



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO,  
SOCIALNE ZADEVE IN ENAKE MOŽNOSTI**

Kotnikova ulica 28, 1000 Ljubljana

T: 01 369 77 00

F: 01 369 78 32

E: [gp.mddsz@gov.si](mailto:gp.mddsz@gov.si)

[www.mddsz.gov.si](http://www.mddsz.gov.si)

**»ZA DOSTOJNO DELO«**

marec, 2016

# KAZALO

## 1. UVODOMA

## 2. STANJE NA TRGU DELA

### 2. 1. Struktura zaposlenih

## 3. UPORABA ATIPIČNIH OBLIK DELA

### 3. 1. Prekarnost

### 3. 2. Varno in zdravo delovno okolje

## 4. NEZAKONITA UPORABA ATIPIČNIH OBLIK DELA

### 4. 1. Učinkovitejši nadzor

### 4. 2. Informiranje zainteresirane in širše javnosti

### 4. 3. Odprava vzrokov za uporabo atipičnih oblik dela

#### 4. 3. 1. Fleksibilnost

#### 4. 3. 2. Stroški dela

## 5. PRIHODNOST DELA

### 5. 1. Prihodnji trendi na trgu dela

### 5. 2. Pravna, ekonomska in socialna varnost

### 5. 3. Spremembe v delovnem okolju so vse hitrejše in globlje

## 6. SKLEP

## 1. UVODOMA

Reforma trga dela iz leta 2013 je imela glavni cilj zmanjšanje segmentacije na trgu dela med pogodbami o zaposlitvi za določen čas in pogodbami o zaposlitvi za nedoločen čas. Navkljub zakonodaji, ki je jasno določala, da je pravilo pogodba o zaposlitvi za nedoločen čas, pogodba o zaposlitvi za določen čas pa se lahko sklene kot izjema, se je v praksi dogajalo prav nasprotno – praviloma so se novosklenjene pogodbe o zaposlitvi sklepale kot pogodbe za določen čas. Reforma trga dela se tudi s soglasjem socialnih partnerjev ni omejila zgolj na ukrepe za povečan nadzor, ampak je z naborom različnih ukrepov poskušala odpraviti oziroma vsaj omejiti vzroke, zaradi katerih so se delodajalci odločali za sklepanje pogodb o zaposlitvi za določen čas.

Ob sprejemu reforme trga dela smo se socialni partnerji dogovorili, da bomo skupaj spremljali učinke reforme trga dela, ter, v kolikor se bo izkazalo za potrebno, sprejeli dodatne ukrepe oziroma spremembe.

Tri leta kasneje lahko ugotovimo, da je reforma trga dela iz leta 2013 prinesla pozitivne učinke v smeri zastavljenih ciljev – delež zaposlitev za nedoločen čas se je povečal. Pa vendar se na trgu dela v času po reformi pojavljajo novi strukturni izzivi – povečuje se prepad med zaposlenimi, ki delo opravljajo na podlagi pogodbe o zaposlitvi (pogodbe za določen ali nedoločen čas), ter tistimi, ki delo opravljajo (zakonito ali nezakonito) v drugih oblikah dela.

Menimo, da se pri ukrepih na trgu dela nikakor ne smemo omejiti zgolj na čim večjo stopnjo delovne aktivnosti prebivalstva – vsaj tako pomembno je tudi, da zagotovimo dostojno delo<sup>1</sup> – to pa je delo, ki posamezniku omogoča ekonomsko, socialno in pravno varnost.

Dokument »Za dostojno delo« tako predstavlja predvsem pogled Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti na stanje na trgu dela ter nabor ukrepov, ki lahko kot paket ukrepov na različnih področjih predstavlja preboj naprej – preboj za dostojno delo vseh državljanov. Dokument je pripravljen kot podlaga za razpravo predvsem med socialnimi partnerji ter seveda tudi javno razpravo o možnih ukrepih na trgu dela v smeri zastavljenega cilja. Predlagani ukrepi v dokumentu tvorijo po naši oceni celovit koncept boja proti prekarizaciji, ki se pojavlja na trgu dela danes, hkrati pa poskušajo odgovoriti na izzive, ki se v zvezi s prihodnostjo dela postavljajo na trgu dela – nove oblike dela bodo terjale ustrezno prilagoditev sistemov socialne varnosti ter mehanizmov za zagotovitev pravne varnosti.

Reforma trga dela iz leta 2013 je prinesla pozitivne učinke, predvsem zato, ker je nastala v sodelovanju s socialnimi partnerji, strokovno javnostjo ter je vsebovala celovit nabor ukrepov za zmanjšanje segmentacije na trgu dela. Želimo si, da se z dialogom - razpravo o predlogu ukrepov, ki so predstavljeni v dokumentu, ter morebitnih dodatnih ukrepih, spopademo skupaj tudi s tem izzivom. Prepričani smo, da zmoremo.

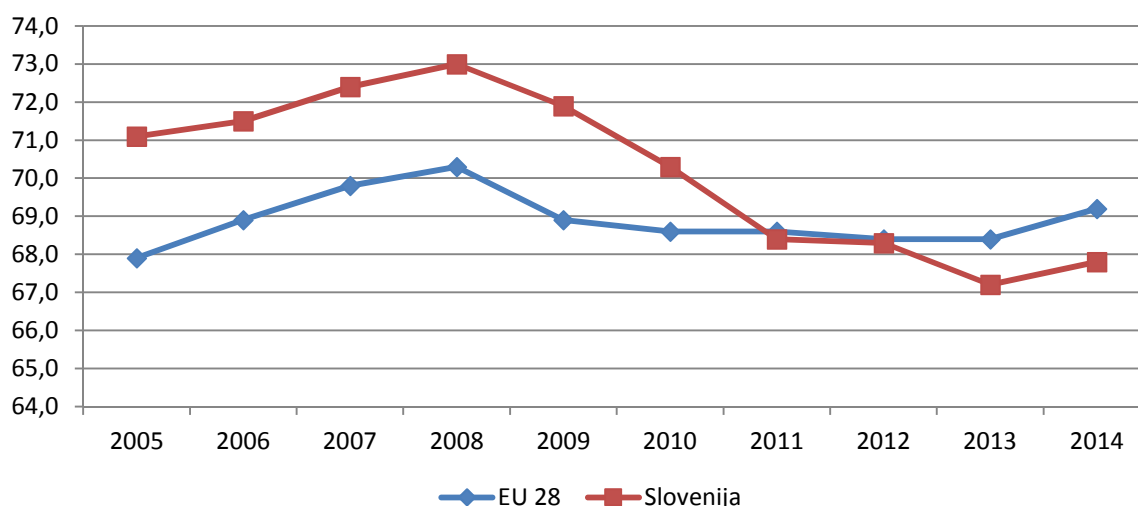
---

<sup>1</sup> Koncept dostojno delo je v dokumentu uporabljen predvsem z vidika pravne, ekonomske in socialne varnosti delavcev v atipičnih oblikah dela in ga ni mogoče neposredno enačiti s konceptom »dostojnega dela« (decent work) Mednarodne organizacije dela (MOD), čeprav se v pretežni meri prekrivata. Za več informacij o MOD glej povezavo <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--en/index.htm> (14. 3. 2016).

## 2. STANJE NA TRGU DELA

Stopnja delovne aktivnosti v starostni skupini od 20 do 64 let naj bi v skladu z usmeritvami Strategije EU 2020 do leta 2020 dosegla 75 %. Stopnja delovne aktivnosti je v času gospodarske krize v Slovenije padla bolj kot povprečna stopnja EU28, zato je ta kljub dobremu izhodiščnemu položaju (2008: Slovenija - 73 %, EU28: - 70,3 %) tudi v letu 2014 ostala malenkost pod povprečjem EU 28, je pa glede na leto 2013 v porastu (medletna rast: 0,6 o.t.). Pri tem je pomembno izpostaviti, da ima Slovenija eno najnižjih stopenj delovne aktivnosti starejših (55–64 let) v EU, v letu 2014 je bila 35,4 % (ženske 29 % in moški 41,8 %). Za razliko pa podatki za obdobje od 2004 do 2014 kažejo, da je stopnja delovne aktivnosti starejših od 65 let ves čas precej nad povprečjem EU28, z izjemo let 2012 in 2013, ko je bila ta stopnja zelo blizu povprečju.

Graf: Stopnja delovne aktivnost<sup>2</sup> v Sloveniji in EU, 20–64 let, v % (Vir: EUROSTAT)



Povprečno število registrirano brezposelnih se je po povišanju v letu 2013 (za 8,8 %) v letu 2014 ohranilo na podobni ravni. Zniževanje števila registrirano brezposelnih (desezonirano) se je začelo v drugem četrtletju 2014 in bilo konec decembra 2015 medletno za 5,3 % nižje. V 2015 se je v primerjavi z letom prej v evidenco brezposelnih prijavilo manj oseb, zlasti zaradi manj izgub zaposlitev zaradi stečajev podjetij in iz poslovnih razlogov<sup>3</sup>.

Kljub okrevanju gospodarske aktivnosti se je leta 2014 stopnja dolgotrajne brezposelnosti nadalje povečala. V letu 2014 je znašala 5,3 % in preseгла povprečje EU, za katerim je pred krizo precej zaostajala, trend naraščanja dolgotrajno brezposelnih je opaziti tudi v letu 2015. V obdobju krize se je stopnja dolgotrajne brezposelnosti najbolj povečala med mladimi (15–24 let) in leta 2014 kljub zmanjšanju ostala visoka (7,6 %). V letu 2014 se je močno povečala tudi stopnja dolgotrajne brezposelnosti starejših (55–64 let), katerih stopnja

<sup>2</sup> Stopnja delovne aktivnosti (Employment rate) je definirana kot delež zaposlenih v % od delovno sposobnega prebivalstva. Kot zaposleni po definiciji EUROSTA-a štejejo tiste osebe, ki so v zadnjem tednu (od ponedeljka do nedelje) opravljale kakršno koli delo za plačilo, dobiček ali družinsko dobrobit, ali imele status zaposlene ali samozaposlene osebe, čeprav niso delale, kot delovno sposobno prebivalstvo pa (v skladu z navodili mednarodne organizacije dela – ILO) vse prebivalstvo v določeni starosti.

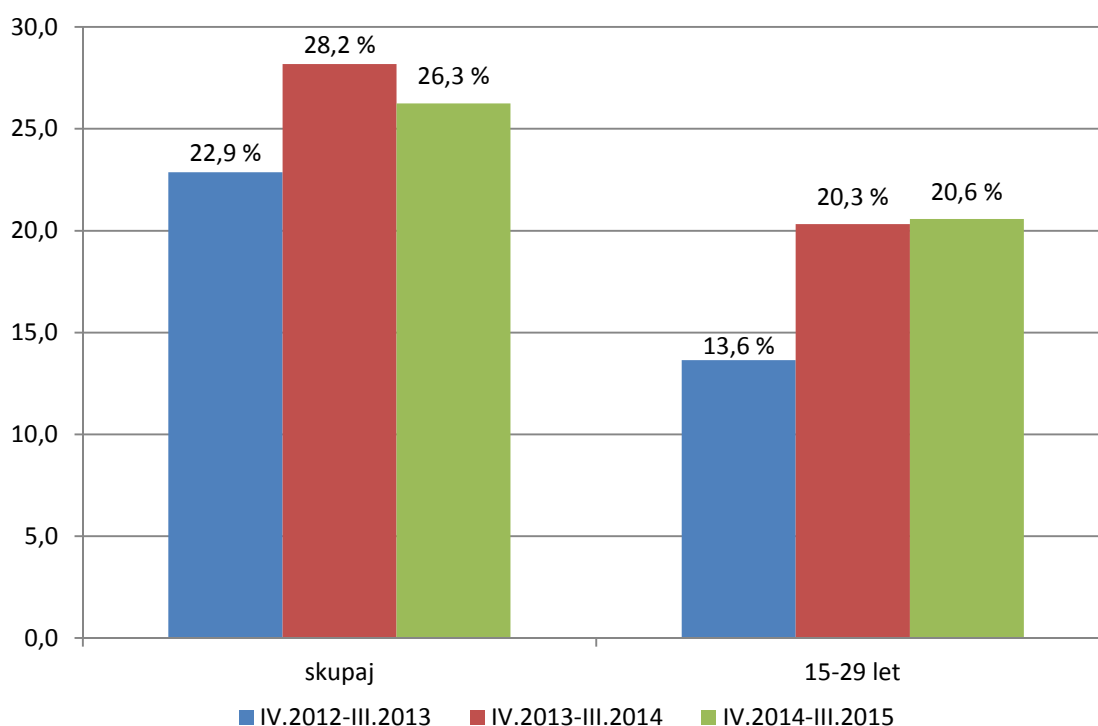
<sup>3</sup> Urad RS za makroekonomske analize in razvoj (2015): Ekonomsko ogledalo, december 2015, dostopno na [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/eo/2015/EO1215s.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/eo/2015/EO1215s.pdf) (21.1.2016).

brezposelnosti je sicer relativno nizka. Po anketi o delovni sili je bilo dolgotrajno brezposelnih 68,9 % vseh starejših brezposelnih.

## 2. 1. Struktura zaposlenih

Sprejete spremembe v regulaciji trga dela v letih 2013 in 2014 so vplivale na manjšo zadržanost delodajalcev do zaposlovanja za nedoločen čas. Povečano zaposlovanje na podlagi pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas je najbolj izrazito med mladimi; medtem ko je v letu pred uveljavitvijo sprememb delež novih zaposlitev za nedoločen čas v vseh novih zaposlitvah v starostni skupini 15–29 let znašal 13,6 %, je v prvih dveh letih po reformi malenkost presegel 20 %. Čeprav se je delež novih zaposlitev za določen čas v skupnih novih zaposlitvah v drugem letu po uveljavitvi reforme ob negotovem okrevanju gospodarske aktivnosti medletno gledano nekoliko povečal (1,9 %), je bil delež novih zaposlitev za nedoločen čas drugem letu po reformi še vedno večji kot v letu pred uveljavitvijo. V smeri nadaljnjega zmanjšanja segmentacije pa kažejo tudi podatki o prvih zaposlitvah, kjer se je delež zaposlitev za nedoločen čas v dvoletnem obdobju po sprejetih spremembah povečeval (med mladimi je ta znašal okoli 18 % v dvoletnem obdobju po reformi v primerjavi z 9 % v letu pred reformo).

*Graf: Delež (%) novih zaposlitev za nedoločen čas med vsemi novimi sklenjenimi pogodbami o zaposlitvi (Vir: SURS, MDDSZ)*



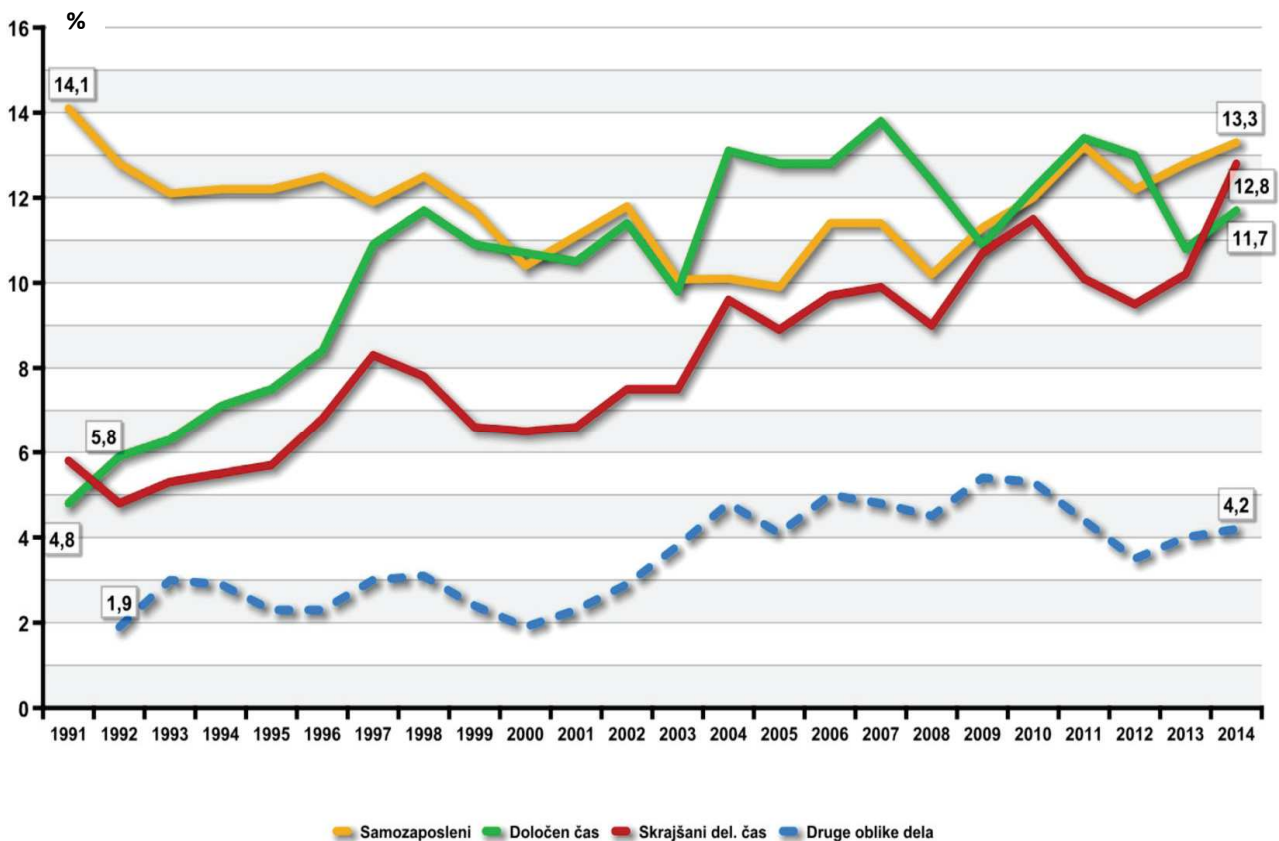
Ne glede na še vedno relativno velik delež vseh novosklenjenih pogodb o zaposlitvi za določen čas je pomembno, v kolikšni meri so takšne zaposlitve prehodnega značaja. Delež začasnih zaposlitev, ki so bile v letu 2014 glede na prehodno leto spremenjene v zaposlitev za nedoločen čas, je znašal 49,5 %, kar je za 12,9 o.t. več kot leta 2012 (pred reformo) in kar

Slovenijo uvršča med države z največjim deležem prehodov v zaposlitev za nedoločen čas glede na predhodno leto.

