

## Priporočilo Sveta o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite ter slovenska pravna ureditev

Sara Bagari\*

UDK: 349(497.4)  
349-057.13

**Povzetek:** Prispevek obravnava Priporočilo Sveta z dne 8. novembra 2019 o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite. Po uvodni predstavitvi pomena, namena in pravne narave Priporočila je analizirana njegova vsebina. Priporočilo spodbuja države članice k temu, da vsem samozaposlenim in delavcem, ne glede na obliko in trajanje delovnega razmerja, zagotovijo (i) formalno kritje, (ii) dejansko kritje, (iii) ustreznost in (iv) preglednost v sistemu socialne varnosti. V luči tega se prispevek opredeli tudi do slovenske pravne ureditve in izpostavi njene pomanjkljivosti ter možnosti za izboljšavo.

**Ključne besede:** Priporočilo sveta o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite, nestandardne oblike dela, socialna varnost, socialna zaščita, samozaposleni

### **Council Recommendation on Access to Social Protection for Workers and the Self-employed, and the Slovenian Regulation**

**Abstract:** The article deals with the Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed. The introductory presentation of the meaning, purpose, and legal nature of the Recommendation is followed by a content analysis. The Recommendation aims to encourage Member States to provide all workers (regardless of the type and duration of their employment relationship) and the self-employed with (i) formal coverage, (ii) effective coverage, (iii) adequacy of social

---

\* Sara Bagari, magistrica prava, 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, Master of Laws, 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, and (iv) transparency of social protection entitlements. In this context, the contribution also analyses the Slovenian legal system, highlighting its shortcomings and possibilities for improvement.*

**Key words:** *Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed, non-standard forms of work, social security, social protection, the self-employed*

## 1. UVOD

V Evropski uniji (v nadaljevanju: EU) 61 % delovno aktivnega prebivalstva dela v standardnem delovnem razmerju (angl. *standard employment relationship, SER*), kar 39 % pa v eni od nestandardnih oblik zaposlitve ali kot samozaposleni. Poleg tega, da se večja raznolikost oblik dela, poklicne poti postajajo tudi manj linearne. Ljudje se pogosteje gibljejo med različnimi oblikami dela in/ali kombinirajo zaposlitev ter samozaposlitev. Ena od glavnih težav, s katerimi se soočajo osebe, ki delo opravljajo v nestandardnih oblikah zaposlitve in samozaposlitve, je nedvomno nezadostna socialna varnost. Čeravno težava ni nova, EU ugotavlja, da so le redke države članice sprejele (zadostne) reforme za prilagoditev sistemov socialne varnosti spreminjajoči se naravi dela. Vrzeli v dostopu do socialne varnosti pa lahko ogrozijo ne le posameznike, temveč družbo kot celoto, kar terja odziv na ravni EU.

Evropski steber socialnih pravic, ki so ga novembra 2017 skupaj razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija, določa 20 načel in pravic, ki so bistveni za poštene ter dobro delujoče trge dela in sisteme socialne varnosti. Načelo 12 določa, da imajo »delavci ter v primerljivih pogojih samozaposleni, ne glede na obliko ali trajanje delovnega razmerja, pravico do primerne socialne zaščite.« Z namenom uresničitve tega načela je Evropska komisija marca 2018 objavila Predlog priporočila Sveta o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite, ki je bil sprejet po več kot enoletnih razpravah. Svet EU je Priporočilo o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite (v nadaljevanju: Priporočilo) sprejel 8. novembra 2019. Čeprav Priporočilo ni pravno zavezujoč dokument, predstavlja smernice EU za zagotovitev minimalnih standardov na področju socialne varnosti delavcev in samozaposlenih.

Prispevek najprej pojasni pomen in namen Priporočila ter njegovo pravno naravo. V nadaljevanju je analizirana vsebina Priporočila, ki v luči zagotavljanja

socialne varnosti v ospredje postavlja:

- i. formalno kritje (angl. *formal coverage*),
- ii. dejansko kritje (angl. *effective coverage*),
- iii. ustreznost (angl. *adequacy*) in
- iv. preglednost (angl. *transparency*).

Po analizi Priporočila prispevek odgovarja na raziskovalno vprašanje ali, in v kakšnem obsegu, slovenska pravna ureditev delavcem v nestandardnih oblikah zaposlitve in samozaposlenim že zagotavlja formalno kritje, dejansko kritje, ustreznost in preglednost v sistemu socialne varnosti. Opredeljene so pomanjkljivosti naše ureditve in predstavljeni predlogi, ki lahko identificirane vrzeli zapolnijo.

