivi glede zagotavljanja dejanskega dostopa.

6.2. Vrzeli pri dejanskem dostopu

Samozaposleni morajo v celoti plačevati vse prispevke za socialno varnost, ki se jim ne glede na dohodek odmerijo najmanj od najnižje zavarovalne osnove (60 % povprečne letne plače zaposlenih v Republiki Sloveniji). V praksi to pomeni visoko fiksno mesečno obveznost ne glede na dejanski dohodek, kar je lahko ob nizkih ali nestalnih prihodkih veliko breme za samozaposlene.

Čeprav so samozaposleni obvezno vključeni v pokojninsko in invalidsko zavarovanje in upravičeni do vseh pravic iz tega naslova, plačevanje prispevkov od najnižje zavarovalne osnove zmanjšuje njihovo socialno varnost. Žal se v praksi plačevanje prispevkov od najnižje zavarovalne osnove izkaže kot pravilo, saj več kot 75 % samozaposlenih plačuje prispevke za socialno varnost od minimalne osnove.³⁸ Tudi (prijavljeni) dohodek samozaposlenih, ki dejavnost opravljajo za

³⁸ Po podatkih, pridobljenih od Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, je prispevke od najnižje zavarovalne osnove leta 2020 plačevalo 77,1 % samozaposlenih, leta 2021 in 2022

polni delovni čas, je v Sloveniji občutno nižji od dohodka zaposlenih za polni delovni čas. Slovenija se po tem kazalniku uvršča na rep držav EU, saj dohodek samozaposlenih dosega le približno 35 % dohodka primerljivih zaposlenih.³⁹ Dejstvo, da samozaposleni plačujejo prispevke praviloma od najnižje osnove, pa pomeni, da so upravičeni do nižjih denarnih dajatev, ki se odmerijo od osnove, od katere so bili plačani prispevki. Dolgoročno se bo to odrazilo tudi v nižjih pokojninah samozaposlenih in posledično večji odvisnosti upokojenih samozaposlenih od dajatev iz sistema socialnega varstva.

Sistem, ki de facto temelji na najnižji zavarovalni osnovi, torej dolgoročno ogroža socialno varnost samozaposlenih, zlasti v starosti. Zato je smiselno pravila za določanje zavarovalne osnove preoblikovati tako, da bi ta v večji meri odražala dejanski dohodek oziroma dobiček samozaposlenih. Hkrati je treba vzpostaviti učinkovite mehanizme za preverjanje pravilnosti prijavljenega dohodka in izboljšati informiranost glede pomena plačevanja višjih prispevkov.

Eden od največjih izzivov, ki ga samozaposleni pogosto navajajo kot ključno težavo, je neupravičenost do bolniškega nadomestila v prvih 30 dnehčasne nezmožnosti za delo.⁴⁰ Samozaposleni pri tem niso nujno v slabšem pravnem položaju kot zaposleni, saj tudi pri slednjih nadomestilo za prvih 30 dni bolezni ne izhaja iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, temveč iz delovnega razmerja – to pravico jim zagotavlja delodajalec na podlagi pogodbe o zaposlitvi. Samozaposleni pa nimajo takega »nosilca« izplačila, zato v praksi ostanejo brez nadomestila, kar ustvarja dejansko neenakost, čeprav ne gre za formalnopravno razliko v sistemu obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Primerneje bi bilo razmišljati o rešitvah, ki samozaposlenim že v prvih 30 dnehčasne nezmožnosti za delo zagotavljajo socialno varnost. Med možnimi pristopi so zagotavljanje nadomestila v tem obdobju iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki bi bilo povezano z višjim prispevkom samozaposlenih – bodisi kot obvezna ali prostovoljna vključitev – oziroma ustanovitev posebnega

kar 78 % samozaposlenih ter leta 2023 75,4 % samozaposlenih. To ugotovitev dodatno podkrepi podatek, da je v letu 2016 povprečna zavarovalna osnova samozaposlenih znašala 1.074 evrov, medtem ko je povprečna bruto plača znašala 1.558 evrov. Glej Evropska komisija (2018), str. 66.