Delež vseh zaposlenih, ki delajo krajši delovni čas, v Sloveniji pri moških ostaja približno na enaki ravni (okoli 6 %), medtem ko pri ženskah od leta 2007 narašča (2007: 9 %, 2014: 13 %). Omenjeni delež je sicer v povprečju EU28 precej večji, vendar se je v obdobju od leta 2007 naprej le malenkost povišal (2007: 30 %, 2014: 31,7 %).

Strokovnjaki ugotavljajo, da gibanja deležev pogodb za določen čas in dela s krajšim delovnim časom skupaj z gibanji deležev tistih, ki delajo v drugih atipičnih oblikah dela, za katere je značilna večja prožnost, v obdobju od 1991 do 2014 kažejo določene premike na slovenskem trgu delovne sile<sup>4</sup>. Pri slednjih pomemben delež predstavljajo samozaposleni, katerih delež je od začetka gospodarske in finančne krize nekoliko narasel in tako v letu 2014 že skoraj dosegel najvišji delež iz začetka devetdesetih let. V okviru drugih oblik dela največji delež predstavlja začasno in občasno delo dijakov in študentov (t.i. študentsko delo), katerega delež je bil najvišji v letu 2009, na podlagi vrste ukrepov v zadnjih letih, ki so naslovili predvsem stroškovni vidik te oblike dela, pa se je ta delež precej zmanjšal.

*Graf: Gibanje deležev (%) zaposlenih v posameznih oblikah prožnega zaposlovanja v Sloveniji v obdobju 1991-2014 (Vir: Kanjuo Mrčela, Ignjatovič: 2015, SURS)*



<sup>4</sup> Povzeto po Kanjuo Mrčela, A., Ignjatovič, M. (2015): Od prožnosti do prekarnosti dela: Stopnjevanje negativnih sprememb na začetku 21. stoletja; Teorija in praksa let. 52, 3/15, Ljubljana, str. 364.

## 3. UPORABA ATIPIČNIH OBLIK DELA

### 3. 1. Prekarnost

Temeljno pravno podlago za opravljanje dela v Sloveniji predstavlja pogodba o zaposlitvi za nedoločen čas. V primerih, ko obstajajo elementi delovnega razmerja, Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1)<sup>5</sup> izrecno določa, da se delo ne sme opravljati na podlagi pogodb civilnega prava, razen v primerih, ki jih določa zakon. ZDR-1 prav tako določa izjeme in pogoje, ko je mogoče skleniti pogodbo o zaposlitvi za določen čas in pogodbo o zaposlitvi s krajšim delovnim časom.

Ne glede na navedeno pa se Slovenija, tako kot večina ostalih evropskih držav, v zadnjih letih sooča s porastom t.i. atipičnih oblik dela. To so oblike dela, ki v eni ali več značilnostih odstopajo od t.i. tipične pogodbe o zaposlitvi, ki je opredeljena kot pogodba o zaposlitvi za nedoločen čas, s polnim delovnim časom, po kateri se delo opravlja neposredno za delodajalca po njegovih navodilih in pod njegovim vodstvom in nadzorom ter v prostorih oziroma na deloviščih delodajalca (Kresal: 2008)<sup>6</sup>. Porast atipičnih oblik dela v razvitih gospodarstvih je posledica pritiskov po vse cenejši produkciji dobrin in storitev, kjer enega izmed glavnih stroškov predstavljajo stroški dela, ter vse bolj fleksibilni organizaciji delovnih procesov.

Prekarizacija, kot eden izmed obrazov porasta atipičnih oblik dela, prinaša predvsem negativne posledice in to tako na mikro kot na makro ravni. Na mikro ravni govorimo o negativnih učinkih prekarizacije kot odsotnosti minimalne pravne, ekonomske in socialne varnosti delavcev. Na makro ravni pa gre za učinke prekarizacije na obstoj in vzdrževanje sistemov socialne varnosti ter davčno politiko.

O prekarnosti torej lahko govorimo, kadar iz uporabe atipičnih oblik dela izhajajo negativni učinki na mikro ali na makro ravni. Pri tem ločimo primere, pri katerih govorimo o:

1. Nezakoniti uporabi atipičnih oblik dela v nasprotju z veljavno zakonodajo
2. Zakoniti uporabi atipičnih oblik dela, iz katere pa izhajajo negativne posledice za pravno, ekonomsko in socialno varnost

V prvem primeru govorimo o t.i. prikritih delovnih razmerjih, ko se razmerje med delavcem in delodajalcem navzven prikazuje drugače, kot je v resnici, z namenom izničenja ali zmanjšanja zaščite delavcev oziroma zaradi izogibanja plačilu prispevkov in davkov (Senčur Peček: 2015)<sup>7</sup>. V drugem primeru pa o sicer zakoniti uporabi atipičnih oblik dela, iz katere pa izhaja zmanjšana ali celo neobstoječa pravna, ekonomska in socialna varnost delavcev na eni strani ter posledično potreba po intenzivnejšem zagotavljanju socialne varnosti ob hkratnih zmanjšanih prihodkih države z vidika plačevanja prispevkov in davkov na drugi strani.

<sup>5</sup> Zakon o delovnih razmerjih – ZDR-1, Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr. in 47/15 – ZZSDT.

<sup>6</sup> Glej Kresal, B., v Bečan, I., et al., (2008) Zakon o delovnih razmerjih (ZDR) s komentarjem, GV založba, Ljubljana, str. 231.

<sup>7</sup> Povzeto po Senčur Peček, D., (2015): Ali redna delovna razmerja izginjajo?, Pravna praksa, časopis za pravna vprašanja, 5. 11. 2015, Leto 34/1214-1215, št. 42-43., GV Založba, Ljubljana.

Humanistične in družboslovne razprave s pojmom prekarne označujejo negotovo, kratkotrajno, začasno in občasno plačano delovno aktivnost, ki se lahko opravlja znotraj ali izven delovnega razmerja<sup>8</sup>. Pod okriljem navedene opredelitve so v Sloveniji kot prekarne oblike dela največkrat izpostavljene:

- pogodba o zaposlitvi za določen čas,
- pogodba o zaposlitvi za delo s krajšim delovnim časom,
- agencijsko delo<sup>9</sup>,
- civilne pogodbe (podjemna in avtorska pogodba),
- začasno in občasno delo dijakov in študentov (t.i. študentsko delo),
- fizične osebe, ki na trgu samostojno opravljajo pridobitno dejavnost (samozaposleni).

Ob tem pa je treba poudariti, da tako pogodba o zaposlitvi za določen čas kot pogodba o zaposlitvi za delo s krajšim delovnim časom izhajata iz ZDR-1 in delavcem zagotavljata celoten obseg delovnopravnega varstva. V tem kontekstu slovenska zakonodaja prav tako v celoti sledi predpisom EU<sup>10</sup> in mednarodnih organizacij na tem področju.<sup>11</sup> Zakonodaja v primeru pogodbe o zaposlitvi za določen čas prav tako izrecno določa razloge, v katerih je sklenitev takšne pogodbe o zaposlitvi sploh dopustna (54. člen ZDR-1), in omejitve sklepanja teh pogodb (55. člen ZDR-1). Delavcu, ki sklene pogodbo o zaposlitvi s krajšim delovnim časom od polnega (part-time zaposlitev), pa pripadajo vse pogodbene in druge pravice in obveznosti iz delovnega razmerja kot delavcu, ki dela polni delovni čas, uveljavlja pa jih sorazmerno času, za katerega je sklenil pogodbo o zaposlitvi. Drugače je le v primeru tistih pravic, ki jih zakon za delavce, ki delajo s krajšim delovnim časom, posebej ureja (npr. dopust).

Ob navedenem je treba dodati, da je bil eden izmed ciljev zadnje reforme trga dela zmanjšati segmentacijo med pogodbami o zaposlitvi za določen in nedoločen čas ter da so bili v skladu s tem na tem področju sprejeti tudi dodatni ukrepi (npr. odpravnina ob poteku pogodbe o zaposlitvi za določen čas, 5-kratnik prispevka delodajalca za zavarovanje za primer brezposelnosti v primeru sklenjene pogodbe o zaposlitvi za določen čas, večja fleksibilnost pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas, ...), ki naj bi zmanjševali interes delodajalcev za uporabo pogodbe o zaposlitvi za določen čas. Zavedati se je treba, da je sklenitev pogodbe o zaposlitvi za določen čas ali pogodbe o zaposlitvi s krajšim delovnim časom v skladu z ZDR-1 v določenih okoliščinah najbolj smotrna tako z vidika interesov delodajalcev kot delavcev. V teh primerih tako teh dveh oblik dela ne moremo šteti med prekarne oblike dela, kar pa seveda ne drži, kadar govorimo o nezakoniti ali nenamenski uporabi teh oblik dela.

---

<sup>8</sup> Povzeto po Markežič, M., et. al. (2014): *Obrazi prekarne dela*, Gibanje za dostojno delo in socialno družbo, Ljubljana.

<sup>9</sup> Gre za preprostejše in razumljivejše poimenovanje opravljanja dela na podlagi instituta zagotavljanja dela delavcev uporabniku kot ga določa Zakon o urejanju trga dela – ZUTD (Uradni list RS, št. 80/10, 40/12 – ZUJF, 21/13, 63/13, 100/13, 32/14 – ZPDZC-1 in 47/15 – ZZSDT).

<sup>10</sup> Direktiva Sveta 1999/70ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP, UL L 175, 10. 7. 1999, str. 43 - 48.

<sup>11</sup> Konvencija Mednarodne organizacije dela številka 175 o delu s krajšim delovnim časom, 1994.



## 3. 2. Varno in zdravo delovno okolje

Strateški cilj EU je zagotavljanje varnega in zdravega delovnega okolja za več kot 217 milijonov evropskih delavcev. Uresničitev ključnega cilja strategije Evropa 2020<sup>12</sup>, ki se nanaša na povečanje stopnje delovne aktivnosti prebivalstva med 20. in 64. letom starosti na vsaj 75 %, temelji na sposobnosti EU, da zagotovi kakovostna delovna mesta. Navedenim strateškim usmeritvam je zavezana tudi Slovenija. Zakon o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1)<sup>13</sup>, s katerim je bila v slovenski pravni red prenesena Direktiva Sveta 89/391/EGS z dne 12. junija 1989 o uvajanju ukrepov za spodbujanje izboljšav varnosti in zdravja delavcev pri delu, določa, da ima delavec pravico do dela in delovnega okolja, ki mu zagotavlja varnost in zdravje pri delu.

Po ZVZD-1 se šteje za delodajalca, odgovornega za varno delo delavcev, vsaka pravna ali fizična oseba in drug subjekt, ki zaposluje delavca na podlagi pogodbe o zaposlitvi oziroma na kakršnikoli drugi pravni podlagi. To pomeni, da je delodajalec dolžan zagotavljati varno delovno okolje vsem delavcem – tudi tistim, ki imajo sklenjeno delovno razmerje za določen čas, za krajši delovni čas od polnega, agencijskim delavcem, dijakom in študentom, ki opravljajo začasno ali občasno delo, itn. ZVZD-1 nadalje definira pojem samozaposlenih oseb in njihove obveznosti v zvezi z zagotavljanjem lastne varnosti in zdravja (pisna ocena tveganja, uporaba osebne varovalne opreme, vključitev v pisni sporazum, ko delajo na skupnih deloviščih, varstvo pred požarom).

Poškodbe pri delu, zdravstvene okvare, poklicne bolezni in bolezni, povezane z delom, predstavljajo veliko ekonomsko breme tako za delodajalce, kakor za delavce, pa tudi za družbo kot celoto. EU-OSHA navaja tri glavne skupine stroškov, povezanih z nizko ravni varnosti in zdravja pri delu – stroški zdravstvenega varstva, stroški zaradi nižje produktivnosti, stroški nižje kvalitete življenja. Nekatere stroške (npr. stroške izgubljenih delovnih dni, ki so posledica nezgod pri delu) je mogoče dokaj preprosto izmeriti. Veliko večino posledic nezgod pri delu pa je razmeroma težko oceniti (npr. vpliv na ugled delodajalca, trpljenje poškodovanega delavca in njegove družine). EU-OSHA ocenjuje, da države članice EU porabijo za stroške, povezane z nezgodami pri delu, od 1 % do 3 % BDP.

Ozaveščanje in usposabljanje na področju varnosti in zdravja pri delu je ključnega pomena, če želimo doseči višjo raven kulture varnosti pri vseh – pri delodajalcih, vodilnih in vodstvenih kadrih ter pri delavcih. Le tako bodo vsi ključni akterji sposobni prepoznati dejavnike tveganja v delovnem okolju. Dejstvo je, da visoko raven varnosti in zdravja pri delu hitreje dosežejo organizacije, v katerih so zaposleni delavci, ki dobro razumejo pravila varnega dela. To pomeni, da je treba otrokom, učencem, dijakom in študentom privzgojili kulturo varnosti še preden stopijo na poklicno pot.

**PREDLOG UKREPA:** MDDSZ v sodelovanju z drugimi institucijami in socialnimi partnerji okrepi aktivnosti na področju kulture preventive, pri čemer več sredstev usmeri zlasti v izvajanje kampanje Zdravo delovno okolje ter programa uvajanja varnosti in zdravja pri delu v vzgojo in izobraževanje.

<sup>12</sup> Evropa 2020; dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:SL:PDF> (14. 3. 2016).

<sup>13</sup> Zakon o varnosti in zdravju pri delu – ZVZD-1, Uradni list RS, št. 43/11.

Kostno-mišična obolenja sodijo po podatkih Nacionalnega inštituta za javno zdravje med najpomembnejše razloge za odsotnost z dela zaradi bolezni. Večina poškodb kostno-mišičnega sistema se pripeti pri ročnem premeščanju bremena, pri ponavljajočih se gibih ali pri delu v ekstremnem mrazu ali ekstremni vročini. Med pomembne razloge za tovrstna obolenja sodijo tudi stres, hiter ritem dela, hrup, vibracije, debelost, starost itd.

Večjo pozornost pa bo treba nameniti tudi področju ugotavljanja in preprečevanja poklicnih bolezni in z delom povezanih bolezni in iskanju rešitev za to problematiko – nenazadnje tudi zato, ker je to povezano z velikanskimi stroški, ki jih nosijo oboleli in družba kot celota. Nedorečenost slovenske zakonodaje na področju ugotavljanja in prijavljanja poklicnih bolezni se odraža tudi na statistiki, ki ne omogoča vpogleda v dejansko stanje. Inšpektorat RS za delo tako že vrsto let ni prejel nobene prijave poklicne bolezni. Stanje glede spremljanja in ukrepanja glede poklicnih bolezni zaradi izpostavljenosti azbestu pa lahko analiziramo na osnovi poročil o delu Komisije za odpravljanje posledic dela z azbestom na Ministrstvu za delo, družino socialne zadeve in enake možnosti. Pravzaprav so poklicne bolezni ugotovljene in priznane šele z upokojevanjem, s čemer je ta institut popolnoma izgubil svoj pomen.