Pred vsebinsko obravnavo terja kratko pojasnilo tudi uporabljena terminologija. Priporočilo v svojem imenu sicer vsebuje termin *socialna zaščita* (angl. *social protection*), ki ga teorija razlaga kot najširši pojem, ki obsega sistem socialne varnosti, vključno s sistemi socialnih zavarovanj, socialnega varstva, socialnih ugodnosti in spodbud.<sup>1</sup> Glede na (ožjo) vsebino Priporočila<sup>2</sup> se zdi primernejša uporaba termina *socialna varnost* (angl. *social security*),<sup>3</sup> ki je tudi v slovenski literaturi in praksi pogosteje uporabljen.<sup>4</sup> Iz tega razloga je (razen v naslovu Priporočila) termin *socialna varnost* uporabljen tudi v tem prispevku.

## 2. POMEN IN NAMEN PRIPOROČILA

Sprejem Priporočila predstavlja pomemben korak pri uresničevanju evropskega stebra socialnih pravic, konkretnije načela 12. V luči slednjega Priporočilo poziva države članice, naj zagotovijo učinkovito socialno varnost vsem delavcem,

---

<sup>1</sup> Bubnov-Škoberne, Anjuta, Strban, Grega, str. 46.

<sup>2</sup> Več o vsebini v nadaljevanju.

<sup>3</sup> Nejasni razmejitvi med pojmom *socialna varnost* in *socialna zaščita* botruje dejstvo, da pojma niti v mednarodnih in evropskih pravnih aktih niti v slovenski zakonodaji nista izrecno opredeljena.

<sup>4</sup> Navsezadnje 50. člen Ustave Republike Slovenije določa pravico do socialne varnosti. V Pravnem terminološkem slovarju je *socialna varnost* opredeljena kot »sistem družbenih ukrepov, predvsem v obliki socialnih zavarovanj, socialnih pomoči in družinskih prejemkov, za zagotavljanje varnosti dohodka posameznikom in družinam v določenih življenjskih razmerah z družbeno solidarnostjo, npr. v primeru bolezni, starosti, invalidnosti, smrti zavarovanca, brezposelnosti, materinstva.«

ne glede na vrsto delovnega razmerja oziroma pravno obliko, v kateri opravljajo delo. Navkljub širšemu pojmovanju socialne varnosti se Priporočilo osredotoča na zagotavljanje (socialne) varnosti v primeru izpada ali nezadostnega dohodka zaradi bolezni ali poškodbe, invalidnosti, materinstva ali starševstva, poškodb pri delu ali poklicnih bolezni, brezposelnosti in starosti. Poleg načela 12 Priporočilo pomembno prispeva k uresničevanju drugih načel stebra, ki se nanašajo na varno in prilagodljivo zaposlitev (načelo 5), nadomestilo za primer brezposelnosti (načelo 13) ter dohodke in pokojnine za starejše (načelo 14).

## **2.1. Zakaj je bilo sprejeto Priporočilo?**

Evropski trgi dela se zaradi novega življenjskega sloga, novih poslovnih praks in digitalizacije hitro spreminjajo. Ker so bili sistemi socialne varnosti v evropskih državah oblikovani na predpostavki delavca v standardnem delovnem razmerju za nedoločen čas, ki dela za polni delovni čas in pri enem delodajalcu, se vse ljudi na trgu dela sooča s težavami pri dostopu do sistema socialne varnosti. Navedeno velja za vse države članice EU, katerih sistemi socialne varnosti se sicer razlikujejo. Materialni (vsebinski) del prava socialne varnosti na ravni EU ni poenoten in ostaja v pristojnosti posamezne države članice. Države članice so tako pristojne za določitev kroga zavarovanih oseb, vrste in obsega pravic, obveznosti upravičencev ter postopkov za uveljavljanje pravic iz sistema socialne varnosti.

Priporočilo naslavlja notranje dejavnike, ki so bili na podlagi opravljenih raziskav v državah članicah identificirani kot glavne ovire oziroma vrzeli v dostopu delavcev v nestandardnih oblikah dela in samozaposlenih do socialne varnosti. Gre za pravila, ki urejajo formalni dostop, dejanski dostop, ustreznost in preglednost.

Praviloma imajo delavci v nestandardni obliki zaposlitve enak formalni dostop do sistemov socialne varnosti kot delavci v standardni obliki zaposlitve. Kljub temu v nekaterih državah članicah obstajajo pomembne izjeme, ki se nanašajo na določene skupine delavcev, kot so denimo sezonski delavci, pripravniki, delavci, ki opravljajo delo na poziv, in agencijski delavci. Težave različnih skupin delavcev v nestandardni obliki zaposlitve so bile identificirane pri formalnem dostopu do dajatev za: brezposelnost (v petnajstih državah), bolezen, poškodbo ali rojstva otroka (v dvanajstih državah), poklicne bolezni in poškodbe pri delu (v sedmih državah) in starost ter smrt preživljavca družine (v trinajstih državah).