³⁹ Nižji delež dohodka samozaposlenega v primerjavi z dohodkom zaposlenega imajo le še v Romuniji (30 %). Podatki se sicer nanašajo na leto 2021. Glej Evropska komisija (2024), str. 172.

⁴⁰ Tudi ugotovitve empirične raziskave, izvedene v okviru projekta MAPA, kažejo, da samozaposleni kot največjo težavo opravljanja dela v samozaposlitvi poudarjajo predvsem neupravičenost do nadomestila plače prvih 30 dni odsotnosti zaradi poškodbe ali bolezni. Glej P. Domadenik Muren et al. (2020) v: K. Kresal Šoltes et al. (ur.), str. 269.

sklada za kritje bolniškega nadomestila v prvih 30 dneh, katerega financiranje bi bilo kombinacija prispevkov samozaposlenih in države. Čeprav imajo prostovoljni sistemi v praksi vprašljiv domet, je sistemsko neutemeljeno, da bi se samozaposlenim pri nas bolniško nadomestilo zagotavljalo v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja od zgodnejšega dne, kot to velja za zaposlene. To bi pomenilo, da so zaposleni manj ugodno obravnavani od samozaposlenih.

Poleg tega težavo v zdravstvenem zavarovanju predstavlja institut zadržanja pravic, saj se samozaposlenim v času, ko nimajo poravnanih obveznosti plačevanja prispevkov, zadržijo njihove pravice do zdravstvenih storitev in denarnih dajatev iz naslova obveznega zdravstvenega zavarovanja. Bolj ustrezni bi bili drugačni mehanizmi za zagotavljanje plačevanja prispevkov, saj je institut zadržanja pravic za samozaposlene, ki nimajo poravnanih prispevkov, nesorazmeren ukrep. Med možnimi rešitvami so uvedba davčne izvršbe, ki se uporablja tudi pri drugih dolžnikih, možnost odloga plačila ob dokazljivem izpadu dohodka, uvedba kratkega prehodnega obdobja (na primer dva meseca), v katerem neplačilo še ne povzroči zadržanja pravic, ter avtomatski načrt odplačevanja neporavnanih prispevkov.

Čeprav so samozaposleni pri nas obvezno vključeni v zavarovanje za brezposelnost, kar je primerjalno gledano redko in velja označiti kot ustrezno, je dokazovanje pogoja, da je do brezposelnosti prišlo iz objektivnih razlogov, za namene pridobitve pravice do nadomestila za brezposelnost za samozaposlene pogosto zahtevnejše kot za delavce. Primerneje bi bilo razmisliti o rešitvah, ki bi poenostavile in izboljšale dokazovanje objektivnih razlogov za brezposelnost samozaposlenih pri pridobitvi nadomestila. Med možnimi ukrepi so uvedba standardiziranih obrazcev in prilog (npr. izkaz poslovnega izida, potrdilo o zaprtju dejavnosti), uvedba digitalnega postopka, ki ne zahteva dodatnega dokazovanja, če so finančni podatki že na voljo pri FURS-u, ter možnost pridobitve predhodnega mnenja Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ) pred zaprtjem dejavnosti.

Samozaposleni so pri nas obvezno vključeni v zavarovanje za starševsko varstvo in imajo pravico do materinskega, očetovskega ter starševskega dopusta z ustreznim nadomestilom, vendar pa jim daljša odsotnost z dela pogosto predstavlja večje tveganje zaradi možnosti izgube naročnikov in posledično zmanjšanja prihodkov. Vzpostavitev mehanizma za sofinanciranje začasne zamenjave (nadomestnega delavca), ki bi v času starševskega dopusta prevzel del dejavnosti samozaposlene osebe (po vzoru nekaterih držav), ter večja fleksibilnost pri izrabi starševskega

dopusta, kot je možnost delnega dopusta, prekinjenega z občasnim delom, omogočata ohranjanje stika z dejavnostjo.