**PREDLOG UKREPA:** Ministrstvo za zdravje izda pravilnik, ki bo uredil poklicne bolezni in dela, na katerih se te pojavljajo, pogoje, ob katerih se štejejo za poklicne bolezni, in postopek ugotavljanja, potrjevanja in prijavljanja poklicnih bolezni

Iz rezultatov Druge evropske raziskave podjetij o novih in nastajajočih tveganjih (EU-OSHA, 2015) izhaja, da podjetja kot glavno oviro pri upravljanju varnosti in zdravja pri delu najpogosteje navajajo zapletenost pravnih obveznosti (40 % poslovnih entit iz EU-28), ki ji sledi priprava pisne dokumentacije (29 % poslovnih entit iz EU-28). O obeh ovirah na splošno pogosteje poročajo najmanjša podjetja.<sup>14</sup> Na dejstvo, da je potrebno krepiti zmogljivosti mikro in majhnih podjetij na področju izvajanja učinkovitih in uspešnih ukrepov za preprečevanje tveganj, opozarja tudi Strateški okvir EU za varnost in zdravje pri delu za obdobje 2014–2020. V slednjem dokumentu Evropska komisija zahteva uvedbo enostavnejših in učinkovitejših rešitev za upoštevanje položaja mikro in malih podjetij, s čemer se zagotovi učinkovito varovanje zdravja in varnosti delavcev na vseh delovnih mestih, ne glede na velikost.<sup>15</sup>

**PREDLOG UKREPA:** MDDSZ bo okrepilo razvijanje sektorskih spletnih orodij za ocenjevanje tveganja OiRA ter pripravo praktičnih smernic, ki bodo mikro podjetjem olajšala izvajanje predpisov s področja varnosti in zdravja pri delu.

<sup>14</sup> Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu (EU-OSHA) (2015): Povzetek: Druga evropska raziskava podjetij o novih in nastajajočih tveganjih (evropska raziskava podjetij o novih in nastajajočih tveganjih (ESENER)-2); dostopno na: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/reports/esener-ii-summary.pdf/view> (10. 3. 2016).

<sup>15</sup> Evropska komisija (2014): Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o strateškem okviru EU za varnost in zdravje pri delu za obdobje 2014–2020, Evropska komisija, Bruselj; dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0332&from=SL> (10. 3. 2016).

## 4. NEZAKONITA UPORABA ATIPIČNIH OBLIK DELA

ZDR-1 v drugem odstavku 13. člena prepoveduje opravljanje dela na podlagi pogodb civilnega prava, kadar obstajajo elementi delovnega razmerja, ki jih določa prvi odstavek 4. člena zakona. Delovno razmerje je razmerje med delavcem in delodajalcem, v katerem se delavec prostovoljno vključi v organiziran delovni proces delodajalca in v njem za plačilo, osebno in nepretrgano opravlja delo po navodilih in pod nadzorom delodajalca.

Namen navedene določbe je omejevanje opravljanja dela na podlagi obligacijskih pogodb oziroma drugih atipičnih oblik dela, kot je npr. začasno in občasno delo dijakov in študentov, kadar so podani elementi delovnega razmerja, ki delavcem kot šibkejši stranki ne zagotavljajo takega obsega varnosti kot pogodba o zaposlitvi (Krašovec: 2013)<sup>16</sup>. Zakonodajca na tem področju je torej jasna in v primerih, ko so podani elementi delovnega razmerja, ne dopušča svobodne izbire delodajalcev in delavcev o podlagi za opravljanje dela.

Ob navedenem je treba poudariti, da nov Zakon o preprečevanju zaposlovanja in dela na črno (ZPDZC-1)<sup>17</sup> v prvem odstavku 5. člena določa, da se za zaposlovanje na črno med drugim šteje, če delodajalec omogoči delo posamezniku, s katerim ni sklenil pogodbe o zaposlitvi oziroma ki ga ni prijavil v obvezna socialna zavarovanja, ali ga je v času trajanja delovnega razmerja odjavil iz obveznih socialnih zavarovanj.

Ob kršitvah določb delovne zakonodaje in zakonodaje na področju preprečevanja zaposlovanja in dela na črno je, v primeru uporabe drugih pravnih podlag za opravljanje dela, kadar so izpolnjeni zakonski pogoji za sklenitev pogodbe o zaposlitvi, potrebno opozoriti tudi na kršitev davčnih predpisov<sup>18</sup>. Finančna uprava RS (FURS) lahko tako ob inšpekcijskem nadzoru ugotovi dejansko stanje, ki ni enako formalno prikazanemu stanju, ter stranki v postopku naloži plačilo davkov in prispevkov skladnih z ugotovljenim dejanskim stanjem. V primeru utemeljenega suma, da gre ob tem tudi za kršitev delovne zakonodaje, FURS o svojih ugotovitvah obvesti Inšpektorat RS za delo (IRSD).

Nadzor nad zakonito uporabo ustreznih pravnih podlag za opravljanje dela na podlagi različnih predpisov tako neposredno ali posredno vršita dva nadzorna organa IRSD (ZDR-1) in FURS (ZPDZC-1, ZDavP-2, ZDoh-2, ...). Ob tem pa je treba dodati, da morajo vsi nadzorni organi, ki pri izvajanju svojih pooblastil ugotovijo, da obstaja sum neizpolnjevanja davčnih obveznosti oziroma neplačanih prispevkov za obvezna socialna zavarovanja, po ZPDZC-1 o tem obvestiti FURS, kar predstavlja dodaten nivo posrednega nadzora.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Povzeto po Krašovec, D. (2013): Novi veliki komentar Zakona o delovnih razmerjih in reforme trga dela 2013, Založba Reforma, Ljubljana, str. 78.

<sup>17</sup> Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno – ZPDZC-1, Uradni list RS, št. 32/14 in 47/15 – ZZSDT.

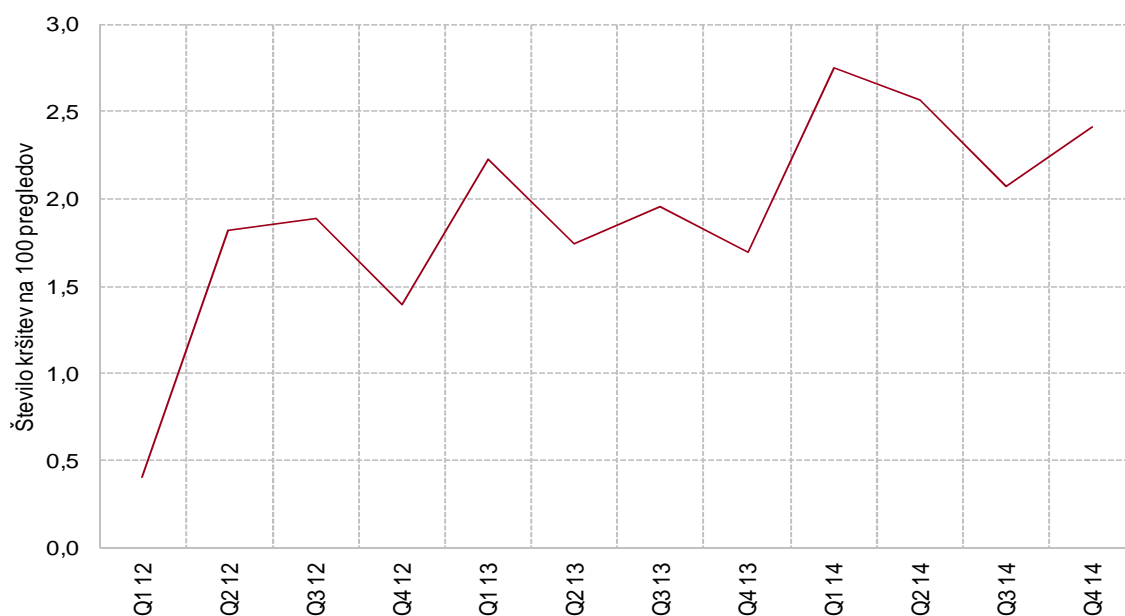
<sup>18</sup> Npr. Zakona o prispevkih za socialno varnost – ZPSV, Zakona o davčnem postopku – ZDavP-2, Zakona o dohodnini – ZDoh-2, ...

<sup>19</sup> Že v Zakonu o inšpekcijskem nadzoru – ZIN (Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14) pa je v tretjem odstavku 32. člena določeno, da v primeru, če inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora ugotovi kršitev zakona ali drugega predpisa oziroma akta, katerega izvajanje nadzoruje druga inšpekcija, sam ugotovi dejansko stanje ter o svojih ugotovitvah sestavi zapisnik, ki ga posreduje pristojni inšpekciji.

#### 4. 1. Učinkovitejši nadzor

Nadzor nad izvajanjem drugega odstavka 13. člena ZDR-1 je v pristojnosti IRSD. Delodajalca, pri katerem oseba dela na podlagi pogodbe civilnega prava, kljub temu da obstajajo elementi delovnega razmerja, lahko inšpektor za delo skladno s kazenskimi določbami ZDR-1 kaznuje z globo, hkrati pa mu skladno z določbami Zakona o inšpekciji dela (ZID-1)<sup>20</sup> izda prepovedno odločbo glede opravljanja dela takega delavca. Predpisana globa za kršitev navedene določbe za delodajalce-pravne osebe, samostojne podjetnike posameznike oz. posameznike, ki samostojno opravljajo dejavnost, znaša med 3.000 in 20.000 evrov, za manjšega delodajalca od 1.500 do 8.000 evrov, za delodajalca posameznika pa od 450 do 1.200 evrov, z globo od 450 do 2.000 evrov pa se kaznuje tudi odgovorna oseba delodajalca pravne osebe ter odgovorna oseba v državnem organu ali samoupravni lokalni skupnosti. Število ugotovljenih kršitev na tem področju se v zadnjih letih povečuje, kar je mogoče pripisati tako intenzivnejšemu nadzoru tega področja s strani IRSD kot dejanskemu porastu kršitev.

*Graf: Ugotovljene kršitve prepovedi sklepanja pogodb civilnega prava, kadar so podani elementi delovnega razmerja, na 100 inšpekcijskih pregledov (Vir: IRSD)*



Nadzor nad izvajanjem 5. člena ZPDZC-1 od 18. 8. 2014 izvaja FURS. Če pri nadzoru FURS ugotovi zaposlovanje na črno, izda odločbo, s katero prepove opravljanje dela posamezniku, delodajalca in posameznika pa lahko skladno s kazenskimi določbami ZPDZC-1 kaznuje tudi z globo. V letu 2014 (od 18. 8. 2014 do 31. 12. 2014) je FURS izvedel 2.988 nadzorov nad zaposlovanjem na črno. Povprečni delež ugotovljenih kršitev je znašal 10 %. Izdanih je bilo 20 odločb o prepovedi opravljanja zaposlovanja na črno in 153 prekrškovnih ukrepov zaradi kršitve ZPDZC in ZPDZC-1, skupni znesek izrečenih glob pa je znašal 175.663 evrov.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Zakon o inšpekciji dela – ZID-1, Uradni list RS, št. 19/14.

<sup>21</sup> Komisija Vlade Republike Slovenije za preprečevanje dela in zaposlovanja na črno (2015): Poročilo

Trenutna pravna ureditev in institucionalna organiziranost nadzora nad uporabo atipičnih oblik dela omogočata razmeroma širok spekter nadzora nad izpostavljenim področjem. Kljub temu pa je ob upoštevanju specifik obravnavanih kršitev (razmeroma majhna verjetnost naključnega nadzora (razmerje med številom inšpektorjev in številom poslovnih subjektov), soglasje strank tako delodajalca-naročnika kot delavca-izvajalca<sup>22</sup>, odsotnost neposrednega oškodovanca) potrebno povečati učinkovitost omenjenega nadzora. V skladu z navedenim je mogoče izpostaviti naslednje vidike, ki bi lahko neposredno vplivali na učinkovitejši nadzor:

1. S precejšnjo gotovostjo je mogoče trditi, da bi izdatnejši kadrovski in materialni viri najbolj neposredno vplivali na večjo učinkovitosti nadzora na terenu. Vendar je treba uresničevanje navedenega ukrepa upoštevati tudi v luči zmanjševanja javnih izdatkov in izredno restriktivne kadrovske politike v javnem sektorju ter poudariti, da se je nadzor na izpostavljenem področju delno že okrepil s prenosom določenih pristojnosti z IRSD na FURS (ZPDZC-1). V tem pogledu je treba zagotoviti tudi maksimalno učinkovitost delovanja obeh institucij v primeru nadzora enotnega področja.

**PREDLOG UKREPA:** Ureditev delovanja IRSD in FURS na način, da se zagotovi samodejno ukrepanje FURS z vidika davčnih predpisov, ko IRSD ugotovi kršitev 13. člena ZDR-1.

2. Nedavne spremembe zakonodaje, ki ureja delo IRSD (ZIN-1, ZID-1), in spremembe materialne zakonodaje, izvajanja katere nadzira (ZDR-1, ZUTD, ZPDZC-1, itn.), so v precejšnji meri že izboljšale pravne podlage za izvajanje nadzora in pravni okvir za delovanje pristojnih inšpekcijskih služb. Kljub temu pa je v skladu z interesom po večji učinkovitosti dela in ne nazadnje učinkovitejšemu varstvu pravic delavcev potrebno nadaljevanje tega procesa tudi v sklopu drugih predpisov. IRSD v poročilu o delu v letu 2014 tako npr. ugotavlja, da so inšpekcijski nadzori oteženi tudi zaradi nedoslednosti Zakona o evidencah na področju dela in socialne varnosti, ki določa, da morajo delodajalci zabeležiti le število ur opravljenega dela, ne pa tudi dejanskega prihoda delavca na delo oziroma odhoda z dela. Zaradi tega je težko ugotoviti, ali je delavec delo opravljal v dopoldanskem, popoldanskem ali nočnem času, prav tako pa je težko ugotavljati spoštovanje pravic delavcev do počitka med zaporednima delovnima dnevnoma in do tedenskega počitka.

**PREDLOG UKREPA:** Sprememba zakonodaje o evidencah na področju dela in socialne varnosti z vidika ure prihoda in odhoda delavca z delovnega mesta, ki bo omogočala učinkovitejši nadzor inšpekcijskih služb glede delovnega časa.

---

o dejavnostih in učinkih preprečevanja dela in zaposlovanja na črno za leto 2014, dostopno na [http://www.mdds.gov.si/fileadmin/mdds.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_pdf/dpd/Porocila\\_o\\_dejavnostih\\_in\\_ucinkih\\_PDZC\\_za\\_let\\_2014.pdf](http://www.mdds.gov.si/fileadmin/mdds.gov.si/pageuploads/dokumenti_pdf/dpd/Porocila_o_dejavnostih_in_ucinkih_PDZC_za_let_2014.pdf) (8. 1. 2015).

<sup>22</sup> Izraza delavec-izvajalec in delodajalec-naročnik se uporabljata, ker bolj celostno zajameta vse akterje in razmerja pri uporabi različnih oblik dela, med tem ko izraza delavec in delodajalec v določeni meri že predpostavljata delovno razmerje.

3. Pojavlja se vprašanje, ali so zagrožene sankcije zadostne, da imajo ob neposrednem kaznovalnem učinku tudi odvrtaalni uinek. Tako delodajalci-naročniki kot delavci-izvajalci del se v danem trenutku obnašajo ekonomsko racionalno. V tem pogledu je potrebno zagotoviti takšne sankcije, ki bodo sorazmerne s predvideno pridobljeno materialno koristjo tako enih kot drugih. Sankcija bi v določenem primeru torej morala predstavljati tako seštevek materialne koristi obeh akterjev kot neposredno kazen za storjeni prekršek. Upravičeno se tako postavlja vprašanje, ali je predpisana višina globe za kršitev 13. člena ZDR-1 zadostna: 3.000 evrov za delodajalca, 1.500 evrov za manjšega delodajalca in 450 evrov za delodajalca posameznika, zlasti ob upoštevanju pravil hitrega postopka po Zakonu o prekrških (ZP-1)<sup>23</sup>.

**PREDLOG UKREPA:** Dvig višine glob za kršitev 13. ZDR-1, in uvedba sankcije tudi za delavce, z možnostjo izvema v primeru lastne prijave morebitnih kršitev, tako da bodo imele sankcije ob kaznovalnem tudi zadosten odvrtaalni uinek.

