Socialna kapica pred ustavnim sodiščem

Enakost prispevnih bremen, načelo socialne države in ustavna odgovornost zakonodajalca v primerjalni perspektivi Evropske unije

mag. Franc Derganc | AITAXIN SLO | 7. november 2026

Povzetek

Prispevek obravnava ustavnopravne meje zakonodajalčeve pristojnosti pri določanju najvišjih osnov za obračun obveznih prispevkov za socialno varnost, s posebnim poudarkom na ureditvi socialne kapice v Zakonu o interventnih ukrepih za razvoj Slovenije (ZIURS). Temeljno raziskovalno vprašanje ni, ali je socialna kapica sama po sebi ustavno dopustna, temveč ali je dopustno vzpostaviti ali ohraniti sistem, v katerem so primerljive skupine zavarovancev različno prispevno obremenjene, ne da bi zakonodajalec razlike ustrezno stvarno utemeljil in preveril njihove posledice za financiranje socialne varnosti. Raziskava povezuje načelo enakosti iz 14. člena Ustave Republike Slovenije, načelo socialne države iz 2. člena, pravico do socialne varnosti iz 50. člena in načelo zakonitosti javnih dajatev iz 147. člena ter vključuje primerjalno ustavnosodno prakso Avstrije, Nemčije, Italije in Portugalske. Posebno pozornost namenja odločbi Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-106/26, ki je razmejila referendumskopravni značaj posameznih ureditev ZIURS, ni pa odločila o materialni ustavnosti socialne kapice. Osrednja ugotovitev raziskave je, da široka zakonodajalčeva diskrecija na področju socialne politike ne izključuje njene dolžnosti, da izkaže razumno povezavo med zakonodajnimi cilji, razdelitvijo prispevnih bremen in dejanskimi učinki sprejetih ukrepov. Posebna osrednja hipoteza je, da nezagotovljeno nadomestno financiranje ob predvidljivem izpadu prispevkov odpira vprašanje izpolnjevanja pozitivne ustavne dolžnosti države, da skrbi za delovanje obveznih socialnih zavarovanj; morebitna ugotovitev protiustavnosti je odvisna od izkazanih posledic in zavezujočih ustavnih standardov.

Ključne besede: socialna kapica, ZIURS, ustavna enakost, socialna država, socialni prispevki, solidarnost, ustavnosodna presoja, EU-27.

1. Uvod: socialna kapica kot vprašanje ustavne pravičnosti

Razprava o socialni kapici se v Sloveniji pogosto omejuje na vprašanje gospodarske konkurenčnosti, stroškov visoko kvalificiranega dela in možnosti zadrževanja strokovnjakov. Takšna razprava je gospodarskopolitično legitimna, vendar z ustavnopravnega vidika nepopolna. Prispevki za socialno varnost namreč niso zgolj strošek dela, temveč zakonsko določene obvezne javne dajatve, povezane s financiranjem socialnih zavarovanj in izvrševanjem ustavne pravice do socialne varnosti. Njihova ureditev zato ni samo vprašanje gospodarske učinkovitosti, temveč tudi vprašanje porazdelitve javnih bremen med posameznimi skupinami zavezancev, njihove primerljivosti in obstoja razumnih razlogov za razlikovanje. Poseben ustavnopravni problem nastane, kadar zakonodajalec posameznim skupinam določi zgornjo mejo prispevne osnove, drugim pa prispevke obračunava od drugače ugotovljenih ali neomejenih osnov, pri čemer so razlike med zaposlenimi, samozaposlenimi in kmeti povezane še z različnimi metodami ugotavljanja dohodka, vrstami zavarovanj ter obsegom pravic. Ni mogoče vnaprej

sklepati, da so takšne razlike protiustavne, prav tako pa njihove dopustnosti ni mogoče utemeljiti zgolj z dejstvom, da so nastale kot rezultat zakonodajalčeve gospodarske politike. V tem okviru je odločilno vprašanje, ali zakonodajalec za razlikovanje med primerljivimi položaji razpolaga s stvarnimi, preverljivimi in ustavno sprejemljivimi razlogi ter ali je ocenil, kako izbrana ureditev vpliva na celoto socialnega sistema. Raziskava zato zagovarja tezo, da ustavnosodna presoja socialne kapice zahteva analizo celotne prispevne arhitekture, ne pa izolirane presoje koristi posameznega zakonodajnega ukrepa. (1)

