

Poročilo o projektu »MAPA:

Multidisciplinarna Analiza Prekarnega dela: pravni, ekonomski, socialni in zdravstveno varstveni vidiki«

The Report on the project »MAPA:

Multidisciplinary Analysis of the Precarious work: legal, economic, social and health protection aspects«

The multidisciplinary project MAPA is focused on determining the actual situation regarding precariousness in Slovenia and on reducing the negative consequences of the precariousness and also the segmentation of the labour market, and on providing decent work for all workers. The funders of the MAPA project were the Slovenian Research Agency and the Ministry of labour, family, social affairs and equal opportunities. Several leading experts from University of Ljubljana, University of Maribor and the Institute of Labour Law at the Faculty of Law have joined this project with valuable contributions: prof. dr. Grega Strban (PF UL), dr. Kresal Šoltes Katarina (IDPF), as. Sara Bagari (IDPF), doc. dr. Luka Tičar (PF UL), as. Primož Rataj (PF UL), doc. dr. Valentina Franca (IDPF), prof. dr. Barbara Kresal (FSD UL), doc. dr. Liljana Rihter (FSD UL), prof. dr. Vesna Leskošek (FSD UL), prof. dr. Polona Domadenik (EF UL), prof. dr. Tjaša Redek (EF UL), prof. dr. Darja Senčur Peček (PF UM), prim. prof. dr. Marjan Bilban (ZVD, FM UL). Further information on <https://institut-delo.com/S40400/MAPA>.

Projekt MAPA je multidisciplinarni projekt, katerega glavni cilj je bil pridobiti celovit vpogled v stanje prekarnosti dela v Sloveniji ter oblikovati predloge ukrepov za omejevanje njegovih negativnih učinkov za posameznika, trg dela in družbo v celoti. Projekt sta sofinancirala Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS in Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, v njem pa so združili svoje prispevke številni vodilni strokovnjaki Univerze v Ljubljani, Univerze v Mariboru in Inštituta za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani. Raziskovalno delo je temeljilo na multidisciplinarni analizi in sintezi spoznanj s področja pravne, ekonomske, socialne in zdravstvene vede v vseh fazah raziskovanja. Raziskovalno delo je bilo razdeljeno na 4 delovne svežnje in je potekalo od aprila 2018 do marca 2020:

- Prvi delovni sveženj: Multidisciplinarna opredelitev koncepta prekarnega dela (6 mesecev; 1.4.2018 – 30.9.2018)

- Drugi delovni sveženj: Analiza stanja prekarnosti v Sloveniji (9 mesecev; 1.10.2018 – 30.6.2019)
- Tretji delovni sveženj: Mednarodna / primerjalnopravna analiza (5 mesecev; 1.6.2019 – 31.10.2019)
- Četrty delovni sveženj: Oblikovanje predlogov ukrepov za omejevanje negativnih učinkov prekarnosti (5 mesecev; 1.11.2019 – 31.3.2020).