4. Ali so naloženi popravljalni ukrepi (ureditvena odločba) takšni, da nalagajo srednjeročno ureditev razmerja med delodajalcem-naročnikom in delavcem-izvajalcem del. ZPDZC-1 v primeru zaposlovanja na črno nalaga razmeroma ostre ukrepe za sanacijo nezakonitega stanja in vzpostavitev ustreznih razmerij med obema strankam, česar v primeru uporabe ZID-1 in ZDR-1 ne moremo trditi. Zadosten popravljalni ukrep tako največkrat predstavlja že prekinitev razmerja med delodajalcem-naročnikom in delavcem-izvajalcem. Oba pa lahko v prihodnosti nemoteno nadaljujeta z enakim ali podobnim ravnanjem tako v medsebojnih razmerjih kot razmerjih z drugimi akterji na trgu.

**PREDLOG UKREPA:** Sprememba zakonodaje na način, da bo IRSD ob ugotovitvi elementov delovnega razmerja in kršitvi 13. člena ZDR-1, ob prepovedi opravljanja določenega dela na drugih pravnih podlagah, delodajalcu lahko naložil tudi obveznosti predložitve pogodbe o zaposlitvi osebi na katero se prepoved nanaša.

## 4. 2. Informiranje zainteresirane in širše javnosti

Enega najbolj perečih vidikov nezakonite uporabe atipičnih oblik dela, predstavlja odsotnost takojšnjih in neposrednih negativnih posledic za vse udeležence. To pomeni, da se ne delavci-izvajalci in ne delodajalci-naročniki ne zavedajo celotnega spektra negativnih učinkov, ki jih ima takšno ravnanje tako na delavca in delodajalca na mikro ravni kot za sistem socialne varnosti in javnih financ na makro ravni. Tako eni kot drugi pa ob nastopu negativnih učinkov (npr. izpad posameznih sistemov socialne varnosti pri delavcih) krivca oz. razloge za obstoječe stanje iščejo pri državi (neustrezna ureditev, odsotnost nadzora, ...).

<sup>23</sup> Zakon o prekrških – ZP-1, Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US in 92/14 – odl. US.

Tudi na tem področju lahko tako govorimo o odsotnosti osebne odgovornosti akterjev za obstoječe stanje.

V skladu z navedenim je nujno potrebno ozavestiti vse akterje o negativnih učinkih nezakonite uporabe atipičnih oblik dela. V tem procesu je k sodelovanju potrebno povabiti ključne akterje na trgu dela, ki morajo komunicirati enotno sporočilo: »*takšno ravnanje je nezakonito, z vidika družbe nesprejemljivo in se odraža v neposrednih takojšnjih negativnih učinkih tako za delavce kot delodajalce*«. Brez ustrezne ozaveščenosti vseh akterjev na mikro ravni je namreč nemogoče pričakovati uspešno in učinkovito izvajanje politik na nacionalni ravni in ravni EU.

Poseben poudarek je v tem pogledu treba nameniti socialnim partnerjem. Interesna združenja delodajalcev in delojemalcev imajo neposreden dostop do svojih članov na terenu, z njihove strani uživajo največje možno zaupanje in so posledično na mikro ravni tudi bistveno uspešnejši sogovornik ter s tega vidika predstavljajo ključnega akterja na trgu dela.<sup>24</sup> Pri tem posebno odgovornost nosijo interesna združenja delodajalcev, ki so po eni strani eden ključnih sogovornikov državnih institucij pri urejanju trga dela ter po drugi strani prvi sogovornik in pomoč svojim članom pri izvajanju vsakodnevnih poslovnih procesov tudi na področju delovnega prava. S tega vidika bi lahko bilo spodbujanje nezakonitega ravnanja ali tolmačenje delovne zakonodaje izključno z vidika stroškovne ekonomije izrazito kratkovidno, nesmotrno in škodljivo. Po drugi strani pa je prav, da delavce v atipičnih oblikah dela, kot sestavni del delavstva prepoznajo tudi interesna združenja delojemalcev ter na ta način preprečijo drobljenje baze in na drugi strani zagotovijo ustrezno artikulacijo interesov te skupine delojemalcev v pogovorih z državnimi institucijami.

V skladu z navedenim je treba na tem področju zasnovati obsežno oglaševalsko kampanjo kot je npr. kampanja na področju preprečevanja oz. zmanjševanja sive ekonomije.<sup>25</sup> V kampanji je ključno enotno sodelovanje državnih institucij na vseh ravneh od oblikovalcev in izvajalcev politik, do nadzornih institucij, posebno pozornost in vlogo pa je treba nameniti socialnim partnerjem. Le ustrezna ozaveščenost vseh akterjev na trgu dela o negativnih učinkih nezakonite uporabe atipičnih oblik dela na mikro in na makro ravni lahko vodi do drugačnih poslovnih praks in odnosa vseh udeležencev do obravnavane problematike.

**PREDLOG UKREPA:** Celostna oglaševalska kampanja, ki bo vključevala vse relevantne oblikovalce politik in nadzorne institucije na področju trga dela s posebnim poudarkom na vlogi socialnih partnerjev.

**PREDLOG UKREPA:** Dvig nivoja zagotavljanja informacij tako za delavce kot delodajalce, izven obstoječih institucionalnih okvirjev (npr. vzpostavitev posebnega spletnega portala, svetovalnic, ipd.).

<sup>24</sup> Evropska komisija (2015): Employment and Social Developments in Europe 2014, Bruselj, dostopno na <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7736> (15. 1. 2015).

<sup>25</sup> Več informacij je dostopnih na spletni povezavi <http://www.protisiviekonomiji.si/> (13. 1. 2016).

### 4. 3. Odprava vzrokov za uporabo atipičnih oblik dela

Ob kratkoročnih ukrepih osveščanja javnosti o negativnih učinkih nezakonite uporabe atipičnih oblik dela in srednjeročni vzpostavitvi učinkovitejšega nadzora na tem področju pa je dolgoročno potrebno pristopiti tudi k odpravljanju vzrokov za uporabo atipičnih oblik dela. Pri tem bodo najverjetneje potrebni posegi tako v same temelje delovne zakonodaje kot temelje sistemov socialne varnosti. Negativni učinki različne obravnave v praksi dejansko enakih ali podobnih razmerij na trgu dela v odnosu delavec – delodajalec, ki se mu kot tretji akter pridružuje država z zagotavljanjem normativnega okvirja delovanja trga dela, se v praksi vse bolj odražajo kot rast segmentacije, prekarizacije, sive ekonomije in drugih negativnih pojavov, ki jih je dodatno zaostriła še gospodarska kriza.

Strokovna javnost in socialni partnerji kot dva temeljna vzroka za porast uporabe atipičnih oblik dela izpostavljata večjo ali manjšo fleksibilnost posameznih oblik dela in višje ali nižje stroške le-teh.<sup>26</sup> Trg dela v Sloveniji trenutno zaznamujejo bolj ali manj upravičene ocene o nefleksibilnosti oziroma nezmožnosti prilagajanja razmer na trgu dela makroekonomskemu položaju in posledično slabši konkurenčnosti slovenskega gospodarstva. Tem ocenam se praviloma pridružujejo ocene o neustrezni davčni obremenitvi posameznih oblik dela in posledično previsokih stroških dela v primeru sklenitve pogodbe o zaposlitvi.<sup>27</sup>

#### 4. 3. 1. FLEKSIBILNOST

Z vprašanjem fleksibilnosti najpogosteje povezujemo vprašanja povezana s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi, ki hkrati z gotovostjo predstavljajo eno najpomembnejših področij delovne zakonodaje. Gre za področje, kjer pride do neposredne kolizije interesov delodajalcev po čim večji fleksibilnosti in delavcev po čim večji varnosti. Še posebej kadar govorimo o prenehanju pogodbe o zaposlitvi na pobudo delodajalca. Prenehanje pogodbe o zaposlitvi za delavca predstavlja zmanjšanje socialne in ekonomske varnosti, saj izguba zaposlitve praviloma pomeni izgubo edinega ali poglavitnega vira dohodka za preživljanje delavca in njegove družine<sup>28</sup>. Po drugi strani pa za delodajalca predstavlja vprašanje fleksibilnosti, svobode odločanja o uporabi delovne sile in njenem prilagajanju potrebam poslovanja.<sup>29</sup>

Reforma trga dela (ZDR-1 in ZUTD-A) je v Sloveniji v veljavo stopila 12. aprila 2013. Spremembe ZDR-1 so bile namenjene dograjevanju sistema varne prožnosti z zagotavljanjem ustrežnejšega varstva pravic delavcev, zniževanjem stroškov dela, poenostavitvijo postopkov zaposlovanja in odpuščanja ter učinkovitejšim izvajanjem nadzora

---

<sup>26</sup> Becker in Gordon za evropske države med 1978 in 2003 tako npr. ugotavljata, da nižji davčni primež dela in bolj fleksibilen trg dela povečujeta zaposlenost, glej Dew-Becker, I., Gordon, R. J., (2008). The Role of Labour Market Changes in the Slowdown of European Productivity Growth. NBER Working Paper No. 13840.

<sup>27</sup> Npr. Slovensko-nemška gospodarska zbornica (2015): Investicijsko okolje v Sloveniji 2014/2015, rezultati 10. ankete o poslovnem okolju, dostopno na [http://slowenien.ahk.de/fileadmin/ahk\\_slowenien/Dokumente/Umfragen/Anketa\\_o\\_poslovnem\\_okolju\\_v\\_Sloveniji\\_2015.pdf](http://slowenien.ahk.de/fileadmin/ahk_slowenien/Dokumente/Umfragen/Anketa_o_poslovnem_okolju_v_Sloveniji_2015.pdf) (14. 1. 2016) in Perčič, A., STA (2014): Kako visoki stroški dela ovirajo razvoj Slovenije?, Finance.si, dostopno na [http://www.finance.si/8355680/Kako-visoki-stro%C5%A1ki-dela-ovirajo-razvoj-Slovenije?&cookie\\_dialog=1&cookietime=1452774274](http://www.finance.si/8355680/Kako-visoki-stro%C5%A1ki-dela-ovirajo-razvoj-Slovenije?&cookie_dialog=1&cookietime=1452774274) (14. 1. 2015).

<sup>28</sup> Kresal, B., v Bečan, I., et al., (2008) Zakon o delovnih razmerjih (ZDR) s komentarjem, GV založba, Ljubljana, str. 334.

<sup>29</sup> Krašovec, D. (2013): Novi veliki komentar Zakona o delovnih razmerjih in reforme trga dela 2013, Založba Reforma, Ljubljana, str. 343.



in sodnega varstva. Večji prožnosti pa so bile namenjene tudi nekatere določbe ZUTD-A. Ob sprejetju reforme so ključne izzive Slovenije na trgu dela predstavljali premajhna prožnost, močna segmentacija, zmanjševanje stopnje delovne aktivnosti in naraščanje brezposelnosti, visoka stopnja brezposelnosti mladih in nizka stopnja delovne aktivnosti starejših. Na problem močnega varovanja rednih zaposlitev oz. velikih razlik med zaposlitvami za določen in nedoločen čas oz. segmentacije trga dela je Slovenijo opozarjala tudi Evropska komisija v priporočilih sveta v zvezi z nacionalnim programom reform. Slovenija pa se je slabo uvrščala tudi na lestvicah mednarodne konkurenčnosti, ki med drugim zajemajo oceno urejenosti trga dela, kjer so anketiranci delovna razmerja ocenjevali kot zelo togo urejena.<sup>30</sup>

Rezultati analize kazalnikov po dveh letih od reforme kažejo, da so spremembe delovne zakonodaje delovale v smeri zmanjšanja segmentacije, saj se podjetja pogosteje kot pred spremembami odločajo za zaposlovanje za nedoločen čas. Zakonodajne spremembe, ki so pripeljale do zmanjšanja varovanja zaposlitve, so predpogoj za večjo fleksibilnost na trgu, ki pa se bo v večji realokaciji zaposlenih v večji meri pokazala na daljši rok. Na povečanje fleksibilnosti na kratek rok kaže predvsem povečana stopnja realokacije brezposelnih, na katero pa lahko poleg obravnavanih sprememb v regulaciji vplivajo tudi ukrepi APZ in zakonske spodbude za zaposlovanje brezposelnih. Kažejo se tudi prvi znaki povečanja delovnopravne varnosti zaposlenih.<sup>31</sup>

Ob pozitivnih učinkih zmanjševanja segmentacije med zaposlitvami za določen in nedoločen pa je v zadnjih letih vse bolj očitni porast drugih oblik dela, pri čemer strokovna in zainteresirana javnost vse bolj poudarjata novo dimenzijo segmentacije, in sicer med tistimi, ki delo opravljajo na podlagi pogodbe o zaposlitvi, in tistimi, ki delo opravljajo na drugih pravnih podlagah (civilne pogodbe, začasno in občasno delo dijakov in študentov, agencijsko delo, s.p., ...). Po podatkih analize Učinki sprememb v regulaciji trga dela 2014, pregled kadrovske stroke (Kohont: 2015)<sup>32</sup>, se je tako kar 23 % anketirancev v letu 2014 odločilo, da zaradi sprememb zakonodaje zaposlitve za določen čas nadomestijo z zaposlitvami za nedoločen čas, v letu 2013 se je za podobno potezo odločilo 15 % anketirancev. Po drugi strani pa je v letu 2014 kar 26 % anketirancev oz. njihovih organizacij sodelovalo z agencijskimi delavci, v letu 2013 le 20 %; 28 % pa jih poroča, da se je po uveljavitvi sprememb na trgu dela v njihovi organizaciji v letu 2014 povečala uporaba drugih oblik dela, v letu 2013 je tako odgovorilo le 8 % anketiranih. Glede na odgovore anketirancev so se za uporabo agencijskega dela in drugih oblik dela delodajalci v večini primerov odločili zaradi večje fleksibilnosti, nekaj (13 % v letu 2014) pa jih je na ta način v celoti ali deloma nadomestilo delavce s pogodbo o zaposlitvi za določen čas.

Podobno sliko kažejo podatki Banke Slovenije iz Rezultatov ankete Wage dynamics network za leto 2014 v Sloveniji (Schnattinger et. al.: 2015)<sup>33</sup>, iz katerih izhaja da so se slovenska

---

<sup>30</sup> Vlada RS (2014): Poročilo DS za spremljanje učinkov sprememb v regulaciji trga dela v letu 2013, dostopno na [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_pdf/dpd/Analiza\\_trg\\_dela\\_SL.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti_pdf/dpd/Analiza_trg_dela_SL.pdf) (13. 1. 2016).

<sup>31</sup> Vlada RS (2015): Drugo poročilo Delovne skupine za spremljanje učinkov sprememb v regulaciji trga dela, dostopno na [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_pdf/dpd/Analiza\\_trga\\_dela\\_maj\\_2015.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti_pdf/dpd/Analiza_trga_dela_maj_2015.pdf) (14. 1. 2016).

<sup>32</sup> Kohont, A., (2015): Učinki sprememb v regulaciji trga dela 2014, pregled kadrovske stroke, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ljubljana.

<sup>33</sup> Schnattinger, P., et. al. (2015): Rezultati ankete Wage dynamics network za leto 2014 v Sloveniji, Banka Slovenije, Ljubljana.

podjetja na trg dela v krizi odzvala predvsem s prilagajanjem števila zaposlenih - odpuščanjem, zmanjšanjem zaposlovanja ali pogostejšo uporabo prožnih oblik dela. Spremembe delovne zakonodaje pa so vplivale na kadrovske politike v 14 % anketiranih podjetjih. Iz navedenih podatkov lahko sklepamo, da višja oz. nižja fleksibilnost pogodbe o zaposlitvi vpliva tudi na pogostost uporabe drugih oblik dela, za katere je značilna visoka stopnja fleksibilnosti. Pri tem lahko znotraj pojma fleksibilnosti kot eno ključnih področij opredelimo sposobnost prilagajanja obsega zaposlenih spremembam okoliščin na trgu. Možnosti za hitro prilagajanje so v globalni ekonomiji pomembne za delovanje gospodarskih subjektov, še posebej malih delodajalcev. Slednji zaradi majhnosti še težje premostijo spremembe v povpraševanju. Zato so ob ostalih dejavnikih izjemno pomembna pravila o najemanju in odpuščanju delavcev (Kajzer: 2014)<sup>34</sup>.

Reforma trga dela, ki je v veljavo stopila v letu 2013, je poenostavila postopke zaposlovanja in odpuščanja delavcev. V procesu odpovedi so bile narejene precejšnje spremembe tudi z vidika možnosti reintegracije delavcev kot posledice nezakonite odpovedi. Na tem mestu je treba poudariti, da reforma trga dela v Sloveniji, kljub večji fleksibilnosti, ni povzročila negativnih učinkov z vidika odpuščanja delavcev, temveč je zvišala verjetnost sklenitve pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas v primerih, ko so se delodajalci pred reformo praviloma odločali za sklenitev pogodbe o zaposlitvi za določen čas.