2. Načelo enakosti in ustavnopravna primerljivost prispevnih obveznosti

Drugi odstavek 14. člena Ustave določa splošno načelo enakosti pred zakonom, ki od zakonodajalca zahteva enako obravnavanje bistveno enakih položajev in dopušča različno obravnavanje, kadar zanj obstaja razumen razlog, povezan s predmetom urejanja. Pri prispevkih za socialno varnost je zato bistveno opredeliti pravilne primerjalne skupine in ugotoviti, katere njihove značilnosti so ustavnopravno pomembne. Zaposleni, samozaposleni in kmetje niso v vseh pogledih enake skupine zavarovancev, vendar sama razlika v statusu ne more nadomestiti analize njihove ekonomske sposobnosti, pravic iz socialnega zavarovanja in načina določanja prispevnih osnov. Raziskava mora zato razlikovati med horizontalno enakostjo, pri kateri primerja zavezance v primerljivem ekonomskem in pravnem položaju, ter vertikalno enakostjo, ki odpira vprašanje prispevne obravnave zavezancev z različnimi ekonomskimi zmožnostmi. Socialna kapica lahko povzroči, da se pri dohodkih nad določeno mejo povprečna prispevna obremenitev glede na celotni dohodek znižuje, čeprav se absolutni znesek prispevkov do dosežene meje povečuje. Takšen učinek sam po sebi ne dokazuje protiustavnosti, saj ustava ne predpisuje enotne progresivne strukture vseh socialnih prispevkov; vendar zahteva presojo razlogov, zaradi katerih je zakonodajalec prav pri določeni skupini zavezancev omejil prispevno osnovo. Primerjalno je posebej pomembna odločba nemškega Zveznega ustavnega sodišča 1 BvL 3/18 z dne 7. aprila 2022, ki poudarja, da mora zakonodajalec tudi pri socialnih prispevkih spoštovati načelo enakomerne porazdelitve bremen. Čeprav je nemška odločba obravnavala predvsem upoštevanje vzgoje otrok pri prispevkih za socialno zavarovanje, njena ustavnopravna argumentacija potrjuje, da prispevnih obveznosti ni mogoče izvzeti iz nadzora nad enakostjo. (2)

3. Solidarnost in ustavna meja zakonodajalčeve diskrecije

Načelo socialne države iz 2. člena Ustave in pravica do socialne varnosti iz 50. člena ne zahtevata, da bi moral vsak zavarovanec plačati enak delež dohodka v posamezno socialno zavarovanje, niti ne zahtevata popolne ekvivalence med vplačanimi prispevki in pridobljenimi pravicami. Socialno zavarovanje namreč povezuje zavarovalna, prerazdelitvena in solidarnostna načela, katerih razmerje zakonodajalec oblikuje glede na naravo posameznega zavarovanja. Vendar iz zakonodajalčeve pristojnosti za določanje tega razmerja ne izhaja neomejena možnost, da bi finančne posledice razbremenitve ene skupine brez obrazložitve prenesel na drugo skupino ali na državni proračun. Pri tem je treba razlikovati med zmanjšanjem prihodkov socialnih blagajn in dejanskim posegom v socialne pravice: prvo še ne dokazuje drugega, lahko pa ustvari ustavnopravno pomembna tveganja, če ni zagotovljenega ustreznega nadomestnega financiranja. Italijansko Ustavno sodišče je v odločbi št. 173/2016 pri presoji solidarnostnih prispevkov iz višjih pokojninskih prejemkov poudarilo zahteve po razumnosti, sorazmernosti, časovni omejenosti in povezanosti ukrepa s potrebami pokojninskega sistema. Portugalsko Ustavno sodišče je v odločbi št. 187/2013 obravnavalo ustavne meje porazdelitve

bremen v okviru javnofinančne konsolidacije. Obe odločbi neposredno ne presojata uvedbe socialne kapice, vendar ponujata pomembno analogno argumentacijo: zakonodajalec mora javnofinančne cilje uresničevati tako, da upošteva dejansko porazdelitev bremen in ustavno varovane položaje posameznikov. (3) (4)