Do razlik prihaja tudi na ravni obveznosti, saj najvišja osnova za plačilo prispevkov (t. i. socialna kapica) velja za samozaposlene, ne pa tudi za zaposlene delavce. To pomeni, da samozaposleni za enak obseg pravic nimajo (v celoti) tudi enakih obveznosti. Strban upravičeno opozarja, da je določitev socialne kapice pravno lahko vprašljiva, saj obseg zdravstvenih dajatev v naravi ni odvisen od višine vplačanih prispevkov, temveč je enak za vse zavarovane osebe. Odprava socialne kapice pri samozaposlenih bi bila zato v prid vertikalni solidarnosti.⁴¹

Prav tako bi bilo treba razmisliti o postopni razširitvi obsega socialne varnosti tudi na osebe, ki delo opravljajo v dejansko občasni ali priložnostni obliki, zlasti glede temeljnih socialnih tveganj. To bi bilo mogoče doseči z vključitvijo oseb, ki delo opravljajo na drugi pravni podlagi, v zavarovanje za brezposelnost in zavarovanje za starševsko varstvo, kar bi tem osebam omogočilo pridobivanje zavarovalne dobe za namene izpolnjevanja pogoja za upravičenost do pravic iz teh zavarovanj.

7. SKLEPNE MISLI

Države imajo obveznost, da svoje nacionalne sisteme socialne varnosti prilagodijo spremembam na trgu dela in razvoju samozaposlovanja. Z vidika zagotavljanja ustreznega obsega socialne varnosti različnim delovno aktivnim skupinam je v prvi vrsti nujno zagotoviti ustrezno klasifikacijo pogodbenih razmerij. Vendar pa si morajo države tudi zunaj vprašanja klasifikacije prizadevati za razširitev socialne varnosti na prej nezaščitene (oziroma manj zaščitene) skupine, vključno s samozaposlenimi.

Naš zakonodajalec je z zakonodajnimi reformami nedvomno izboljšal formalni položaj samozaposlenih in jih vključil v vsa obvezna socialna zavarovanja (pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno zavarovanje, zavarovanje za brezposelnost, zavarovanje za starševsko varstvo in zavarovanje za dolgotrajno oskrbo), kar pomeni, da je samozaposlenim, kot so opredeljeni v zakonodaji, v slovenskem sistemu socialne varnosti zagotovljen formalni dostop. Slovenski sistem socialne varnosti za samozaposlene lahko tudi v primerjalnem kontekstu označimo kot dobro urejen.

⁴¹ G. Strban (2013), str. 281.

Vendar pa zagotavljanje ustreznega obsega socialne varnosti samozaposlenim ni zgolj vprašanje formalne vključitve v sistem, temveč je tudi zagotavljanje njihovega dejanskega dostopa do pravic in ustreznih dajatev.

Za izboljšanje dostopa samozaposlenih (pa tudi drugih skupin) do socialne varnosti je pomembna tudi preglednost sistema. Če so pravila, ki urejajo sisteme socialne varnosti ter določajo pravice in način njihovega uveljavljanja, preveč zapletena, razdrobljena in se pogosto spreminjajo, lahko to vpliva tudi na njihovo (ne)uveljavljanje v praksi. To velja še posebej za pravila, ki urejajo socialno varnost samozaposlenih, saj zanje pogosto veljajo drugačna, posebna pravila. Večja preglednost je povezana z zagotavljanjem večje informiranosti o načelih in pravilih, na katerih temelji naš sistem. Poleg tega je pomembna tudi prilagoditev informacij samozaposlenim, večjo usklajenost informacij različnih institucij socialne varnosti, predvsem z vzpostavitvijo enotnih informacijskih portalov; z vidika preglednosti pa tudi urejanje materije s področja socialne varnosti v enotnem socialnem zakoniku.