Reforma trga dela pa ni posegla v samo vsebino razlogov za odpoved pogodbe o zaposlitvi. S tega vidika ostaja slovenska delovna zakonodaja od leta 2002 praktično nespremenjena. Združenja delodajalcev, v določenih primerih pa tudi združenja delojemalcev, tako vse pogosteje izpostavljajo vprašanje vsebinske ustreznosti in učinkovitosti dopustnih razlogov za odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca, tako z vidika posledic za delodajalce kot delavce in nenazadnje tudi družbene podsisteme (socialna varnost, pravna varnost). V tem kontekstu so bolj razumljivi tudi podatki, ki kažejo na to, da bodo delodajalci, kljub zadnji reformi trga dela, večino prihodnjih potreb po dodatni delovni sili v prvi vrsti pokrili s pomočjo delodajalcev za zagotavljanje dela delavcev uporabniku.<sup>35</sup> Skladno z navedenimi napovedmi pa lahko pričakujemo dodaten pritisk tudi na opravljanje dela na podlagi drugih pravnih podlag, predvsem kot samozaposleni, pa tudi na podlagi civilnih pogodb.

**PREDLOG UKREPA:** Preučitev vsebinske ustreznosti razlogov za odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca tako z vidika upravljanja zaposlenih pri delodajalcu kot zaščite in varstva pravic delavcev. Identifikacija morebitnih neskladij med namenom in prakso ter preoblikovanje obstoječih razlogov za odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca in razmislek o morebitni potrebi po oblikovanju novih razlogov.

<sup>34</sup> Kajzer, A., (2014): Stanje na področju fleksibilnosti v Sloveniji s predlogi rešitev - pomen fleksibilnosti za delovanje sektorja obrti in podjetništva, Projekt DialogueS, Združenje delodajalcev obrti in podjetnikov Slovenije in Sindikat obrti in podjetništva Slovenije, dostopno na <http://www.zdops.si/UserFiles/File/StudijaFleksibilnostSlovenijaDialogueS.pdf> (19. 1. 2016).

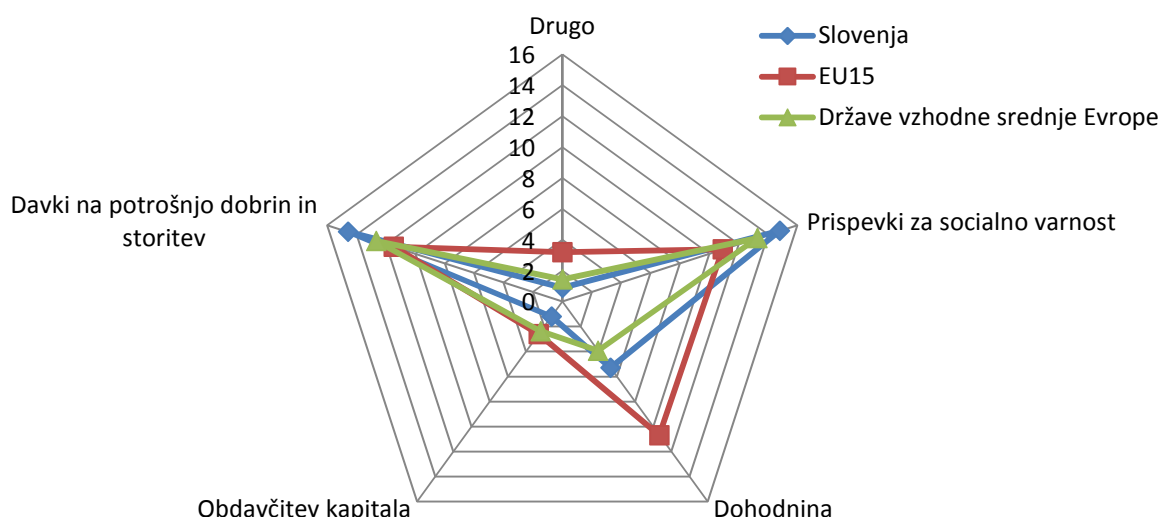
<sup>35</sup> Zavod RS za zaposlovanje tako npr. ugotavlja, da za prvo polletje 2016 delodajalci napovedujejo 0,6 % rast zaposlenosti. Največjo rast števila zaposlenih predvidevajo delodajalci iz drugih raznovrstnih poslovnih dejavnosti 1,6 %, kamor se uvrščajo tudi zaposlovalne dejavnosti. Ta napoved kaže, da se bodo delodajalci, ki delujejo v delovno intenzivnih panogah, še nadalje posluževali najmanjše delovne sile. Glej Zavod RS za zaposlovanje (2016): Kaj delodajalci napovedujejo za slovenski trg dela za prvo polovico leta 2016, rezultati ankete Napovednik zaposlovanja 2015/II, dostopno na [http://www.ess.gov.si/files/7919/Nap\\_Zap\\_2015\\_II.pdf](http://www.ess.gov.si/files/7919/Nap_Zap_2015_II.pdf) (21. 1. 2016).

**PREDLOG UKREPA:** Krepitev resursov in programov Aktivne politike zaposlovanja (APZ) z namenom zagotovitve višje stopnje prehodov med brezposelnostjo in zaposlitvijo za posebej ogrožene skupine posameznikov ter usmerjenost vseh ukrepov v spodbujanje sklepanja pogodb o zaposlitvi.

#### 4. 3. 2. STROŠKI DELA

OECD v Ekonomskem pregledu Slovenije 2015<sup>36</sup> ugotavlja, da davčni prihodki Slovenije v pretežni meri izhajajo iz razmeroma visoke obdavčitve dela in potrošnje, medtem ko ostaja obdavčitev premoženja in kapitala razmeroma nizka. Delež davčnih prihodkov Slovenije v razmerju do BDP znaša 37 % (zadnji dostopni podatki za vse države članice OECD), povprečje držav članic OECD pa znaša 34 %. V letu 2013 so kar 80 % pobranih davkov predstavljali prispevki za socialno varnost in davki povezani s potrošnjo dobrin in storitev, 14 % prihodkov je predstavljala dohodnina, le 3 % prihodkov pa je predstavljala obdavčitev kapitala.

Graf: Struktura davčnih prihodkov v deležu BDP (Vir: OECD)<sup>37</sup>



Skladno z ugotovitvami OECD ima Slovenija priložnost in možnost, da reformira svoj davčni sistem na dohodkovno nevtralen način, pri čemer glavni izziv predstavlja znižanje davkov na dohodke od dela, ki so na vseh ravneh previsoki. Prostor za kompenzacijo izpada davčnih prihodkov pa vidi pri višji obremenitvi premoženja predvsem nepremičnin.

V publikaciji *Taxing Wages*, ki jo letno objavlja OECD, se izračunava velikost davčnega bremena v stroških dela (t.i. davčni primež), ki nam pove, kolikšen je skupni odstotni delež dohodnine, delodajalčevih in delojemalčevih socialnih prispevkov v skupnih stroških dela, ki jih mora delodajalec izplačati za zaposlenega. Na podlagi razpoložljivih podatkov<sup>38</sup> lahko

<sup>36</sup> OECD (2015): OECD Economic Surveys: Slovenia 2015, OECD Publishing, Pariz.

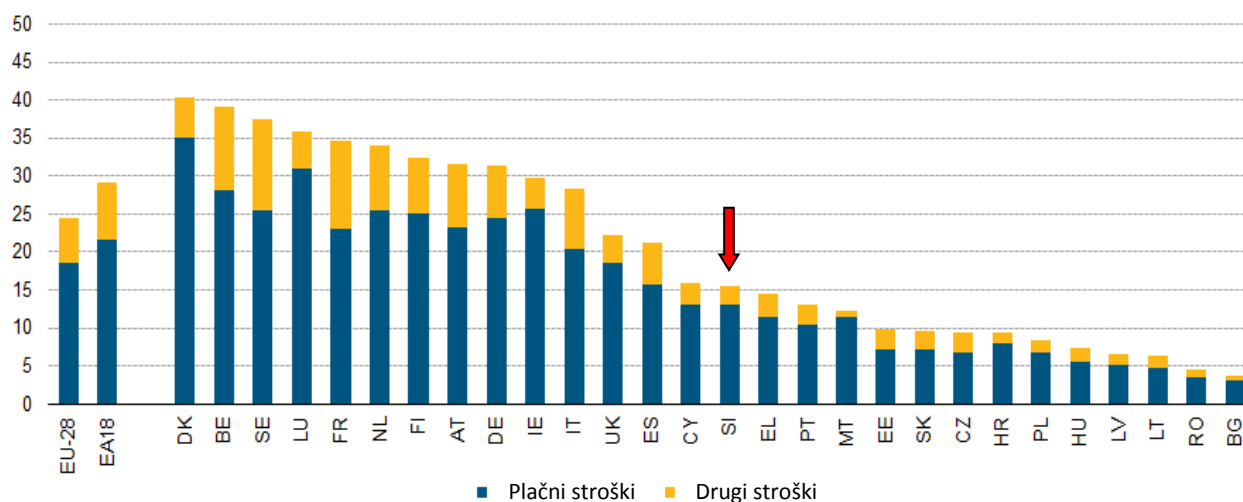
<sup>37</sup> OECD med države vzhodne srednje Evrope prišteva: Albanijo, Bolgarijo, Hrvaško, Češko, Madžarsko, Poljsko, Romunijo, Slovaško, Slovenijo, Estonijo, Latvijo in Litvo.

<sup>38</sup> OECD (2015): Taxing wages 2015, OECD Publishing, Pariz.

ugotovimo, da je v splošnem obremenitev slovenskih plač nad povprečjem OECD držav, pri čemer se stroški dela z naraščanjem višine plače zvišujejo.

Povprečni stroški ure dela so v letu 2014 po podatkih EUROSTAT v državah članicah EU v povprečju znašali 24,6 evra, v državah članicah evro območja pa 29,2 evra. Vendar pa to povprečje zakriva znatne razlike med državami članicami EU, saj stroški ure dela v povprečju znašajo od 3,8 evra v Bolgariji do 40,3 evra na Danskem. Stroške dela sestavljajo stroški plač in neplačni stroški kot so socialni prispevki delodajalcev. V Sloveniji so povprečni stroški ure dela v letu 2014 znašali 15,6 evra, kar jo umešča na 15 mesto med državami članicami EU. Navedeni podatki pa seveda ne upoštevajo morebitnega učinka zvišanja povprečnih stroškov ure dela zaradi izvzetja dodatkov za nočno delo, za delo v nedeljo ter za delo na praznike in dela proste dneve po zakonu iz minimalne plače konec leta 2015.

Graf: Povprečni stroški ure dela za celotno gospodarstvo, 2014 (Vir: EUROSTAT)<sup>39</sup>



Ob navedenem pa seveda ne moremo spregledati učinka neplačnih stroškov predvsem na skupen strošek dela v primeru pogodbe o zaposlitvi, ki v marsičem pokrivajo tudi »ugodnosti«, do katerih delavci-izvajalci, ki delo opravljajo na drugih pravnih podlagah niso upravičeni, kot je npr. plačan dopust.

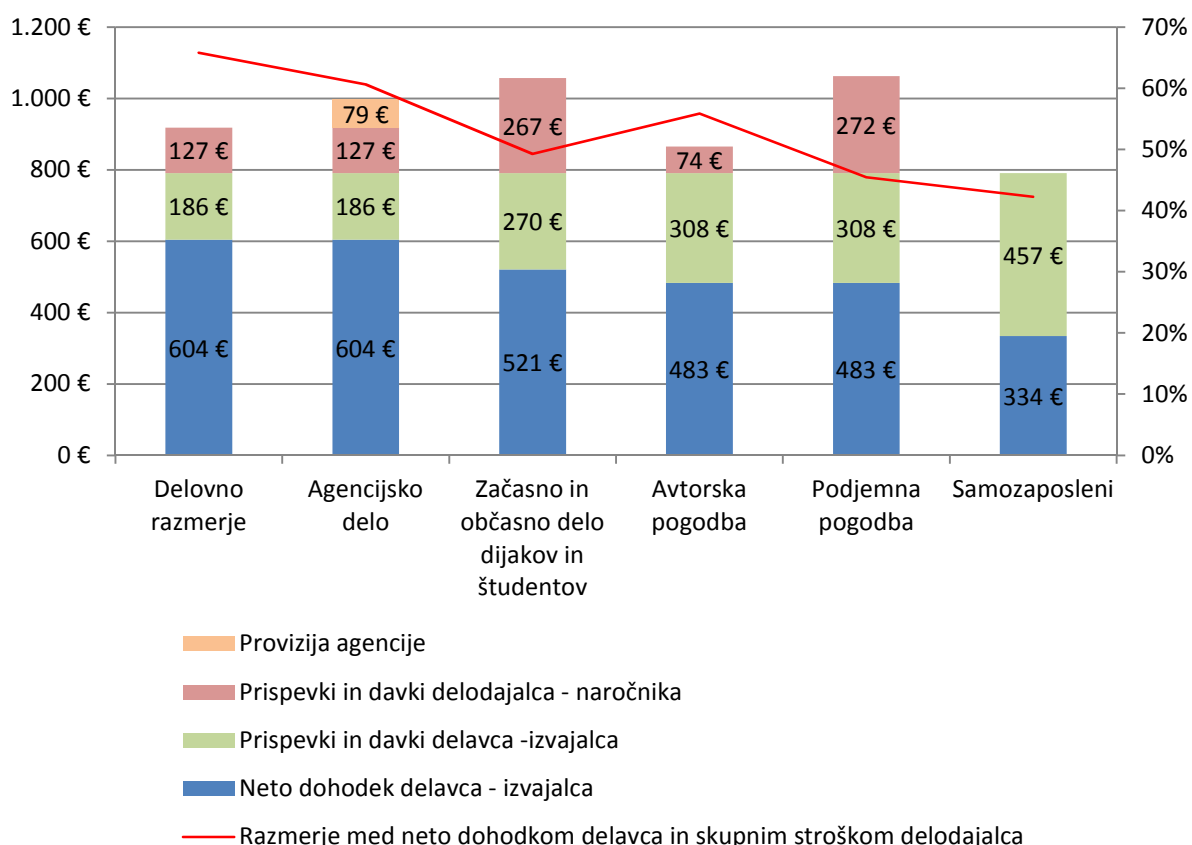
V letih 2014 in 2015 so bile civilne pogodbe in začasno in občasno delo dijakov in študentov deležne določenih sprememb z vidika vključitve v sisteme socialnih zavarovanj (ZPIZ-2, ZZVZZ-A, ZUJF-C). Skladno z načelom »vsako delo šteje« se tudi od teh oblik dela po novem plačujejo polni prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (delavec-izvajalec 15,5 % in delodajalec-naročnik 8,85 %) ter del prispevkov za zdravstveno zavarovanje (delavec-izvajalec - 6,36 %, v primeru začasnega in občasnega dela dijakov in študentov je plačnik delodajalec-naročnik).<sup>40</sup> Davčna obremenitev pogodbe o zaposlitvi pa je ostala nespremenjena. Na ta način se zmanjšal razkorak v stroških dela med posameznimi oblikami dela ter zagotovila višja socialna varnost delavcev.

<sup>39</sup> EUROSTAT (2015): Hourly labour costs, dostopno na [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Hourly\\_labour\\_costs](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Hourly_labour_costs) (22. 1. 2015).

<sup>40</sup> V primeru, da je delavec vključen v zavarovanje na podlagi opravljanja te vrste dela. V primeru, da je delavec že vključen v zavarovanje na neki drugi podlagi, se za pokojninsko in invalidsko zavarovanje plača le prispevek delodajalca v višini 8,85 %.