V *prvi fazi* je bilo delo osredotočeno na teoretično raziskovanje samega pojma oz. koncepta prekarnega dela. Na podlagi analiziranih 382 znanstvenih, strokovnih in pravnih virov iz različnih področij družboslovja (delovnega prava, prava socialne varnosti, socialnega dela, sociologije, medicine dela in ekonomije) je bilo potrjeno, da prekarno delo zaenkrat ni pozitivno pravni pojem in kot tak ni opredeljen v nacionalnih ali mednarodnih pravnih virih niti ni sprejeta univerzalna definicija prekarnega dela za namene statistične obdelave niti na mednarodni niti na nacionalni ravni, je pa ta pojem široko uveljavljen tako v širši javnosti kot v teoriji. Za namene projekta MAPA je raziskovalna skupina oblikovala naslednje opredelitve pojmov. *Prekarnost* pomeni dohodkovno in/ali zaposlitveno *negotovost* v kombinaciji z drugimi negotovostmi glede delovnega in/ali socialnopravnega položaja delavca, pri čemer negotovost ni rezultat delavčeve svobodne izbire (ni želena oz. prostovoljna) in je takšne intenzitete, da ogroža delavčevo dostojno delo in dostojno življenje. *Prekarno delo* je tisto, pri katerem obstajajo kazalci (indikatorji) tveganja za nastanek prekarnosti. *Kazalci (indikatorji) tveganja za nastanek prekarnosti* se po metodologiji MAPA, ki v celoti upošteva metodologijo Mednarodne organizacije dela (MOD), ugotavljajo na naslednjih sedmih področjih: *zaposlitev* (negotovost glede pridobitve, ohranitve ali izgube nepretrgane plačane zaposlitve – ni zagotovljen utemeljen razlog za odpoved, odpovedni rok, odpravnina, prepoved diskriminacije); *plačilo* (ki ne zagotavlja minimalne plače in/ali je negotovo glede nepretrganega rednega prejemanja tudi v prihodnje, ne veljajo standardi varstva plače kot so prepoved enostranskega pobotanja z nasprotnimi terjatvami delodajalca, varstvo v izvršilnem pravu,...); *delovne ure* (predolgi ali prekratki delovniki, nepredvidljive ali spremenljive delovne ure, brez možnosti delavčevega vpliva, tveganja glede usklajevanja poklicnih in zasebnih obveznosti); *varnost in zdravje pri delu* (tveganje poklicnih bolezni in poškodb pri delu zaradi nezadostne varnosti in zdravja pri delu, tveganje razvoja bolezni zaradi prisotnosti stresa zaradi negotovosti in specifičnih slabih pogojev dela); *socialna varnost* (omejen dostop do sistema socialne varnosti in prejemanje neustreznih dajatev, ki naj bi sicer zagotavljale posamezniku dostojno življenje ob

nastanku socialnih primerov); *izobraževanje in usposabljanje* (omejen dostop ali celo tveganje izključitve iz shem izobraževanja in usposabljanja pri delodajalcu) in *reprezentativnost in mehanizmi kolektivnega pogajanja* (omejen dostop do sindikalnih pravic, kolektivnega pogajanja, delavske participacije in drugih kolektivnih pravic). Več indikatorjev tveganja kot je prisotnih v zvezi z določenim delom in bolj kot so ta tveganja intenzivna, bolj je takšno delo prekarno in obratno. Prekarno delo se ne pojavlja samo v nestandardnih oblikah dela, ampak lahko tudi pri standardnih zaposlitvah, ker pa se v praksi pretežno pojavlja predvsem pri prvih, je bilo raziskovalno delo osredotočeno predvsem na te oblike, s posebnim poudarkom na petih izbranih oblikah nestandardnega dela (ekonomsko odvisne osebe, prikrita delovna razmerja, agencijsko delo, delo prek spletnih platform in študentsko delo).