VIRI IN LITERATURA

- BAGARI, Sara (2020). Priporočilo Sveta o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite ter slovenska pravna ureditev, v: *Delavci in delodajalci*, št. 2–3/2020, str. 137–152.
- BARRIO, Alberto (2023). The further extension of social security to non-wage earners, v: Pennings, Frans, Vonk, Gijsbert (ur.), *Research Handbook on European Social Security Law*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- BECKER, Ulrich, CHESALINA, Olga (2021). Social Law 4.0: Challenges and Opportunities in Social Protection, v: Becker, Ulrich, Chesalina, Olga (ur.), *Social law 4.0: New approaches for ensuring and financing social security in the digital age*, Nomos Verlagsgesellschaft, str. 18–38.
- BEHRENDT, Christina, NGUYEN, Quynh Anh (2019). Ensuring universal social protection for the future of work, v: *Transfer: European Review of Labour and Research*, št. 25(2), str. 205–219.
- BENNAARS, Hanneke (2019). Social protection for the self-employed: an EU legal perspective, v: Conen Wieteke, Schippers Joop (ur.) (2019), *Self-Employment as Precarious Work: a European Perspective*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, str. 23–39.
- BUBNOV ŠKOBERNE, Anjuta, STRBAN, Grega (2010). *Pravo socialne varnosti*. Ljubljana: GV Založba.
- CODAGNONE, Cristiano et al. (2018). *Behavioural study on the effects of an extension of access to social protection for people in all forms of employment*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- CONEN, Wieteke, SCHIPPERS, Joop (ur.) (2019). *Self-Employment as Precarious Work, A European Perspective*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

- EUROFOUND (2017). *Exploring self-employment in the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EUROFOUND (2024). *Self-employment in the EU: Job quality and developments in social protection*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EVROPSKA KOMISIJA (2018). *Pension Adequacy Report 2018: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU*. Vol. 1. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EVROPSKA KOMISIJA (2023). *Poročilo Komisije Svetu o izvajanju Priporočila Sveta o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite*, Bruselj, 31. 1. 2023.
- EVROPSKA KOMISIJA (2024). *The 2024 pension adequacy report – Current and future income adequacy in old age in the EU. Volume I*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EVROPSKA KOMISIJA in ODBOR ZA SOCIALNO ZAŠČITO (2024). *Access to social protection for workers and the self-employed: (Partial) Update of the monitoring framework – 2023*, Joint update prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL).
- FONDAZIONE G. BRODOLINI (2018). *Access to social protection for all forms of employment, Assessing the options for a possible EU initiative*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- HOFBAUER, Johanna, DERNDORFER, Judith, HEITZMANN, Karin, LECHINGER, Vanessa, SAUER, Petra (2020). *Chancen und Risiken neuer atypischer Beschäftigung: Herausforderungen für die österreichische Arbeits- und Verteilungspolitik*. Vienna: Vienna University of Economics and Business.
- KRESAL ŠOLTES, Katarina, STRBAN, Grega, DOMADENIK MUREN, Polona (ur.) (2020). *Prekarno delo: multidisciplinarna analiza*. Ljubljana: Pravna fakulteta, Založba Pravne fakultete, Ekonomska fakulteta, Založništvo.
- MATSAGANIS, Manos, ERHAN, Özdemir, TERRY, Ward, ALKISTIS, Zavakou (2016). *Non-standard employment and access to social security benefits*. European Commission research note 8/2015. Bruselj: Evropska unija.
- MEDNARODNA ORGANIZACIJA DELA in ORGANIZACIJA ZA GOSPODARSKO SODELOVANJE IN RAZVOJ (MOD in OECD, 2020). *Background paper prepared for the 2nd Employment Working Group (EWG) meeting under the Saudi G20 Presidency* (virtual meeting, 8 April 2020).
- PIETERS, Danny (2006). *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- SCHOUKENS, Paul (1994). *Social Protection of the Self-Employed in the European Union*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- SCHOUKENS, Paul, BARRIO, Alberto (2017). The changing concept of work: When does typical work become atypical?, v: *European Labour Law Journal*, 4(8), str. 306–332.
- SCHOUKENS Paul, BRUYNSERAEDE Charlotte (2021). *Access to social protection for self-employed and non-standard workers: An analysis based upon the EU Recommendation on access to social protection*. Den Haag: Acco Uitgeverij.
- SCHOUKENS Paul, WEBER Enzo (2020). *Unemployment insurance for the self-employed: a way forward post-corona*, EISS Research Paper.