Večje težave so bile ugotovljene pri samozaposlenih, predvsem v zvezi z dostopom do dajatev za brezposelnost. Samozaposleni namreč kar v enajstih državah nimajo dostopa do dajatev za brezposelnost, v desetih državah nimajo možnosti vključitve v zavarovanje za poškodbe pri delu in poklicne bolezni, v treh državah pa niso upravičeni do nadomestila med začasno zadržanostjo od dela zaradi bolezni ali poškodbe. Tudi v državah, kjer se samozaposleni lahko prostovoljno vključijo v navedene sheme socialne varnosti, je odstotek samozaposlenih, ki to storijo, zelo nizek.

Pravila, ki omejujejo dejanski dostop delavcev v nestandardni obliki zaposlitve in samozaposlenih, se nanašajo na časovne omejitve (pogoj predhodne zavarovalne dobe, čakalna doba ali čas prejemanja dajatev), način določanja zavarovalne osnove za samozaposlene in ustreznost dajatev, do katerih so upravičeni. Ovire pri dejanskem dostopu so bile ugotovljene za vsaj devetnajst držav članic in v zvezi s šestimi področji socialne varnosti. Pogoj predhodne zavarovalne dobe predstavlja največjo oviro delavcem v nestandardnih oblikah zaposlitve, medtem ko se samozaposleni praviloma srečujejo s težavami, povezanimi z daljšimi čakalnimi obdobji in krajšim obdobjem upravičenosti do dajatev. Pomemben vidik zagotavljanja dejanskega dostopa je tudi prenosljivost pravic med različnimi sistemi oziroma shemami socialne varnosti. Ovire pri prenosljivosti lahko nastanejo zaradi pomanjkanja predpisov na tem področju, visokih administrativnih stroškov ali različnih pravil, ki urejajo razne sheme. Težavo predstavlja tudi zagotavljanje preglednih informacij o pravilih, ki urejajo sistem socialne varnosti, in pravicah ter obveznostih, ki iz njega izhajajo.

Čeravno Evropska komisija ugotavlja, da so reforme v nekaterih državah članicah korak v pravo smer, se spremembe praviloma ne nanašajo na vse ekonomsko aktivne skupine ali pa niso dovolj sistematične. Pravila so bila na primer prilagojena samo nekaterim vejam socialne varnosti ali niso vključevala samozaposlenih. Prav tako gre običajno za pravila, ki naslavljajo težavo formalnega dostopa, medtem ko zanemarjajo pomen dejanskega dostopa do ustreznih pravic, njihovo prenosljivost in preglednost sistema socialne varnosti.

Navedeno kaže na pomembno vlogo ukrepov na ravni EU, ki lahko spodbudijo nadaljnje nacionalne reforme in zagotovijo, da gredo vse države članice v isto smer, kar bi preprečilo kratkoročno izkrivljanje konkurence in dolgoročno znižanje socialnih standardov.

## 2.2. Zakaj je bilo sprejeto le priporočilo?

Glede na razsežnost in pomembnost opisane problematike, ki jo naslavlja Priporočilo, se utemeljeno zastavlja vprašanje, zakaj vsebina Priporočila ni bila sprejeta v obliki direktive.

Priporočilo je v skladu z 288. členom Pogodbe o delovanju EU (PDEU) namreč nezavezujoči pravni akt, ki ga za izvajanje pristojnosti Unije sprejemajo njene institucije, medtem ko pravni red EU na tem področju omogoča tudi sprejem direktive. Ustrezna socialna zaščita je kot eden izmed evropskih socialnih ciljev izrecno navedena v 151. členu PDEU, pristojnosti EU za doseg socialnih ciljev pa so določene v 153. členu PDEU. V skladu s slednjim države članice ohranjajo primarno pristojnost organizacije sistema socialne varnosti na svojem ozemlju, Unija pa aktivnosti držav članic podpira in dopolnjuje. V ta namen lahko Evropski parlament in Svet sprejmeta ukrepe ali direktive za določitev minimalnih zahtev za postopno izvajanje.

Evropska komisija je Priporočilo Sveta označila kot najprimernejši instrument iz dveh razlogov. Prvi je ta, da Priporočilo Sveta predstavlja bolj sorazmeren pristop, saj gre za težavo, ki se razvija in na katero so nekatere države članice že odgovorile z različnimi reformami, ki so ponekod še v teku. Priporočilo tako dopušča nadaljnje sodelovanje EU in držav članic pri obravnavi različnih vidikov problemov in oblikovanju rešitev zanje. Drugi razlog, ki je verjetno igral še pomembnejšo vlogo, pa je rezultat posvetovanja, ki je pokazal, da (vse) države članice sprejemu direktive niso naklonjene.

Priporočilo se tako odziva na potrebo po ukrepanju na ravni EU, hkrati pa upošteva trenutno pomanjkanje političnega soglasja glede usmeritve reform in državam članicam dopušča prožnost pri načinu doseganja ciljev ob upoštevanju njihovih izhodišč, nacionalne zgodovine in praks.