Cilj *druge faze* projekta MAPA je bil pridobiti čim bolj natančne podatke o obsegu in značilnostih prekarnega oz. potencialno prekarnega dela v Sloveniji. Metodologija je v tem delu temeljila na terenskem delu v kombinaciji s teoretičnim raziskovanjem. Raziskovalna skupina se je soočila s težavnostjo empiričnega raziskovanja prekarnosti na trgu dela, ki je nedvomno izjemno kompleksna in zahtevna naloga, saj že v izhodišču obstoji problem pomanjkanja enotne opredelitve prekarnosti, kar posledično pomeni težje oblikovanje raziskovalnega instrumenta, s katerim bi lahko zajeli pojavne oblike prekarnosti ter njene posledice. Celovitost in večrazsežnost raziskovalnega pristopa sta zato nujno potrebna, pri čemer je treba izhajati interdisciplinarno, upoštevajoč teoretične izsledke pravnih, ekonomskih, socialnih in zdravstvenih znanosti. Zato je raziskovalna skupina pri svojem delu izhajala iz več različno pridobljenih primarnih podatkov, kajti vsaka zbirka podatkov nam lahko ponudi določen pogled oziroma ugotovitve na pojav prekarnosti na trgu dela. Raziskava izhajala iz štirih različnih raziskav, pri čemer dve izhajata iz mednarodno pridobljenih podatkov, ki poleg slovenskih vključujejo še podatke drugih držav; pri dveh pa je raziskovalna skupina sama zbirala podatke in sta osredotočeni zgolj na slovenski trg dela. Dodatno je bila izvedena še fokusna skupina z izbranimi deležniki. V nadaljevanju so kratko podani opisi raziskav in zbirk podatkov, ki so bili uporabljeni v projektu MAPA. *Anketa o delovni sili* (v nadaljevanju ADS) temelji na podatkih, ki jih po enotnem vprašalniku in metodologiji za države članice Evropske unije zbira Eurostat oziroma nacionalni statistični uradi in so za Slovenijo dostopni od leta 1998 do danes. Iz tako zbranih podatkov je mogoče analizirati različne vidike delovanja trga dela, od aktivnosti, preko oblik zaposlitev in dela, plačila, usposabljanja itd. V okviru projekta MAPA so se raziskovalci osredotočili zlasti na zaposlitveni

položaj izbranih skupin delavcev (zaposleni, samozaposleni, agencijski delavci, študenti), iz česar so lahko sklepali oziroma oblikovali zaključke o značilnostih posameznih oblik zaposlitev in dela, še zlasti delovnih ur, plačila ter pogojev za usposabljanje in izobraževanje. Časovna serija podatkov se nanaša na obdobje med leti 1998 in 2017. *Anketa o delovnih pogojih* (European Working Condition Survey, v nadaljevanju EWCS) se izvaja pod okriljem Eurofounda od leta 1990 do danes, in sicer na vsakih 5 let. Slovenija je vanjo vključena od leta 2000. Anketa se zlasti osredotoča na vprašanja, kakšni so delovni pogoji na trgu dela, ter vsebinsko zajema številna področja, ki so deloma zajeta tudi v obeh raziskavah, ki so bile izvedene v projektu MAPA, čeprav v marsičem podaja globlji pogled. Za raziskavo MAPA je bila analiza zanimiva predvsem zato, ker celostnem razumevanju prekarnosti prinaša primerjavo stanja v Sloveniji in v Evropski uniji. Ker iz zgoraj navedenih anket ni bilo mogoče ugotoviti vsega, kar so si raziskovalci v okviru projekta MAPA zastavili, sta bili v okviru projekta MAPA izvedeni še dve lastni raziskavi. Najprej je bila izvedena kvalitativna raziskavo s pomočjo polstrukturiranih intervjujev na podlagi lastnih vprašalnikov med posamezniki, ki svoje delo opravljajo v petih različnih oblikah dela (v nadaljevanju intervjuji). To so agencijsko delo; študentsko delo; platformsko delo; delo prek civilnih pogodb (avtorska in podjemna pogodba) in samozaposleni, ki ne zaposlujejo in delajo samo oziroma pretežno za enega naročnika. V tem delu je bilo raziskovanje namenjeno identificiranju posledic izbrane oblike dela na delovnopравни, socialnovarstveni, ekonomski, socialni in zdravstveni položaj posameznika. Skupno je bilo opravljenih 40 intervjujev med novembrom 2018 in aprilom 2019. Na podlagi tako pridobljenih podatkov je bil oblikovan lastni vprašalnik za izvedbo anketne raziskave (v nadaljevanju anketa) med delovno aktivnimi prebivalci v Sloveniji, ki je vseboval 150 zelo natančnih vprašanj o položaju posameznika na trgu dela, vključevanju v izobraževanje, dohodkovni in socialni varnosti, zdravstvenem položaju in podobno. Podatke so se zbirali od februarja do maja 2019; na celotno anketo je odgovorilo 1686, delno pa 2865 respondentov. Tako dobljene rezultate so raziskovalci MAPA predstavili izbranim deležnikom v obliki fokusne skupine junija 2019. To so bili zlasti predstavniki delavcev (sindikati) in delodajalcev (delodajalsko združenje), ki so podali svoja opažanja, komentarje ter mnenja tako o rezultatih kakor tudi o možnostih prihodnjega razvoja slovenskega trga dela in (preprečevanja) prekarnosti.