Pregled nominalne strukture plačnih stroškov posamezne oblike dela ob enotnem izhodišču bruto minimalne plače pokaže, da je, ob neupoštevanju neplačnih stroškov dela, trenutno razmerje davčne obremenitve posameznih oblik dela urejeno na način, da delodajalce-naročnike (skupni strošek dela) pa tudi delavce-izvajalce (neto dohodek delavca) stimulira k sklenitvi pogodbe o zaposlitvi, na kar kaže tudi razmerje med neto dohodkom delavca in skupnim stroškom delodajalca. Iz pregleda pa je jasno razvidna tudi porazdelitev davčnega bremena pri posamezni obliki dela, kar je z vidika posledic za delavce-izvajalce še posebej očitno v primeru opravljanja dela na podlagi statusa fizične osebe, ki na trgu samostojno opravlja pridobitno dejavnost (samozaposleni). Pri tem izhajamo iz predpostavke uporabe statusa fizične osebe, ki na trgu samostojno opravlja pridobitno dejavnost, v primeru ko bi morala biti sklenjena ali bi lahko bila sklenjena pogodba o zaposlitvi. V tem primeru delavec-izvajalec prevzame celotno davčno breme prispevkov in davkov, kar ga pri nižje vrednotenih delih kmalu pahne pod minimalni nivo ekonomske varnosti. To je lepo razvidno že ob pogodbeni vrednosti v višini bruto minimalne plače, ko neto izkupiček delavca-izvajalca znaša le 334 evrov oz. le 42 % pogodbene vrednosti. Ne glede na obliko dela, pa je za Slovenijo značilna razmeroma visoka obremenitev dela na strani delavca-izvajalca, ki izhaja predvsem iz razlike v višini plačila prispevkov za socialna zavarovanja, ki je na strani delavca bistveno višja kot na strani delodajalca.

Graf: Primerjava nominalne strukture plačnih stroškov posamezne oblike dela v primeru enotnega izhodišča bruto minimalne plače - 790,73 € (vir: FURS, MDDSZ)<sup>41</sup>



<sup>41</sup> Izračuni so narejeni ob predpostavkah primarne zavarovalne podlage; edinega mesečnega in (x 12) letnega dohodka; dohodninske lestvice za leto 2015, upoštevanju splošne davčne olajšave in posebne osebne olajšave za rezidente, ki se izobražujejo in imajo status dijaka ali študenta; brez upoštevanja DDV; z 10 % provizijo agencij in ugotavljanjem davčne osnove z upoštevanjem 80 % normiranih odhodkov samozaposlenih.

Slika pa je nekoliko drugačna, če ob bruto plačilu posameznika za opravljeno delo upoštevamo tudi stroške dela, ki niso neposredno povezani s plačilom za opravljeno delo t.i. neplačne stroške, povezane s pogodbo o zaposlitvi. V tem kontekstu se največkrat izpostavljajo povračilo stroškov v zvezi z delom (prehrana in prevoz), dopust, regres, in nadomestilo za odsotnost zaradi zdravstvenih razlogov. Po podatkih SURS<sup>42</sup> so povprečni mesečni stroški na zaposleno osebo v letu 2012 znašali 2.085,06 evrov. Od tega so prejemki zaposlenih oseb v povprečju znašali 1.785,47 evrov. Te prejemke sestavljajo plača in nadomestila plače v višini 1543,48 evrov (osnovna bruto plača z dodatki 1.248,75 evrov; nadomestila plač za čas letnega dopusta, državnih praznikov in podobno 191,22 evrov; nadomestila za čas bolezni 28,04 evrov; itd), regres v višini 61,85 evrov, jubilejne nagrade v višini 3,42 evrov, stroški prevoza in prehrane v višini 154,18 evrov in plačila v naravi v višini 22,54 evrov. Iz navedenih podatkov izhaja, da predstavlja delež predhodno navedenih neplačnih stroškov v povprečnih mesečnih stroških dela na zaposleno osebo po podatkih iz leta 2012 približno 21 %. Največji delež teh stroškov je povezanih z nadomestili plač za čas letnega dopusta, državnih praznikov in podobno 9,17 o.t., stroški prevoza in prehrane znašajo 7,39 o.t., regres 2,97 o.t. in nadomestila plač za čas bolezni 1,34 o.t.

Neplačni stroški torej predstavljajo dodaten nivo stroškov delodajalcev, je pa ob tem potrebno poudariti, da so ti stroški v določenih primerih neposredno povezani z višjimi neto prejemki delavcev kot npr. v primeru povračila stroškov povezanih z delom (malica, prevoz) ali regresa. V teh primerih, bi lahko obdavčitev teh dohodkov delavca razumeli celo kot nesorazmerno nizko v primerjavi z obdavčitvijo ostalih dohodkov iz dela<sup>43</sup>. Po drugi strani pa seveda tega ne moremo trditi v primeru stroškov povezanih z dopustom ali stroški povezanimi z izplačilom nadomestila za čas bolezni v prvih 30-ih dnevih od nastopa odsotnosti z dela.

**PREDLOG UKREPA:** Razmislek o znižanju obdavčitve dela z namenom spodbujanja zaposlovanja na podlagi pogodbe o zaposlitvi ob hkratni identifikaciji nadomestnih virov javnofinančnih prihodkov. Glede na obstoječo razporeditev davčnega bremena med delavci in delodajalci je smiselna razbremenitev obdavčitve na delavčevi strani, kar je mogoče doseči s prilagoditvijo dohodninske lestvice ali selektivnimi prilagoditvami višine posameznih prispevkov delavcev za socialna zavarovanja.

<sup>42</sup> Statistično raziskovanje o stroških dela je zasnovano na podlagi usklajenega raziskovanja o stroških dela, ki ga vsake štiri leta izvajajo države članice Evropske unije z namenom spremljanja stanja in strukture stroškov dela po različnih karakteristikah poslovnih subjektov. Zadnji podatki se nanašajo na leto 2012, prihodnja raziskava pa se bo nanašala na podatke v letu 2016. SURS: Stroški dela (po Raziskovanju o stroških dela) za leto 2012, dostopno na: [http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem\\_soc/07\\_trg\\_dela/10\\_place/21\\_07287\\_stroski\\_dela\\_RSD/21\\_07287\\_stroski\\_dela\\_RSD.asp](http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem_soc/07_trg_dela/10_place/21_07287_stroski_dela_RSD/21_07287_stroski_dela_RSD.asp) (15. 2. 2016).

<sup>43</sup> Od regresa se tako npr. prispevki za socialno varnost plačujejo le od dohodka v delu, ki presega znesek 70 % povprečne plače predpreteklega meseca zaposlenih v RS. Skladno z Uredbo o davčni obravnavi povračil stroškov in drugih dohodkov iz delovnega razmerja (Uradni list RS, št. 140/06 in 76/08) se povračilo stroškov za prehrano med delom ne všteva v davčno osnovo dohodka iz delovnega razmerja, za vsak dan, ko je delojemalec na delu prisoten štiri ure ali več, do višine 6,12 evra; povračilo stroškov za prevoz na delo in z dela pa se ne všteva v davčno osnovo dohodka iz delovnega razmerja, do višine stroškov javnega prevoza od običajnemu prebivališču najbližjega postajališča do mesta opravljanja dela, če je mesto opravljanja dela vsaj en kilometer oddaljeno od delojemalčevega običajnega prebivališča.

**PREDLOG UKREPA:** Poenotenje osnov in prispevnih stopenj za plačilo prispevkov za socialna zavarovanja za vse dohodke iz dela za vse oblike dela.

**PREDLOG UKREPA:** Preučitev ustreznosti in smotrnosti različne davčne obremenitve fizičnih oseb, ki na trgu samostojno opravljajo pridobitno dejavnost, z vidika trga dela.

## 5. PRIHODNOST DELA

### 5. 1. Prihodnji trendi na trgu dela

V Sloveniji tako kot v večini drugih razvitih držav poteka proces krepitve storitvenega sektorja, ki z večanjem obsega postaja ključni dejavnik z vidika zaposlovanja. Ta proces je dodatno pospešila tudi nedavna finančna in gospodarska kriza. Kljub naraščanju obsega storitvenega sektorja pa ta v primerjavi z državami članicami Evropske unije in Evro območja še vedno ostaja nekoliko pod povprečjem, iz česar lahko sklepamo, da se bo ta trend nadaljeval tudi v prihodnosti.

Tabela 1: Delež (%) zaposlenih v storitvah med vsemi zaposlenimi (Vir: EUROSTAT)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Slovenija</b>	55,7	56,6	57,1	57,4	59,1	60,6	61,2	61,7	62,2	62,4
<b>Evropska unija (28 držav)</b>	69,1	69,5	69,8	70,1	71,1	71,8	72,1	72,5	72,9	73,1
<b>Evro območje (19 držav)</b>	71,3	71,7	72,0	72,5	73,4	74,1	74,5	74,8	75,1	75,4

Tabela 2: Delež (%) zaposlenih v industriji med vsemi zaposlenimi (Vir: EUROSTAT)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Slovenija</b>	34,6	34,2	34,2	34,3	32,6	31,1	30,6	30,0	29,5	29,3
<b>Evropska unija (28 držav)</b>	24,9	24,7	24,7	24,5	23,6	22,8	22,7	22,4	22,1	21,9
<b>Evro območje (19 držav)</b>	24,7	24,4	24,3	24,0	23,0	22,4	22,1	21,8	21,5	21,2

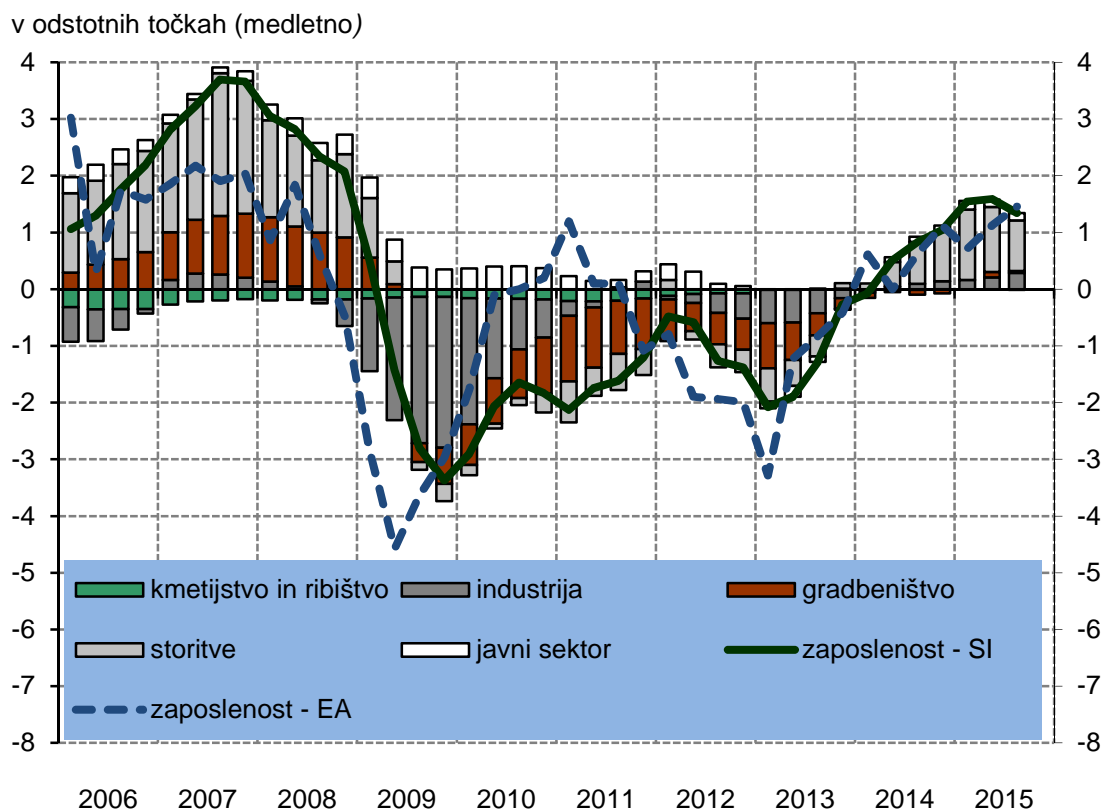
Tabela 3: Delež (%) zaposlenih v kmetijstvu med vsemi zaposlenimi (Vir: EUROSTAT)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Slovenija</b>	9,7	9,2	8,7	8,3	8,3	8,3	8,2	8,2	8,4	8,3
<b>Evropska unija (28 držav)</b>	6,0	5,7	5,5	5,4	5,4	5,4	5,2	5,1	5,0	5,0
<b>Evro območje (19 držav)</b>	4,0	3,9	3,7	3,6	3,6	3,5	3,5	3,4	3,4	3,4

Glede na gospodarske trende in dogajanje na trgu dela v zadnjih letih storitve postajajo najpomembnejša dejavnost ne le z vidika zagotavljanja rasti zaposlovanja temveč tudi dvigovanja stopenj delovne aktivnosti. Navedeno dejstvo je še posebej očitno ob upoštevanju dogajanja na trgu dela v času finančne in gospodarske krize ter učinku posameznih dejavnosti na okrevanje trga dela.



Graf: Prispevki posameznih dejavnosti k rasti zaposlenosti (Vir: SURS, Banka Slovenije)



Skladno s preходом iz proizvodne in industrijske ekonomije v storitveno ekonomijo pa se neogibno spreminja tudi narava in oblika delovne aktivnosti. Pretežen del gospodarskih subjektov v storitvenem sektorju v Sloveniji predstavljajo mikro podjetja med katerimi prevladujejo tista z nič ali enim zaposlenim. Po podatkih SURS<sup>44</sup> je bilo v letu 2014 tako v kulturnih, razvedrilnih in rekreacijskih dejavnostih kar 94 % takšnih gospodarskih subjektov, v informacijsko in komunikacijskih dejavnostih in poslovanju z nepremičninami jih je bilo 81 %, podobno visoke deleže pa so beležile tudi strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti 80 % in druge raznovrstne poslovne dejavnosti 79 %.<sup>45</sup> Delež mikro podjetij z enim ali nič zaposlenimi v pretežno industrijskih dejavnostih je bil bistveno nižji, v trgovini, vzdrževanju in popravilu motornih vozil 66 %, v gradbeništvu 62 %, v predelovalnih dejavnostih 60 %, v rudarstvu pa le 39 %.

Krepitev storitvenega sektorja in vse večje število mikro podjetij bosta posredno vplivala tudi na porast uporabe atipičnih oblik dela. Mikro podjetja namreč bistveno težje zagotavljajo dovolj visoko stopnjo interne fleksibilnosti in učinkovito upravljanje človeških virov ter so bistveno bolj dovzetna za spremembe na trgu dela kot večja podjetja. Z drugimi besedami, obseg dela v mikro podjetjih, predvsem tistih z nič ali enim zaposlenim, je praviloma tako

<sup>44</sup> SURS: Podjetja po dejavnosti (SKD 2008) in velikosti glede na število oseb, ki delajo, Slovenija, letno; dostopno na [http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=1418801S&ti=&path=../Database/Ekonomsko/14\\_poslovni\\_subjekti/01\\_14188\\_podjetja/&lang=2](http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=1418801S&ti=&path=../Database/Ekonomsko/14_poslovni_subjekti/01_14188_podjetja/&lang=2) (23. 2. 2016).

<sup>45</sup> Zelo visok delež mikro podjetij z nič ali enim zaposlenim je bil v letu 2014 tudi v dejavnosti oskrba z električno energijo, plinom in paro 91 %, ki pa jo je zaradi same narave dela težko prištevamo med pretežno storitvene dejavnosti.

majhen, da bi se moral z ekonomskega vidika za eno dodatno zaposlitev obseg njihovega poslovanja povečati za 100 % ali več. Ta delež z naraščanjem števila zaposlenih seveda upada, primer pa še vedno dovolj dobro ponazarja dilemo lastnikov mikro podjetij pri odločanju za nove zaposlitve ob naraščanju obsega poslovanja ter pritisk na uporabo atipičnih oblik dela.

Ob navedenem je treba dodati, da je ob naravi dela in interesu delodajalcev v storitvenem sektorju potrebno upoštevati tudi interese delavcev. Ti se v navedenih dejavnostih ob razmeroma ugodni davčni obravnavi<sup>46</sup> zaradi ekonomskega interesa v določenih okoliščinah raje odločijo za poslovno sodelovanje kot delovno razmerje. Ob ekonomskem interesu delavcev je na tem mestu treba izpostaviti tudi praktično popolno poslovno svobodo glede vrste in števila poslovnih partnerjev, načina dela, svobodnega razpolaganja z delovnim časom in delovnimi sredstvi, lažjim usklajevanjem poklicnega in družinskega življenja, itn. Na podlagi podatkov Statističnega urada Republike Slovenije (SURS) zbranih iz registrskih virov<sup>47</sup> je bil tako npr. največji porast deleža fizičnih oseb, ki na trgu samostojno opravljajo pridobitno dejavnost, med leti 2005 in 2014 v izobraževanju (471 % rast); oskrbi z električno energijo, plinom in paro (300 % rast); finančnih in zavarovalniških dejavnostih (291 % rast) in informacijskih in komunikacijskih dejavnostih (251 % rast).