## 3. VSEBINA PRIPOROČILA

Glede splošnega cilja zagotavljanja *dostopa do socialne zaščite vsem delavcem in samozaposlenim osebam*, Priporočilo gradi na več vidikih. Države članice spodbuja naj (tudi) delavcem v nestandardnih oblikah zaposlitve in samozaposlitve zagotovijo vključitev (formalni dostop) v sisteme socialne varnosti, pridobivanje ter uveljavljanje ustreznih pravic (dejanski dostop in ustreznost)

iz sistema socialne varnosti in dostop do preglednih informacij o pravicah ter dolžnostih iz sistema socialne varnosti. Formalni dostop (in posledično kritje) je posamezniku omogočen, če veljavna ureditev določa, da morajo biti posamezniki iz te skupine obvezno vključeni v socialno zavarovanje oziroma jim je omogočena vsaj prostovoljna vključitev. Dejanski dostop pa pomeni možnost pridobivanja dajatev in določene višine teh dajatev na posameznem področju socialne varnosti, v primeru da se uresniči socialno tveganje in nastane socialni primer.

Priporočilo zajema dajatve za tradicionalne socialne primere, in sicer dajatve za (a) brezposelnost, (b) bolezen in poškodbe, (c) materinstvo in očetovstvo, (d) invalidnost, (e) starost in smrt preživljavca družine, (f) nesreče pri delu in poklicne bolezni ter hkrati izrecno določa, da se ne uporablja za določbe o dostopu do socialne pomoči in sistemov minimalnega dohodka. Skupna točka teh dajatev je, da imajo funkcijo nadomeščanja dohodka v primeru, ko zaradi nastanka socialnega primera pride do izpada oz. zmanjšanja dohodka, ki ga posameznik dobiva iz dela.

Osebna veljavnost Priporočila se razteza na delavce, ki delo opravljajo na podlagi nestandardne pogodbe o zaposlitvi, ter samozaposlene. Priporočilo znotraj teh dveh skupin nadalje ne razlikuje, čeravno priznava, da sta skupini heterogeni oziroma sestavljeni iz (različnih) podskupin.

### **3.1. Formalno kritje**

Raziskave kažejo, da največjo težavo oseb, ki delo opravljajo v nestandardni obliki zaposlitve ali samozaposlitve, predstavlja (formalni in/ali dejanski) dostop do dajatev za primer bolezni, brezposelnosti in materinstva.

Formalno kritje predstavlja predpogoj za upravičenost do dajatev, ki jih zagotavljajo posamezne sheme socialne varnosti. Raziskave tudi kažejo, da pravila, ki urejajo dostop do sistemov socialne varnosti, posameznikom iz določenih skupin onemogočajo vključenost v te sisteme. Gre za primere, ko oblika dela ne predstavlja pravne podlage za vključitev v socialna zavarovanja, niti ne omogoča prostovoljne vključitve.

Priporočilo glede formalnega kritja državam članicam priporoča, naj zagotovijo dostop do ustrezne socialne varnosti delavcem in samozaposlenim osebam

v zvezi z vsemi področji, ki spadajo v stvarno veljavnost Priporočila, kot je opredeljena zgoraj. Ta cilj naj dosežejo z izboljšanjem formalnega kritja in njegovo razširitvijo na vse delavce in samozaposlene. Za prve naj velja obvezna vključitev, medtem ko Priporočilo glede samozaposlenih državam pušča bolj proste roke. Vključitev v sisteme socialne varnosti naj bo za slednje vsaj prostovoljna, »*po potrebi pa obvezna.*«<sup>5</sup>

Navedena določba odgovarja na težavo razširitve nacionalnih sistemov socialne varnosti, ki so bili tradicionalno oblikovani na predpostavki tipičnega delavca in zato niso vedno prilagojeni samozaposlenim in delavcem, ki delo opravljajo v nestandardni obliki zaposlitve. Ti dve skupini se pri dostopu do sistemov socialne varnosti v različnih državah soočata z različnimi težavami, razlikuje pa se tudi pojavnost (obseg) nestandardnih oblik dela v različnih državah. V nekaterih prevladujejo zaposlitve za določen čas in/ali s krajšim delovnim časom, medtem ko je v drugih državah večje število samozaposlenih. Posledično so različni tudi izzivi, s katerimi se soočajo države.

### **3.2. Dejansko kritje (in prenosljivost)**

Navkljub formalnemu dostopu do sistema socialne varnosti se lahko težave pojavijo pri dejanskem dostopu do njega. Pravila sistemov socialne varnosti, ki veljajo za delavce v nestandardnih oblikah zaposlitve in samozaposlitve, lahko namreč slednjim onemogočajo, da bi bili v primeru nastanka socialnega primera upravičeni do ustreznih dajatev. Do tega lahko pride, ker so pravila zanje manj ugodna oziroma niso ustrezno prilagojena opravljanju dela v nestandardnih oblikah zaposlitve in samozaposlitve.