Cilj *tretje faze* projekta je bil, na podlagi rezultatov prve in druge faze projekta - ki so dali odgovore na vprašanje glede opredelitve, značilnosti in stanja prekarnosti v Sloveniji na podlagi *teoretičnega* (prva faza) in *empiričnega raziskovanja na*

terenu (druga faza) – *primerjati pridobljene rezultate s stanjem v drugih državah EU*. Mednarodna in primerjalno pravna analiza prekarne delo, je izhajala iz primerjave trendov v Sloveniji in v EU v celoti ter podrobneje v treh izbranih državah (*Avstriji, Belgiji in Nemčiji*) skozi prizmo petih izbranih oblik nestandardnega dela (ekonomsko odvisne osebe, prikrita delovna razmerja, agencijsko delo, delo prek spletnih platform in študentsko delo). Izbrane tri države izpolnjujejo kriterije naročnika, da naj bi bila vsaj ena primerjalno pravna ureditev manjša država in dve iz kroga držav kontinentalne Evrope s primerljivim sistemom blaginje. Morebitne vrzeli v izbranih statistikah (Eurostat na primer ne spremlja posebej dela preko civilnih pogodb ali spletnih platform ipd.) ali v pravnih ureditvah izbranih držav, smo identificirali ter analizo v tem delu ustrezno prilagodili. Na primer v poglavju o delovnopravnem položaju ekonomsko odvisnih oseb smo v primerjalno pravno analizo vključili poleg Nemčije še Španijo, Veliko Britanijo in Portugalsko, ker je v teh ureditvah obravnavani institut bližje slovenski ureditvi.

Cilj, ki je vodil *ekonomsko analizo* v tem delu projekta, je bil preučiti trende na trgu dela v Sloveniji v primerjavi s povprečjem Evropske unije in izbranimi državami (Belgija, Nemčija, Avstrija) v splošnem in za temeljne skupine aktivnih posameznikov na trgu dela glede na način dela (zaposlitev pri agenciji za posredovanje dela, delo preko civilnih pogodb in s. p). Ker Eurostat ne spremlja posameznikov, ki delajo preko civilnih pogodb, prav tako pa ti posamezniki niso zajeti v Anketi o delovni sili, je bila poleg splošnih trendov na trgu dela (zaposlenost, brezposelnost) v prikaz vključena predvsem primerjava med zaposlenimi in samozaposlenimi posamezniki na trgu dela. Raziskovalci so se v tem delu analize naslonili na več metodoloških pristopov, ki so vezani na več vrst podatkov: 1) najprej je bila analizirana obstoječa baza podatkov, dostopna preko Evropskega statističnega urada (Eurostat), ki so bili relevantni z vidika problematike (prikaz se nanaša na obdobje, ki je bilo na razpolago, vendar ne zajema podatkov pred letom 2002); 2) na podlagi dostopa do individualnih podatkov iz baze Ankete o delovni sili, ki so jih raziskovalci pridobili po postopku zagotavljanja dostopa do mikro podatkov in varovanja mikro podatkov s strani Eurostata, so prikazani poglobljeni rezultati za skupine posameznikov na trgu dela, ki so bili identificirani (vsi zaposleni, zaposleni preko agencij, samozaposleni). Cilj, ki je vodil *primerjalno analizo zdravstvenega vidika ter pravnega vidika* je bil pridobiti podatke o mednarodni in primerjalnopravni ureditvi delovnopravnega in socialnopravnega varstva delavcev, ki delajo v izbranih petih nestandardnih oblikah dela (ekonomsko odvisne osebe, prikrita delovna razmerja, agencijsko delo, delo prek spletnih platform in študentsko delo) ter podatke o zdravstvenih