Avtorji raziskave Rezultati ankete Wage dynamics network za leto 2014 v Sloveniji (Schnattinger et. al.: 2015) tako npr. ugotavljajo, da so podjetja v obdobju 2010 - 2013 zmanjšala število vseh vrst delovnih mest, vendar so pogosteje uporabljala ukrepe zamrznitve novih zaposlitev, nepodaljšanja pogodb o zaposlitvi za določen čas ob poteku in odpuščanja študentov. Prilagajanje je tako nesorazmerno bolj prizadelo delavce, katere zaposlitvena zakonodaja ščiti manj, in sicer študente, agencijske delavce in samostojne podjetnike. Novonastala podjetja so na drugi strani ustvarjala prožnejše oblike zaposlitev, kar pomeni, da so obstajali elementi prožne varnosti na prožnem segmentu trga dela. Vprašanje pa je, ali te prožnejše oblike zaposlitev vključujejo dovolj varnosti za kompenzacijo bremena prilagajanja, ki ga morajo nositi delavci v začasnih oblikah zaposlitve.<sup>48</sup>

V prihodnosti je tako mogoče pričakovati večji pritisk na porast tistih atipičnih oblik dela, ki neposredno ne izhajajo iz delovnega razmerja (pogodba o zaposlitvi za določen čas, pogodba o zaposlitvi za delo s krajšim delovnim časom, agencijsko delo) temveč iz civilno-pravnih razmerij (civilne pogodbe, poslovno sodelovanje s fizičnimi osebami, ki na trgu samostojno opravljajo pridobitno dejavnost, itn.). V trenutnih socialno ekonomskih razmerah določen del strokovne javnosti te oblike sodelovanja vidi tudi kot enega izmed možnih ukrepov za dokončen izhod iz krize, hitrejše ustanavljanje novih delovnih mest in zviševanje stopenj zaposlenosti.<sup>49</sup> Narava in vsebina dela, interesi delodajalcev in interesi delavcev pa bodo v prihodnosti ob porastu že znanih atipičnih oblik dela predvidoma narekovali tudi razvoj novih oblik sodelovanja (npr. Über). Izziv delovnopravnih, davčnih in socialnih

---

<sup>46</sup> Npr. Ugotavljanja davčne osnove samozaposlenih z upoštevanjem normiranih odhodkov v višini 80 % prihodkov.

<sup>47</sup> SURS: Aktivno prebivalstvo, letni podatki; Delovno aktivno prebivalstvo po dejavnostih (SKD 2008), Slovenija, letno; dostopno na [http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem\\_soc/07\\_trg\\_dela/05\\_akt\\_preb\\_po\\_regis\\_virih/01\\_07753\\_aktivno\\_preb\\_letno\\_povp/01\\_07753\\_aktivno\\_preb\\_letno\\_povp.asp](http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem_soc/07_trg_dela/05_akt_preb_po_regis_virih/01_07753_aktivno_preb_letno_povp/01_07753_aktivno_preb_letno_povp.asp) (23. 2. 2016).

<sup>48</sup> Schnattinger, P., et. al. (2015): Rezultati ankete Wage dynamics network za leto 2014 v Sloveniji, Banka Slovenije, Ljubljana, str. 26.

<sup>49</sup> Eurofound (2015): New forms of employment, Publication Office of the European Union, Luxembourg.

družbenih podsistemov pa bo, kako preprečiti morebitne negativne posledice takšnega razvoja za delavce, delodajalce in sistem javnih financ.

## 5. 2. Pravna, ekonomska in socialna varnost

V 90-ih se je v teoriji kot odgovor na vse večjo fleksibilizacije delovne sile uveljavil koncept varne prožnosti. Njegov namen je bil hkrati odgovoriti na vprašanje vse večjih potreb delodajalcev po fleksibilnosti zaradi vse intenzivnejšega boja za konkurenčnost, ki ga je dodatno intenziviral proces globalizacije, ob zagotovitvi ustrezne varnosti delavcev. Bolj ali manj uspešna uveljavitev navedenega koncepta pa ni zagotovila uveljavitve minimalnih delovnih standardov na področju uporabe atipičnih oblik dela. Določenim družbenim skupinam, med katerimi močno izstopajo mladi, tako grozi neželena prožnost brez varnosti - prekarnost (Kanjuo Mrčela, Ignjatovič: 2015)<sup>50</sup>.

Ključen predpogoj za opredelitev posamezne atipične oblike dela kot prekarne je nivo pravne, ekonomske in socialne varnosti delavcev, ki izhaja iz opravljanja posamezne atipične oblike dela v primeru, ko si delavec na ta način zagotavlja primarni dohodek za preživetje. Strokovna in zainteresirana javnost kot ciljni standard oziroma temeljni nivo pravne, ekonomske in socialne varnosti posameznikov pri opravljanju dela izpostavlja nivo pravic, ki izhajajo iz pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas s polnim delovnim časom. Navedeni nivo pravic glede na posamezno obravnavano atipično obliko dela seveda varira glede na namen in normativno ureditev<sup>51</sup>.

### **Pogodba o zaposlitvi za določen čas**

Iz pogodbe o zaposlitvi za določen čas z vidika pravne, ekonomske in socialne varnosti izhaja smiselno enak nivo pravic in obveznosti delavca ter delodajalca kot v primeru pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas z izjemo tega, da preneha veljati brez odpovednega roka s potekom časa, za katerega je bila sklenjena. Poudariti je treba, da je bila z reformo trga dela v letu 2013 uvedena odpravnina tudi v primeru pogodbe o zaposlitvi za določen čas.

Sama narava pogodbe o zaposlitvi za določen čas pa seveda s seboj nosi določeno mero temeljne negotovosti, ki se lahko zaradi veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, bodisi pri istem delodajalcu bodisi pri različnih delodajalcih, pri posameznikih odraža v nižji dejanski ekonomski in socialni varnosti. V prvem primeru predvsem z vidika negotovosti kontinuiranega dohodka namenjenega preživetju, v drugem primeru pa z vidika razkoraka med enakim nivojem pravic iz naslova socialnih zavarovanj kot v primeru pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas ob hkrati bistveno višjemu tveganju za nastanek zavarovalnih primerov (npr. brezposelnosti in pravici do nadomestila za primer brezposelnosti).

---

<sup>50</sup> Kanjuo Mrčela, A., Ignjatovič, M., (2015): Od prožnosti do prekarnosti dela: stopnjevanje negativnih sprememb na začetku 21. Stoletja, Teorija in praksa let. 52 3/2015, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani, Ljubljana.

<sup>51</sup> Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (2015): Pregled pravne, ekonomske in socialne varnosti posameznih oblik dela, Ljubljana.

## **Pogodba o zaposlitvi s krajšim delovnim časom**

Pogodba o zaposlitvi s krajšim delovnim časom z vidika pravne in ekonomske varnosti zagotavlja smiselno enak nivo pravic in obveznosti delavca ter delodajalca kot v primeru pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas s polnim delovnim časom. Do določenih odstopanj sicer prihaja na področju ekonomskih pravic ampak praviloma, so te zagotovljene vsaj v sorazmernem obsegu ali celo ugodneje kot npr. dopust.

Z vidika socialne varnosti pa je potrebno ločiti med pogodbo o zaposlitvi s krajšim delovnim časom v skladu s predpisi o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, predpisi o zdravstvenem zavarovanju in predpisi o starševskem varstvu in pogodbo o zaposlitvi s krajšim delovnim časom na podlagi dogovora med delavcem in delodajalcem. V prvih treh primerih ZDR-1 določa, da je takšen delavec upravičen do enakih pravic iz naslova socialnih zavarovanj, kot če bi delal polni delovni čas. Pri tem je treba poudariti, da zavarovancem v navedenih primerih razliko v plačilu prispevkov, vendar le do minimalne zavarovalne osnove, poravna proračun oz. ustreznih nosilec javnih pooblastil (ZPIZ, ZRSZ, ZZSZ).

V drugem primeru pa so te pravice odvisne od ureditve v posameznih matičnih predpisih. V primeru pokojninskega in invalidskega zavarovanja (ZPIZ-2)<sup>52</sup> se upošteva dejanski čas dela in na podlagi tako vplačanih prispevkov se iz tega naslova priznajo tudi sorazmerne pravice. Sistemi zdravstvenega zavarovanja (ZZVZZ)<sup>53</sup>, zavarovanja za starševsko varstvo (ZSDP-1)<sup>54</sup> ter zavarovanja za primer brezposelnosti (ZUTD)<sup>55</sup> kot zavarovance določajo osebe v delovnem razmerju in ne delajo razlik med opravljanjem dela s polnim ali krajšim delovnim časom. Pri vseh treh zavarovanjih pa so pravice, ki izhajajo iz višine plače (nadomestila), sorazmerno nižje, zaradi nižje osnovne plače, izhajajoče iz krajšega delovnega časa.

## **Agencijsko delo**

Delodajalec za zagotavljanje dela delavcev uporabniku (agencija) z delavcem sklene pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, izjemoma v zakonsko določenih pogojih (ZDR-1) tudi za določen čas, na podlagi katere je delavec upravičen do celotnega obsega delovnopravnega varstva. V pogodbi o zaposlitvi se delavec in delodajalec za zagotavljanje dela dogovorita, da bo delavec začasno delal pri drugih uporabnikih, na kraju in v času, ki je določen z napotitvijo delavca na delo k uporabniku. Z vidika pravne, ekonomske in socialne varnosti so t.i. agencijski delavci z vidika pravic in obveznosti torej smiselno izenačeni z delavci zaposlenimi neposredno pri končnem uporabniku.

Pod vprašajem pa je zagotavljanje celovitosti navedenih pravic, kadar gre za dalj časa trajajoče dogovore med delodajalcem za zagotavljanje dela delavcev in uporabnikom, ko bi lahko bil delavec upravičen do določenega obsega pravic na področju participacije tudi pri uporabniku (sodelovanje pri upravljanju,...). Potencialno problematično je tudi sklepanje

---

<sup>52</sup> Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju – ZPIZ-2, Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ206, 85/14 – ZUJF-B, 95/14 – ZUJF-C, 90/15 – ZIUPTD in 102/15.

<sup>53</sup> Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju – ZZVZZ, Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUJF-C in 47/15 – ZZSDT.

<sup>54</sup> Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih – ZSDP-1, Uradni list RS, št. 26/14 in 90/15.

<sup>55</sup> Zakon o urejanju trga dela – ZUTD, Uradni list RS, št. 80/10, 40/12 – ZUJF, 21/13, 63/13, 100/13, 32/14 – ZPDZC-1 in 47/15 – ZZSDT.

pogodb o zaposlitvi za določen čas v primeru izvrševanja dela pri uporabniku, ki po svoji naravi traja določen čas. Ob tem pa je treba izpostaviti varovalko, da predčasno prenehanje potrebe po delu delavca pri uporabniku v posameznem primeru ne sme biti razlog za prenehanje pogodbe o zaposlitvi za določen čas. Delodajalec za zagotavljanje dela delavcev uporabniku je dolžan delavcu do izteka pogodbe za določen čas plačevati nadomestilo plače.

Prav tako kot v primeru pogodbe o zaposlitvi za določen čas pa tudi agencijsko delo s seboj nosi določeno mero temeljne negotovosti, ki se lahko zaradi veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, bodisi pri istem delodajalcu bodisi pri različnih delodajalcih, pri posameznikih odraža v nižji dejanski ekonomski in socialni varnosti.

## **Civilne pogodbe**

Obligacijski zakonik (OZ)<sup>56</sup> ne določa pravic in obveznosti po vzoru delovne zakonodaje, temveč na podlagi pogodbenega razmerja, kjer je enakopravnima strankama skleniteljicama pogodbe dopuščena pogodbeno svoboda urejanja medsebojnih odnosov. Sama zakonodaja v primeru sklenitve civilne pogodbe strankama skleniteljicama tako ne zagotavlja praktično nikakršne pravne ali ekonomske varnosti, primerljive s sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas s polnim delovnim časom. Po drugi strani pa takšna ureditev dopušča možnost pogodbenega urejanja vseh ostalih vprašanj, o katerih se dogovorita stranki pogodbe, in tako ne izključuje možnosti vključitve določb, ki bi zagotavljale višjo raven predvsem ekonomske varnosti, npr. v primeru predčasne prekinitve pogodbe.

Spremembe pokojninske in zdravstvene zakonodaje v letih 2013 in 2014 so uvedle plačilo prispevkov za navedeni zavarovanji tudi od dohodkov, prejetih od opravljanja dela po civilnih pogodbah. S tega vidika so delavci na podlagi vplačanih prispevkov iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja upravičeni tudi do sorazmernega obsega pravic iz tega naslova, dodatno plačilo prispevkov za zdravstveno zavarovanje, ob obstoječem obveznem zdravstvenem zavarovanju, pa ne vpliva na obseg pravic iz tega naslova. Delavcem, ki opravljajo delo na podlagi civilnih pogodb, tako npr. ne pripada nadomestilo za začasno zadržanost od dela ne glede na »dodaten« prispevek. Delo na podlagi civilnih pogodb ni vključeno v zavarovanje za starševsko varstvo niti v zavarovanje za primer brezposelnosti, za ta namen niso plačani prispevki in posamezniki niso upravičeni do nikakršnih pravic. Navedeni zavarovanji prav tako ne omogočata prostovoljne vključitve tej kategoriji oseb. Pri opravljanju dela na podlagi civilnih pogodb imajo tako delavci zagotovljeno določeno socialno varnost edino z vidika pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

## **Začasno in občasno delo dijakov in študentov**

Začasno in občasno delo dijakov in študentov le-tem nudi omejeno pravno varnost. Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB)<sup>57</sup> med temeljnimi sestavinami napotnice, ki predstavlja pravno podlago za opravljanje dela, tako npr. določa vrsto dela, kraj dela, obdobje opravljanja dela, plačilo za opravljeno delo, ipd. ter na ta način v omejenem obsegu posnema obvezne sestavine pogodbe o zaposlitvi. ZDR-1 prav tako določa, da se tudi pri začasnem in občasnem delu dijakov in študentov uporabljajo določbe o prepovedi

---

<sup>56</sup> Obligacijski zakonik – OZ, Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo.

<sup>57</sup> Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti – ZZZPB, Uradni list RS, št. 107/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 59/07 – ZŠtip, 51/10 – odl. US, 80/10 – ZUTD in 95/14 – ZUIF-C.

diskriminacije, enaki obravnavi glede na spol, delovnem času, odmorih in počitkih, o posebnem varstvu delavcev, ki še niso dopolnili 18 let starosti, ter o odškodninski odgovornosti.

Dijaki in študenti imajo pri opravljanju začasnega in občasnega dela zagotovljeno minimalno urno postavko, vzpostavljen pa je tudi rizičen sklad v primeru neplačila delodajalcev za opravljeno delo. Drugih ekonomskih pravic dijaki in študenti pri opravljanju začasnega in občasnega dela nimajo zagotovljenih. Ob uvedbi minimalne urne postavke pa je največjo spremembo v letu 2015 predstavljala intenzivnejša vključitev te vrste dela v socialna zavarovanja. Od začasnega in občasnega dela dijakov in študentov se tako plačujejo polni prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in po vzoru civilnih pogodb določen prispevek za zdravstveno zavarovanje. S tega vidika so dijaki in študenti na podlagi vplačanih prispevkov upravičeni tudi do sorazmernega obsega pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, dodatno plačilo prispevkov za zdravstveno zavarovanje, ob obstoječem obveznem zdravstvenem zavarovanju, pa ne vpliva na obseg pravic iz tega naslova.

### **Fizične osebe, ki na trgu samostojno opravljajo pridobitno dejavnost**

Skladno z OZ pravno varstvo strank skleniteljic pogodbe temelji na izbranemu tipu pogodbe (podjemna pogodba, pogodba o naročilu, komisijaska pogodba, ...) in z njim povezanimi določbami zakona. Na splošno pa je ureditev praviloma podobna ali enaka ureditvi pri podjemni pogodbi, kjer je enakopravnima strankama skleniteljicama pogodbe dopuščena pogodbeno svoboda urejanja medsebojnih odnosov. S tega vidika zakonodaja določa zgolj najosnovnejše pravice in obveznosti pogodbenih strank. Po drugi strani pa takšna ureditev dopušča pogodbeno urejanje tudi vseh ostalih vprašanj, o katerih se dogovorita stranki pogodbe, in tako ne izključuje možnosti vključitve določb, ki bi zagotavljale višjo raven pravne in ekonomske varnosti, npr. v primeru predčasne prekinitve pogodbe.