V izogib temu Priporočilo državam svetuje, naj »*zagotovijo dejansko kritje za vse delavce ne glede na vrsto delovnega razmerja in za samozaposlene, hkrati pa ohranijo vzdržnost sistema in uvedejo zaščitne ukrepe za preprečevanje zlorab.*« Obenem Priporočilo države spodbuja naj v ta namen prilagodijo pravila, ki delavce v nestandardni obliki zaposlitve in samozaposlene ovirajo pri dejanskem dostopu do dajatev iz sistema socialne varnosti. Pri tem izrecno omenja pogoje za upravičenost do pravic (denimo predhodna zavarovalna doba) in pravila o odmeri pravic (denimo način odmere dajatve in

---

<sup>5</sup> Glej 8. člen Priporočila (Formalno kritje).



trajanje dajatve). Ta pravila morajo biti oblikovana na način, da vsem zaposlenim in samozaposlenim omogočajo dostop do ustreznih dajatev, kar pa ne pomeni, da se pravila, ki veljajo za zaposlene in samozaposlene, ne smejo razlikovati. V zvezi s tem Priporočilo opozarja, da morajo biti te razlike sorazmerne in odražati posebni položaj upravičencev.

Strban v zvezi s tem poudarja, da mora zakonodajalec stremeti k zagotavljanju enakega dostopa do sistema socialne varnosti in določitvi enakih obveznosti ter pravic tako zaposlenih kot samozaposlenih oseb. Posebnosti opravljanja samostojnega dela je treba upoštevati pri izvedbi določenih pravic, s čimer poskrbimo, da bi te lahko dosegle svoj namen. Podobno tudi Schoukens meni, da bi moral biti sistem socialne varnosti glede delovnega statusa v osnovi nevtralen, vendar dovolj specifičen v izvedbenih pravilih glede na različne poklicne skupine, ki jih pokriva. Ugotovimo lahko, da tudi Priporočilo zasleduje nevtralni značaj delovnega statusa osebe, saj izpostavlja, da morajo biti osnovna načela, ki oblikujejo socialno varnost, enaka za vse delavce, ne glede na vrsto dela ali pravno podlago za opravljanje dela.

Priporočilo v luči dejanskega dostopa izpostavlja tudi pomembnost prenosljivosti pravic znotraj sistema socialne varnosti. To je nujno, če upoštevamo da so karierne poti posameznikov vedno bolj razgibane in vključujejo pogoste prehode med poklici, dejavnostmi, pa tudi oblikami oziroma statusi, v katerih se opravlja delo (denimo iz zaposlitve v samozaposlitev in obratno), upravičenost do pravic pa je velikokrat pogojena s predhodnim obdobjem zavarovanja (angl. *qualifying period*). Državam zato priporoča, da *»zagotovijo, da se pravice ne glede na to, ali so pridobljene v obveznem ali prostovoljnem sistemu, ohranijo, prištevajo in/ali prenašajo med vsemi vrstami zaposlitvenega ali samozaposlitvenega statusa in med gospodarskimi sektorji na poklicni poti osebe ali v določenem referenčnem obdobju in med različnimi sistemi na danem področju socialne zaščite.«*

### 3.3. Ustreznost

Ena od bistvenih identificiranih težav pri samozaposlenih je plačevanje nizkih prispevkov, ki se odraža v nizkih dajatvah, ki se odmerijo od osnove, od katere so bili plačani prispevki. To posledično pomeni tudi, da so samozaposleni izpostavljeni večjemu tveganju za revščino. Razlog za to so lahko nizki dohodki

samozaposlenih, ki slednjim ne omogočajo plačevanja višjih prispevkov za socialno varnost, hkrati pa raziskave ugotavljajo tudi, da priglašeni dohodki samozaposlenih velikokrat ne odražajo dejanskih prihodkov samozaposlenih.

Kot odziv na te težave, Priporočilo poudarja pomen ustreznosti pravic iz sistema socialne varnosti. Državam članicam priporoča, naj zagotovijo pravočasno in ustrezno raven zaščite, ki bo omogočala dostojno življenje in ustrezno nadomestilo za izgubo dohodka ter preprečevala, da bi vključeni v sistem zapadli v revščino. Pri tem naj (i) zagotovijo, da so prispevki za socialno zaščito sorazmerni z zmožnostjo prispevanja delavcev in samozaposlenih oseb, (ii) omogočijo oprostitev ali znižanje prispevkov ne glede na obliko opravljanja dela, (iii) osnova, od katere samozaposleni plačujejo prispevke (zavarovalna osnova), pa naj temelji na objektivni in pregledni oceni, pri čemer naj se upošteva nihanje dohodkov, in naj odraža dejanske zasluške samozaposlenih.