vidikih tveganja za prekarnost v navedenih oblikah dela v vseh izbranih državah ter ugotovitve primerjati s slovensko ureditvijo. Metodološki pristop je temeljil na zbiranju in analiziranju pravnih virov (mednarodne pogodbe, pravo EU, nacionalne zakonodaje in prakse v Avstriji, Belgiji in Nemčiji) in relevantne strokovne literature s področja avstrijskega, belgijskega in nemškega delovnega in socialnega prava ter podatkov iz uradnih statistik in empiričnih raziskav s področja varovanja zdravja in nesreč pri delu v izbranih treh državah. Namen primerjalne analize je bil prikazati in primerjati pravne ureditve in prakse v izbranih državah EU s slovensko pravno ureditvijo, opozoriti na primere dobrih in slabih praks ter tudi identificirati možen nabor zakonodajnih ukrepov in praks iz primerjalnopravnih ureditev, ki bi nam lahko pomagali pri oblikovanju predlogov ukrepov za omejevanje negativnih učinkov prekarnosti v Sloveniji.

Na podlagi sinteze rezultatov iz prve, druge in tretje faze projekta, so bili v *četrti fazi* izdelani predlogi ukrepov za omejitev negativnih posledic prekarnega dela za posameznika, trg dela in družbo kot celoto. Predloge ukrepov so oblikovali na podlagi teoretične, empirične in primerjalnopravne analize raziskovalci pravne stroke, evalvacija ukrepov pa poleg pravne utemeljitve obsega še ekonomski, socialni in zdravstveni vidik, ki so ga prispevali raziskovalci z drugih interdisciplinarnih področij. Predlogi ukrepov so bili izdelani za vsako izbrano nestandardno obliko dela in sicer tako, da so najprej oblikovani *sklopi tveganj za prekarnost*, ki so bila v prejšnjih fazah projekta identificirana za posamezno nestandardno obliko dela, nato pa sledijo ukrepi za učinkovito spopadanje z identificiranimi tveganji. Vsak predlagan ukrep je najprej *pravno utemeljen in evalviran*, nato pa sledi tudi *evalvacija iz ekonomskega, socialnega in zdravstvenega vidika*. Predlog vsebuje **oseminštirideset (48) ukrepov** po posameznih področjih in sicer za ekonomsko odvisne osebe 6 ukrepov, za navidezno samozaposlene in prikrita delovna razmerja 6 ukrepov, za začasno agencijsko delo 8 ukrepov, za delo preko spletnih platform 2 ukrepa, za študentsko delo 6 ukrepov in za socialno varnost ter vključenost nestandardnih delavcev v socialna zavarovanja skupaj 20 ukrepov. V skladu z zahtevami projekta so za vsako področje izdelani predlogi kot možnost A in možnost B, pri čemer se praviloma obe možnosti ne izključujeta, temveč dopolnjujeta in nadgrajujeta. Predlogi ukrepov so umeščeni v okvir veljavne zakonodaje in utemeljeni na teoretičnih, primerjalno pravnih in empiričnih rezultatih iz predhodnih faz projekta MAPA. Predlog ukrepov iz zaključnega poročila je zato treba brati skupaj s predhodnimi vmesnimi poročili, ki predstavljajo njegovo obsežnejšo argumentirano obrazložitev in utemeljitev. Vsi ukrepi so interdisciplinarno