- SEMENZA, Renata, PICHAULT, François (2019). The Challenges of Self-Employment in Europe. Status, Social Protection and Collective Representation. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- SPASOVA, Slavina, BOUGET, Denis, GHAILANI, Dalila, VANHERCKE, Bart (2017). *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- SPASOVA, Slavina, WILKENS, Mathijn (2018). The social situation of the self-employed in Europe: labour market issues and social protection, v: *Social policy in the European Union: state of play 2018*. Bruselj: ETUI, str. 97–116.
- STRBAN, Grega (2008). Socialna varnost oseb aktivnih zunaj delovnega razmerja, v: *Delavci in delodajalci*, št. 2–3, str. 345–366.
- STRBAN, Grega (2013). Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, v: Pavčnik, Marijan, Novak, Aleš (ur), *(Ustavno)sodno odločanje*. Ljubljana: GV Založba, str. 341–391.
- WILLIAMS, Colin C, LAPEYRE, Frédéric (2017). *Dependent self-employment: Trends, challenges and policy responses in the EU*, Working Paper No. 228. Ženeva: Mednarodni urad za delo.

Social Security for the Self-Employed: Key Challenges and Possible Solutions

Sara Bagari*

Summary

Self-employed persons constitute a significant share of the economically active population across European countries. Like employees, they face various social risks—illness, disability, old age, death, work injuries or occupational diseases, parenthood, unemployment, and dependency on care. Nevertheless, for a long time, social security systems for the self-employed either did not exist or were considerably less developed than those for employees. Even today, in most European countries, the self-employed still encounter barriers to accessing social security and the rights arising from it.

Since the establishment of social insurance, the labour market has undergone substantial change. An increasing number of individuals engage in economic activity outside standard employment relationships. The structure of the self-employed has also shifted: while the proportion of self-employed persons with employees is declining, the share of own-account workers is rising. Significant differences also emerge when comparing the prevalence of self-employment across sectors.

This heterogeneity among the self-employed presents challenges for designing social security systems and raises the question of whether a uniform scheme for all self-employed persons is feasible or justified.

A key challenge lies in the correct classification of the work relationship. Misclassification can result in exclusion from the appropriate social security system or an inadequate level of protection. Even when classification is correct, questions remain regarding the appropriate form and extent of social security coverage for the self-employed.

Although some self-employed persons are not formally subordinate to clients, their economic dependence on a single contracting partner may require stronger

* Sara Bagari, PhD, Teaching and Research Assistant at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia, and Researcher at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.

protection than that afforded to traditionally self-employed individuals. At the same time, due to digitalisation, some employees now enjoy greater autonomy than in the past. The increasingly blurred boundary between employment and self-employment underscores the need to adapt social security systems to new forms of work. To adequately include the self-employed—particularly those in non-standard forms of self-employment—existing social security schemes must be adapted. Arrangements originally designed for standard employment relationships are often insufficient for addressing their situation. It remains essential to preserve the core purpose of social security: providing income replacement and coverage of costs arising when social risks materialise.

Ensuring the inclusion of the self-employed in a unified social security system, and especially their mandatory participation in all branches of social insurance, can be regarded as the most effective approach to safeguarding their right to social security. However, even within the Slovenian system, significant obstacles remain that hinder the effective access of the self-employed to an adequate level of social security and should be removed.

Social security systems must adopt an inclusive approach that reflects contemporary social and labour market trends and is not limited solely to standard forms of employment. Guaranteeing access to social security requires balancing core principles—ensuring solidarity through adequate redistribution while maintaining the long-term financial sustainability of the system. The scope of social security must be sufficiently comprehensive to enable self-employed persons to maintain a decent standard of living, while also reflecting their prior participation in the system, resulting in a fair relationship between rights and obligations.