### 3.4. Preglednost

Priporočilo uvaja načelo preglednosti, tako da države članice spodbuja, naj »zagotovijo preglednost pogojev in pravil za vse sisteme socialne varnosti ter brezplačen dostop posameznikov do posodobljenih, celovitih, dostopnih, uporabniku prijaznih in jasno razumljivih informacij o njihovih individualnih pravicah in dolžnostih« in po potrebi odpravijo administrativne ovire, s katerimi se v zvezi s sistemom socialne varnosti soočajo delavci, samozaposleni in podjetja.

## 4. SLOVENSKA PRAVNA UREDITEV V LUČI PRIPOROČILA

Slovensko ureditev lahko z vidika Priporočila v večjem delu označimo za primerno. Kljub temu ostajajo izzivi, ki jih bo zakonodajalec moral nasloviti, da bi v celoti dosegel cilje, ki jih zasleduje Priporočilo.

V delu, ki se nanaša na **formalni dostop**, Slovenija v celoti uresničuje Priporočilo, saj so v vseh štirih socialnih zavarovanjih obvezno zavarovani vsi delavci v delovnem razmerju na območju RS, ne glede na obdobje in delovni čas, za katerega imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi. Enako velja za samozaposlene, pri vključevanju katerih je naš zakonodajalec izbral celovit

pristop in jih postopoma vključil v krog obveznih zavarovancev za vsa štiri socialna zavarovanja (pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno zavarovanje, zavarovanje za starševsko varstvo in zavarovanje za primer brezposelnosti), predvidena pa je tudi vključitev v zavarovanje za dolgotrajno oskrbo. Takšna ureditev je ustrezna, še posebej upoštevajoč dejstvo, da so tudi osebe, ki delo opravljajo v nestandardnih oblikah zaposlitve in samozaposlitve, izpostavljene vsem socialnim tveganjem v enaki meri kot zaposleni v standardnem delovnem razmerju. V smeri vključevanja v krog obveznih zavarovancev za vsa štiri socialna zavarovanja velja razmišljati tudi pri ostalih pravnih podlagah za opravljanje dela, čeravno te ne spadajo v obseg Priporočila.

Več odprtih vprašanj ostaja pri **dejanskem dostopu** do **ustreznih** dajatev iz sistema socialne varnosti, tako samozaposlenih kot delavcev v nestandardnih oblikah zaposlitve. Pri slednjih težava nastane predvsem pri pogodbi za določen čas in pri pogodbi s krajšim delovnim časom, zaradi kratkih obdobj zavarovanja in prekinitvev zaposlitve, zaradi katerih posameznik težje (ali sploh ne) doseže minimalne pogoje za upravičenost do dajatev iz socialnih zavarovanj. 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. Upoštevajoč, da je upravičenost do pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja pogojena z relativno dolgo zavarovalno dobro, to znatno oteži dostop do pravic iz tega zavarovanja za posameznike, ki precejšnji del svoje delovne aktivnosti delo opravljajo na podlagi pogodbe o zaposlitvi s krajšim delovnim časom. Izpolnjevanje predhodne zavarovalne dobe kot pogoj za upravičenost do pravic lahko zaradi prekinitvev med zaposlitvami predstavlja oviro tudi za zaposlene za določen čas. Zastavlja se tudi vprašanje ustreznosti nekaterih dajatev iz sistema socialnih zavarovanj.

Samozaposleni so upravičeni do vseh pravic iz vseh štirih socialnih zavarovanj, in sicer v enakem obsegu ter pod enakimi pogoji (z izjemo posledic neplačanih prispevkov). Enako pravilo velja tudi za določitev višine posamezne dajatve. Tudi te se odmerijo od osnove, od katere so bili plačani prispevki (in ne na primer v pavšalnem znesku kot v nekaterih državah). Takšna ureditev v celoti sledi Priporočilu in jo velja označiti kot ustrezno. Vendar pa je ena večjih težav, s katero se pri zagotavljanju socialne varnosti samozaposlenih sooča naš sistem, dejstvo, da večina samozaposlenih plačuje prispevke od minimalne zavarovalne osnove. To negativno vpliva tako na ustreznost pravic, do katerih

so samozaposleni upravičeni iz sistema socialne varnosti, izziv pa predstavlja tudi za vzdržnost sistema socialne varnosti in postavlja pod vprašaj ustreznost načina njegovega financiranja. Poleg navedenega bo treba najti rešitev za zagotavljanje dohodka v časučasne nezmožnosti za delo zaradi bolezni ali poškodbe prvih 30 dni, pravno vprašljiv pa je tudi institut zadržanja pravic v obveznem zdravstvenem zavarovanju v primeru neporavnanih prispevkov.

Ker v Sloveniji poznamo enoten sistem socialnih zavarovanj, v katerega so vključene vse ekonomsko aktivne osebe, težav pri **prenosljivosti** med različnimi statusi (npr. iz zaposlitve v samozaposlitev ali obratno) ni.