Ekonomsko odvisni osebi<sup>58</sup> je po ZDR-1 prav tako zagotovljeno omejeno delovnopravno varstvo. Če s posebnim predpisom ni določeno drugače, se zanjo uporabljajo določbe ZDR-1 o: prepovedi diskriminacije; zagotavljanju minimalnih odpovednih rokov; prepovedi odpovedi pogodbe v primeru neutemeljenih odpovednih razlogov; zagotavljanju plačila za pogodbeno dogovorjeno delo kot je primerljivo za vrsto, obseg in kakovost prevzetega dela, upošteva kolektivno pogodbo in splošne akte, ki zavezujejo naročnika, ter obveznosti plačila davkov in prispevkov; uveljavljanju odškodninske odgovornosti.

Skladno z Zakonom o prispevkih za socialno varnost (ZPSV)<sup>59</sup>, ZPIZ-2, ZZVZZ, ZSDP-1 in ZUTD samozaposlene osebe plačujejo prispevke v enaki višini kot delodajalci in zavarovanci v primeru delovnega razmerja, pri čemer je zavezanec za plačilo obeh prispevkov samozaposlena oseba ter imajo na ta način zagotovljen celoten obseg pravic iz tega naslova ter ustrezno raven socialne varnosti. Zaradi omejenega obsega poslovanja in pogosto

---

<sup>58</sup> 213. člen ZDR-1 določa, da je ekonomsko odvisna oseba samozaposlena oseba, ki na podlagi pogodbe civilnega prava, osebno, za plačilo, samostojno in dlje časa opravlja delo v okoliščinah ekonomske odvisnosti ter sama ne zaposluje delavcev. Ekonomska odvisnost pomeni, da oseba najmanj 80 odstotkov svojih letnih dohodkov pridobi od istega naročnika.

<sup>59</sup> Zakon o prispevkih za socialno varnost – ZPSV, Uradni list RS, št. 5/96, 18/96 – ZDavP, 34/96, 87/97 – ZDavP-A, 3/98, 7/98 – odl. US, 106/99 – ZPIZ-1, 81/00 – ZPSV-C, 97/01 – ZSDP, 97/01, 62/10 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 96/12 – ZPIZ-2, 91/13 – ZZVZZ-M, 99/13 – ZSVarPre-C in 26/14 – ZSDP-1.

personaliziranega opravljanja dela ali storitev pa lahko ekonomsko odvisne osebe v določenih zavarovalnih momentih zaidejo v težave, kot je npr. v primeru začasne nezmožnosti za delo, ko nimajo pogodbene svobode in ekonomskih virov, ki bi omogočali začasno nadomestitev opravljanja dela, s čimer ostanejo brez temeljnega vira dohodka v prvih 30 dneh odsotnosti iz dela.

**PREDLOG UKREPA:** Prilagoditev sistemov socialne varnosti na način, da bodo zagotavljali maksimalno možno socialno varnost tudi zaposlenim v atipičnih oblikah dela s poudarkom na prilagoditvi sistema nadomestil za primer brezposelnosti.

### 5. 3. Spremembe v delovnem okolju so vse hitrejše in globlje

Uspeh prednostnih nalog trenutnih nacionalnih in evropskih politik zaposlovanja (zvišanje stopenj zaposlenosti, podaljšanje poklicnega življenja, spodbujanje produktivnosti in inovativnosti, ...) ni odvisen samo od sprememb na zunanjem trgu dela, ampak tudi od oblikovanja dobrih delovnih razmer in kakovostnih delovnih mest. To zlasti pomeni, da je treba pri delu in v širši družbi v celotnem življenjskem obdobju zagotavljati prakse, ki podpirajo ravnovesje med poklicnim in zasebnim življenjem ter poklicni razvoj.<sup>60</sup> Spremembe v delovnih okoljih so namreč vse hitrejše in globlje. Ne gre zgolj za spremembe, ki so posledice prilagoditve na gospodarsko in finančno krizo, s katero smo se soočali zadnja leta. Dejstvo je, da nove tehnologije v celoti spreminjajo načine, kako živimo in delamo, kot tudi načine, kako razmišljamo in dojemamo sebe in svet okoli nas. Na spremembe v delovnih okoljih danes vpliva niz dejavnikov, med katerimi so najpomembnejši naslednji: hiter razvoj tehnologij in drugi znanstveni preboji, novi načini organizacije dela, nova delitev dela na globalni ravni in demografske spremembe. Mnoge od teh sprememb prinašajo pozitivne posledice, soočiti pa se bo potrebno tudi z negativnimi posledicami.

Informacijska tehnologija se je razširila v praktično vse gospodarske dejavnosti, vse bolj pa se uveljavlja tudi robotika, s katero se nadomeščajo zaposleni na zdravju (bolj) škodljivih delovnih mestih. Po nekaterih ocenah naj bi tako zaradi digitalizacije in uvajanja robotov v naslednjih 50 letih izginila polovica obstoječih delovnih mest in to ne samo v industrijskem sektorju ampak tudi v storitvenem.<sup>61</sup> V temu trenutku še ni popolnoma jasno, kakšne so oz. bodo posledice uporabe nanotehnologij na zdravje delavcev in potrošnikov. Obstaja 11 milijonov različnih kemičnih snovi in vsako leto je dano v uporabo 1.000 novih. Navedene spremembe s seboj prinašajo nove izzive. Prilagajati in učiti se bo potrebno delati v povsem novih delovnih okoljih ob uporabi novih tehnologij, pri čemer je dejstvo, da se prebivalstvo v večini razvitih držav, med njimi tudi v Slovenji – stara. Ob spremembi tehnoloških in

<sup>60</sup> Eurofound (2015): Prve ugotovitve: Šesta evropska raziskava o delovnih razmerah, dostopno na <http://www.eurofound.europa.eu/sl/publications/resume/2015/working-conditions/first-findings-sixth-european-working-conditions-survey-resume> (29. 2. 2016).

<sup>61</sup> Npr. Frey, C. B., Osborne, M.A. (2013): The Future of Employment: How susceptible are jobs to computerisation? University of Oxford, Oxford Martin School, London, dostopno na <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/publications/view/1314> (29. 2. 2016).

družbenih okoliščin, bo tako potrebno poiskati rešitve za nova izzive ob hkratne zavedanju in upoštevanju tveganj, povezanih z demografskimi spremembami.

Mednarodne raziskave kažejo, da se na delovnih mestih vse bolj povečujejo tako časovni pritiski kot tudi obseg dela. Nove tehnologije vodijo v vse pogostejše zahteve po stalni dostopnosti. Navedeno vpliva na razraščanje psihosocialnih dejavnikov tveganja v delovnem okolju. Tudi zaradi vpliva gibanj gospodarske aktivnosti se vse bolj povečujeta negotovost zaposlitve in intenzifikacija dela. Tudi tisti, ki uspejo obdržati zaposlitev, so v nezavidljivem položaju. Delo, ki so ga prej opravljali delavci, ki so bili odpuščeni v procesu reorganizacije, se namreč prerazporedi med tiste, ki so ostali. Po mnenju nekaterih raziskovalcev postaja sodoben svet preveč kompleksen, da bi ga bili človeški možgani sposobni razumeti, hkrati pa se nismo sposobni evolucijsko prilagoditi tako hitrim razvojnim spremembam. V nekaterih poklicih, ki zahtevajo visoko stopnjo koncentracije (na primer, vozniki na dolgih vožnjah, kirurgi, vojaki in piloti na dolgih bojnih misijah), se že danes pojavljajo primeri rabe (in tudi zlorabe) nekaterih farmakoloških sredstev za krepitev kognicije. Pričakovati je, da se bo raba teh snovi v prihodnosti povečala (Pustovrh: 2015)<sup>62</sup>.

Vse več ljudi dela na podlagi pogodbe o zaposlitvi s krajšim delovnim časom, za določen čas, kot svobodnjaki, kot samozaposlene osebe v primerih, ko gre za ekonomsko odvisnost, po pogodbah, v katerih delovni čas ni opredeljen (zero hour contracts), preko spletnih platform (crowdsourcing), itd. Duševno zdravje teh delavcev je ogroženo, saj so izpostavljeni stalni negotovosti. Posledice pa utegnejo med drugim rezultirati tudi v izjemno visokih izdatkih zdravstvene blagajne.

Analiza Nacionalnega programa varnosti in zdravja pri delu (ReNPVZD)<sup>63</sup>, ki jo je sprejel Državni zbor RS leta 2003, je pokazala, da dokument ne ponuja več odgovorov na sodobne izzive (Kanjuo Mrčela: 2016)<sup>64</sup>. Slovenija mora tako čim prej pripraviti nov strateški dokument na področju varnosti in zdravja pri delu, opirajoč se na Strateški okvir EU za varnost in zdravje pri delu za obdobje 2014–2020<sup>65</sup>, ki je bil sprejet junija 2014. Slednji izpostavlja tri glavne izzive, s katerimi se bo EU morala soočiti na področju varnosti in zdravja pri delu do leta 2020: (1) izboljšanje izvajanja obstoječih predpisov na področju varnosti in zdravja pri delu v državah članicah, še zlasti s krepitvijo zmogljivosti mikro in majhnih podjetij na področju izvajanja učinkovitih in uspešnih ukrepov za preprečevanje tveganj; (2) izboljšanje preprečevanja z delom povezanih bolezni z obravnavanjem že znanih tveganj – kot tudi novih in nastajajočih tveganj, (3) spoprijemanje z demografskimi spremembami in s tem povezanim staranjem delovne sile v EU.

Upoštevati je potrebno, da se spreminja tudi koncept varnosti in zdravja pri delu – vse pogosteje govorimo o širšem konceptu dobrega počutja na delovnem mestu, ki se dotika tudi področja upravljanja s človeškimi viri (npr. psihosocialnih tveganj, staranja delovne sile in medgeneracijskega sodelovanja, novih oblik dela, sprememb v organizaciji dela). Ob tem gre razvoj v smeri povezovanja sorodnih področij, zaradi česar bi se moralo področje varnosti in

---

<sup>62</sup> Pustovrh, T. (2015): Vplivi novih tehnologij na spreminjanje delovnega okolja in zaposlenih; dostopno na [http://www.osha.mddsz.gov.si/resources/files/Pustovrh-03-preminajnje\\_delovnega\\_okolja.pdf](http://www.osha.mddsz.gov.si/resources/files/Pustovrh-03-preminajnje_delovnega_okolja.pdf) (15. 3. 2016).

<sup>63</sup> Resolucija o nacionalnem programu varnosti in zdravja pri delu – ReNPVZD; Uradni list RS, št. 126/03

<sup>64</sup> Kanjuo-Mrčela, A. (2016): Analiza izvajanja Nacionalnega programa varnosti in zdravja pri delu ter ocena stanja, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ljubljana.

<sup>65</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0332&qid=1457362675377&from=SL>.



zdravja pri delu vse bolj povezovati z drugimi področji (načrtovanje in izdelava proizvodov, predpisi in standardi za varnost strojev in naprav ipd.).

**PREDLOG UKREPA:** MDDSZ v letu 2016 pripravi novo strategijo razvoja področja varnosti in zdravja pri delu, s katero si bo Slovenija – v prizadevanju za iskanje odgovorov na izzive sodobnega časa – zastavila ambiciozne cilje.

Če se trenutno bolj ali manj uspešno soočamo z uporabo in posledicami uporabe atipičnih oblik dela, pa smo hkrati že priča intenzivnemu razvoju novih oblik dela, ki se po osnovnih parametrih še bolj razlikujejo od, do nedavnega splošno uveljavljenega in prevladujočega tipa zaposlitve, to je pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas s polnim delovnim časom. Čim hitreje bo torej potrebno ugotoviti, kakšne bodo posledice novih oblik opravljanja dela, ki v pretežni meri temeljijo na ali izhajajo iz možnosti, ki jih nudijo sodobne informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT).

Evropska fundacija za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer - Eurofound je že identificiral kar devet novih oblik dela, katerih skupno točko predstavljata nov model sodelovanja med delavci in delodajalci oz. naročniki in izvajalci, ter novi načini izvajanja dela.<sup>66</sup> Employee sharing, interim management, crowdsourcing, casual work, itn., so zaenkrat oblike dela, ki v večini primerov še niso dobile niti ustreznih nacionalnih prevodov, po drugi strani pa se v praksi že srečujemo z njihovo uporabo (npr. Uber). Vse več je novih podjetij, ki vstopajo v polje agencij za posredovanje dela delavcev uporabniku ter s pomočjo IKT združujejo naročnika in ponudnika storitev na t. i. e-plattformah. Delavci so v tem razmerju povsem nezaščiteni, saj ni jasno niti to, kdo je njihov delodajalec – naročnik ali podjetje, ki vzdržuje e-platfomo. Gre praviloma za mlade ljudi, ki delajo pod stalnim pritiskom kratkih rokov in nepredvidljivih razmer. Takšni delovni pogoji ob številnih fizikalnih tveganjih vodijo v stres in izgorelost. Omeniti velja, da praviloma niti naročnik storitve niti podjetje, ki vzdržuje e-platfomo, niti delavec, ki storitev opravi, ne plačujejo davkov in prispevkov na način kot velja za plačilo po pogodbi o zaposlitvi. Stroški slabega zdravja teh delavcev bodo zato v prihodnosti predstavljali veliko breme za družbo.

**PREDLOG UKREPA:** Opravi se pravna analiza statusa delavcev, ki delajo preko e-platfom, ter pravic in obveznosti vseh vpletenih (naročnika, delavca in podjetja, ki skrbi za e-platfomo).

Dobro počutje in zdravje zaposlenih je osnova za delovno produktivnost, gospodarsko rast in dolgoročni razvoj družbe. Pri čemer se je potrebno zavedati, da je dobro počutje in zdravje delavcev ključnega pomena za dobre za gospodarske rezultate in obratno. Z zagotavljanjem pravičnega zaposlovanja in dostojnega dela pa lahko vlada, delodajalci in delavci prispevajo k izkoreninjanju revščine, zmanjševanju socialne neenakosti, zmanjševanju izpostavljenosti fizikalnim in psihosocialnim tveganjem, povečevanju ravni zdravja in blagostanja.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Eurofound (2015): New forms of employment,; Publication Office of the European Union, Luxemburg.

<sup>67</sup> Povzeto po Nolimal, D. (2015): Pravično zaposlovanje, dostojno delo in zdravje; dostopno na [http://www.osha.mddsz.gov.si/resources/files/NOLIMAL\\_1\\_Dostojno\\_delo.pdf](http://www.osha.mddsz.gov.si/resources/files/NOLIMAL_1_Dostojno_delo.pdf) (29. 2. 2016).

## 6. SKLEP

Kot ugotavljata dr. Kanjuo Mrčela in dr. Ignjatović so destandardizacija načinov zaposlovanja (numerična prožnost, zaposlovanje za določen čas, zaposlitve s skrajšanim delovnim časom, samozaposlovanje) in organizacije dela (funkcionalna prožnost, prostorska in časovna prožnost) posledica ekonomskih in družbenih sprememb (tržni pritiski, spreminjanje načinov dela in življenja) pozne (post)moderne družbe.<sup>68</sup> Glede na to, da je slovenska družbena in gospodarska realnost neogibno povezana s temeljnimi globalnimi trendi na tem področju tako ni mogoče načrtovati ukrepov, ki ne bi upoštevali potreb slovenskega gospodarstva po konkurenčnosti in mednarodni primerljivosti ureditve, po drugi strani pa je treba zagotoviti spoštovanje minimalnih pravnih, ekonomskih in socialnih standardov na področju dela in ohranitev oz. krepitev sistemov socialne države.

V skladu z navedenim je treba v Sloveniji dodatno okrepiti nadzorne institucije na trgu dela ter vzpostaviti pravni okvir, ki bo omogočal učinkovit nadzor in sankcioniranje kršiteljev na področju nezakonite uporabe atipičnih oblik dela. Ob tem je treba pristopiti k identifikaciji in odpravi morebitnih sistemskih razlogov za takšno ravnanje na strani delodajalcev in delavcev. Hkrati pa se je treba zavedati, da se narava in vsebina dela spreminjata, kar neposredno vpliva tudi na spremembe razmerja delavec – delodajalec, ter da ni mogoče vsake uporabe atipične oblike dela neposredno označiti kot neustrezne ali prekarne. Naloga države in nenazadnje socialnih partnerjev pa je, da v primerih namenske in zakonite uporabe atipičnih oblik dela zagotovijo dosledno spoštovanje pravnih, ekonomskih in socialnih standardov na vseh ravneh. Doseganje ustreznega ravnovesja na tem področju pa predstavlja enega ključnih izzivov Slovenije na trgu dela v prihodnosti.

---

<sup>68</sup> Kanjuo Mrčela, A., Ignjatović, M., (2015): Od prožnosti do prekarnosti dela: stopnjevanje negativnih sprememb na začetku 21. Stoletja, Teorija in praksa let. 52 3/2015, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani, Ljubljana, str. 351.