obravnavani in usklajeni znotraj raziskovalne skupine, pri čemer pa raziskovalna skupina ocenjuje, da bi bilo treba v nadaljevanju, ko bi odločevalci izbrali določen nabor ukrepov iz svežnja predlogov, *izbrane ukrepe še natančneje evalvirati* tako z vidika učinkov na posameznika (pravni in socialni vidik) kot na posamezno podjetje in trg dela v celoti (mikro in makro ekonomski učinki) ter družbo kot celoto (sociološki vidik). Projekt MAPA je bil zaključen aprila 2020. Celovit vpogled v raziskovalno delo in rezultate projekta MAPA zagotavljajo vmesna poročila in zaključno poročilo (več informacij na spletnih straneh: <https://institut-delo.com/S40400/MAPA>). Rezultate projekta MAPA objavlja med drugim tudi znanstvena monografija »**Prekarno delo: multidisciplinarna analiza**«, ki je bila marca 2020 pripravljena za izdajo v so-založništvu Pravne fakultete in Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani.

Dr. Katarina Kresal Šoltes*

* Katarina Kresal Šoltes, doktorica pravnih znanosti, namestnica direktorja Inštituta za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani
katarina.kresal@pf.uni-lj.si
Katarina Kresal Šoltes, PhD, Deputy Director at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

Priloge:

Tabela 1: Osnovni podatki o projektu

Šifra	V5-1741	
Naslov	MAPA: Multidisciplinarna Analiza Prekarnega dela: pravni, ekonomski, socialni in zdravstveno varstveni vidiki MAPA: Multidisciplinary Analysis of the Precarious work? legal, economic, social and health protection aspects	
Vodja	19427	Grega Strban
Naziv težišča v okviru CRP	12.1.1	Pravni, ekonomski, socialni in zdravstveno varstveni vidiki prekarnega dela
Obdobje financiranja	04.2018 - 03.2020	
Nosilna raziskovalna organizacija	510 583	Univerza v Ljubljani Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta
Raziskovalne organizacije soizvajalke	381 508 584 591 592	Univerza v Ljubljani, Medicinska fakulteta Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta Univerza v Ljubljani, Fakulteta za socialno delo Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta
Raziskovalno področje po šifrantu ARRS	5 5.05	DRUŽBOSLOWJE Pravo
Družbeno-ekonomski cilj	11.	Družbenopolitični sistemi, strukture in procesi
Raziskovalno področje po šifrantu FORD	5 5.05	Družbene vede Pravo
Financerja	Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	

Tabela 2: Realizacija programa dela in rezultati

Del. sklop	Naziv	Obdobje	Stanje / realizacija	Opis	Rezultati (predvideni / realizirani)
1.	Multidisciplinarna opredelitev koncepta prekarnega dela	1.4.2018 – 30.9.2018	Zaključen	Raziskovanje Vodenje/upr. Deseminacija	✓ I. vmesno poročilo ✓ Konferenca ✓ Posvet ✓ Članki
2.	Analiza stanja prekarnosti v Sloveniji	1.10.2018 – 30.6.2019	Zaključen	Raziskovanje Delo na terenu Vodenje/upr. Deseminacija	✓ Ankete ✓ Intervjuji ✓ Fokusna skupina ✓ II. vmesno poročilo ✓ Konferenca ✓ Članki
3.	Mednarodna / primerjalno-pravna analiza	1.6.2019 – 31.10.2019	Zaključen	Raziskovanje Vodenje/upr. Deseminacija	✓ III. vmesno poročilo ✓ Konferenca ✓ Članki
4.	Oblikovanje predlogov ukrepov za omejevanje negativnih učinkov prekarnosti	1.11.2019 – 31.3.2020	Zaključen	Sinteza raziskovanja Oblikovanje predlogov Vodenje/upr. Deseminacija	✓ Posvet ✓ Nabor ukrepov ✓ Usklajevalni vmesni konferenci ✓ Zaključno poročilo - Zaključna konferenca ✓ Monografija ✓ Članki