Več truda bo potrebnega pri zagotavljanju **preglednosti** sistema socialne varnosti in pravic ter obveznosti, ki iz njega izhajajo. Nepoznavanje pravil sistema lahko namreč predstavlja veliko oviro pri dostopu do (ustreznih) pravic iz sistema socialne varnosti, saj posameznikom onemogoča oziroma vsaj otežuje njihovo uveljavljanje.

## 5. ZAKLJUČEK

Sistemi socialne varnosti v evropskih državah kot jih poznamo danes, so bili oblikovani na predpostavki standardnega delavca, ki je v delovnem razmerju za nedoločen, polni delovni čas pri enem delodajalcu. Zaradi tega ti sistemi praviloma niso prilagojeni za posebnosti opravljanja dela v nestandardnih oblikah zaposlitve in samozaposlitve.

Upoštevač navedeno literatura na pomanjkanje ustrezne socialne varnosti oseb, ki delo opravljajo izven t. i. standardne pogodbe o zaposlitvi, opozarja že dlje časa. Vrzeli v dostopu do sistemov socialne varnosti in ustreznih dajatev iz teh sistemov so bile natančneje opredeljene v številnih raziskavah, tako doma kot v tujini, opravljene pa so bile tudi mnoge razprave o morebitnih rešitvah.

Navkljub dejstvu, da težava ni nova, na ravni EU večjih korakov na področju socialne varnosti ni bilo storjenih. Priporočilo, ki je osrednja tema tega prispevka, zato samo po sebi predstavlja pomemben korak, čeravno njegova vsebina ni bila sprejeta v obliki direktive. Tudi vsebino Priporočila velja označiti kot ustrezno, predvsem v luči celovitega pristopa, ki ga je ubralo. Priporočilo namreč ne naslavlja le formalnega dostopa do sistemov socialne varnosti, v enaki meri izpostavlja tudi pomembnost dejanskega dostopa do ustreznih

dajatev, prenosljivost med sistemi in preglednost pravil, ki urejajo sisteme socialne varnosti.

Čeprav obseg *priporočil*, ki izhajajo iz Priporočila, ni velik, ocenili bi lahko, da niti ne preveč konkreten, državam članicam prinaša pomembne smernice za prilagajanje sistemov socialne varnosti naraščajočemu številu oseb, ki delo opravljajo v nestandardnih oblikah zaposlitve in samozaposlitve. Vsebina Priporočila se bo na ravni EU dopolnjevala z različnimi aktivnostmi (denimo v okviru programa vzajemnega učenja (angl. *Mutual Learning Programme*), samo Priporočilo pa vsebuje tudi poglavje o njenem *izvajanju, poročanju in ocenjevanju*. O uspešnosti oziroma učinkovitosti Priporočila bo moč razpravljati šele čez nekaj let (morda celo desetletij), vseeno pa se zdi, da je EU postavila smerokaz državam. Ta nakazuje pot, ki vodi proti vključevanju vseh delovno aktivnih oseb v sisteme socialne varnosti, ki naj temeljijo na statusno nevtralnem pristopu, ki upošteva posebnosti različnih oblik dela.

## LITERATURA IN VIRI

- Avlijas, Sonja, The dynamism of the new economy: Non-standard employment and access to social security, Research note, 2018.
- Bagari, Sara, Pravice in obveznosti delavcev v nestandardnih oblikah dela v sistemu socialnih zavarovanj, v: Delavci in delodajalci, 19 (2019/2–3), str. 275–297.
- Bagari, Sara, Rataj, Primož, Strban, Grega, Pravice in obveznosti oseb v nestandardnih oblikah zaposlitve in samozaposlitve v sistemu socialnih zavarovanj, v: Kresal Šoltes, Katarina, Strban, Grega, Domadenik, Polona (ur.), Prekarno delo: multidisciplinarna analiza, Ljubljana: Pravna fakulteta, Založba Pravne fakultete, Ekonomska fakulteta, Založništvo, str. 161–179.
- Barrio, Alberto, Schoukens, Paul, The changing concept of work: when does typical work become atypical?, v: European Labour Law Journal, 8(4), 2017, str. 306–332.
- Bubnov Škoborne, Anjuta, Strban, Grega, Pravo socialne varnosti. Ljubljana: GV Založba, 2010.
- Codagnone, Cristiano (idr.), 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, 2018.
- De Micheli, Barbara (idr.), Access to social protection for all forms of employment: Assessing the options for a possible EU initiative. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.
- Evropska komisija (2018a), 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 (2018b), Predlog za Priporočilo Sveta o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite, COM(2018) 132 final, Strasbourg, 13. 3. 2018.

- Evropska komisija, (2018c), Delovni dokument služb Komisije, Ocena učinkov, Spremeni dokument k predlogu Priporočila sveta o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite, SWD(2018) 70 final, 13. 3. 2018; V angleščini dostopno na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/97eb59dd-2784-11e8-ac73-01aa75ed71a1/language-fr> (dostop: julij 2020).
- Fondazione Giacomo Brodolini, Access to social protection for all forms of employment, Assessing the options for a possible EU initiative. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.
- Matsaganis, Manos (idr.), Non-standard employment and access to social security benefits. European Commission research note 8/2015, Bruselj: Evropska unija, 2016.
- Mednarodna organizacija dela, Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects. Ženeva: Mednarodni urad za delo, 2016.
- OECD, The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?, Paris: OECD Publishing, 2018.
- Priporočilo Sveta z dne 8. novembra 2019 o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite, UL C 387, 15. 11. 2019.
- Rataj, Primož, Bagari, Sara, Strban, Grega, Vključitev nestandardnih oblik zaposlitve in samozaposlitve v socialna zavarovanja, v: Kresal Šoltes, Katarina, Strban, Grega, Domadenik, Polona (ur.): Prekarno delo: multidisciplinarna analiza, Ljubljana: Pravna fakulteta, Založba Pravne fakultete, Ekonomska fakulteta, Založništvo, str. 145–160.
- Schoukens, Paul (idr.), The EU social pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?, v: European Journal of Social Security, 20 (3), 2018, str. 219–241.
- Schoukens, Paul, Comparison of the social security law for self-employed persons in the Member-States of the European Union, v: European Institute of Social Security: Changing Work Patterns and Social Security (European Institute of Social Security Yearbook 1999), Antwerpen: Kluwer Law International, 2000.
- Spasova, Slavina (idr.), 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, 2017.
- Strban, Grega, Fleksibilnost v sistemih socialne varnosti, v: Delavci in delodajalci, 06 (2006/2–3), str. 331–354.
- Strban, Grega, Socialna varnost oseb aktivnih zunaj delovnega razmerja, v: Delavci in delodajalci, 08 (2008/2–3), str. 345–366.

## **Council Recommendation on Access to Social Protection for Workers and the Self-employed, and the Slovenian Regulation**

**Sara Bagari\***

### **Summary**

The European Pillar of Social Authorities, which was jointly proclaimed in November 2017 by the European Parliament, the Council, and the Commission, set out 20 principles that are essential for ensuring fair and well-functioning labour markets and social security systems. Principle 12 states that “regardless of the type and duration of their employment relationship, workers, and, under comparable conditions, the self-employed, have the right to adequate social protection.” To implement this principle, the Council adopted the Recommendation on Access to social protection for workers and the self-employed on 8 November 2019. Although the Recommendation is not a binding document by its legal nature, it represents EU guidelines for ensuring minimum standards of social security for all workers and the self-employed.

The Recommendation addresses the external drives that have been identified by researches as root causes for the lack of access to social security systems for non-standard workers and the self-employed. Pursuing the aim of providing all workers and self-employed persons with adequate level of social protection, the Recommendation builds on several aspects. Member States should (are recommended to) ensure that (also) non-standard workers and the self-employed have formal access (and consequently formal coverage) to adequate social protection, effective coverage, including the transferability of the entitlements acquired in different schemes, and transparency of rules governing social security systems.

Overall, people in non-standard employment generally enjoy the same formal coverage provided by social benefit schemes as people in standard employment. However, in some Member States, there are important exceptions for certain categories of non-standard workers, in particular casual and seasonal workers,

---

\* Sara Bagari, Master of Laws, 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  
sara.bagari@pf.uni-lj.si

apprentices or trainees, on-demand workers, and workers on temporary contracts working via employment agencies. Even where non-standard workers and the self-employed are formally covered, they may encounter gaps in effective coverage. This may be because of the fact that the rules for the self-employed or non-standard workers are less favourable, or because persons outside the standard employment experience more difficulties fulfilling rules that are identical for all three groups. An important aspect of ensuring effective access is also the transferability of rights between different schemes or social security systems. Obstacles to transferability may be due to lack of regulation in this area, high administrative costs, or different rules for different schemes. Another problem is the provision of transparent information on the rules governing the social security system and the rights and obligations arising from it.

Although the reforms introduced by some European countries are going in the right direction, the improvements do not necessarily apply to all economically active groups, nor are they systematic enough. For example, it may be that the rules have only been adapted to certain branches of social security or that the self-employed are not covered. Moreover, these changes mainly address the problem of formal coverage, while effective and adequate coverage, transferability, and transparency are neglected. This shows the importance of an EU-level response, which could initially be an incentive for further state reforms to ensure that all member states move in the same direction. This would prevent short-term distortions of competition and lower social standards in the long term.

From the perspective of the Recommendation, the Slovenian legislation can be considered adequate, but there are still challenges that need to be addressed in order to achieve the objectives set out in the Recommendation. This is particularly true for effective coverage and, in this context, ensuring an adequate level of entitlements for non-standard workers and the self-employed, who must be fully and clearly informed about the rules of the Slovenian social security system.