4. Primerjalnopravni pomen avstrijske ureditve

Avstrijska ureditev kaže, da najvišja prispevna osnova sama po sebi ni nezdružljiva s sistemom obveznega socialnega zavarovanja. V skladu s 45. členom avstrijskega Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (ASVG) je prispevna osnova omejena z zakonsko določeno najvišjo osnovo, pri čemer zakon ureja tudi njen pomen pri več vzporednih zavarovalnih razmerjih. Avstrijsko Ustavno sodišče je v zadevi G253/2021 obravnavalo pravila o najvišjih prispevnih osnovah in vračanju prispevkov v okoliščinah večkratnega zavarovanja. Za slovensko razpravo je ta primer pomemben predvsem zato, ker pokaže, da je treba prispevno kapico presojati skupaj s pravili o nastanku zavarovanja, obveznosti plačila prispevkov in preprečevanju čezmernega plačevanja pri več zavarovalnih podlagah. Primerjalna uporaba avstrijskega sistema pa ima jasno omejitev: obstoj kapice v Avstriji sam po sebi ne dokazuje, da bi bila katerakoli slovenska ureditev ustavno skladna. Primerjava mora zajeti tudi vrsto zavarovanja, uporabljene prispevne stopnje, pravice iz zavarovanja in načine financiranja morebitnih primanjkljajev, sicer bi zakonodajalec iz tujega pravnega reda prevzel posamezen institut, ne da bi upošteval njegovo sistemsko funkcijo. (5)

5. ZIURS, referendum in ustavna odgovornost zakonodajalca

Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-106/26 z dne 24. julija 2026 pomeni pomembno ustavnopravno izhodišče, vendar je treba njen predmet presoje natančno razlikovati od materialne ustavnosti socialne kapice. Ustavno sodišče je presojalo sklep Državnega zbora o nedopustnosti razpisa zakonodajnega referenduma in ugotovilo, da ZIURS vsebuje tako vsebine, za katere velja referendumska izjema po drugem odstavku 90. člena Ustave, kot druge vsebine, ki glede na svoj obseg in pomen niso podredne pretežni vsebini zakona. Zato je sklep o nedopustnosti referenduma razveljavilo, pri čemer pa ni odločalo o tem, ali je posamezna prispevna ureditev vsebinsko skladna z načelom enakosti, načelom socialne države ali pravico do socialne varnosti. Razprava o ustavnosti socialne kapice mora zato ostati samostojno raziskovalno vprašanje. Posebno pozornost zasluži tudi razlika med večinsko obrazložitvijo odločbe in odklonilnim ločenim mnenjem sodnika Marka Starmana, ki je opozoril na nevarnost, da bi ustavnopravno naravo prispevne obveznosti preveč določala zakonodajna umestitev posamezne določbe. Iz tega izhaja širše vprašanje, ali lahko zakonodajna tehnika vpliva na dejanski obseg ustavnih jamstev, pri čemer je treba ločevati ustavnopravne posledice zakonodajnega postopka od ustavnosti vsebine sprejetega zakona. (6)

6. Osrednje ustavnopravno vprašanje: kdo nadomesti izpad in kdo jamči socialne pravice?

Dosedanja razprava o socialni kapici pogosto obravnava manj pobranih prispevkov kot fiskalno vprašanje, ki ga je mogoče rešiti naknadno. Vendar je prav v tej predpostavki jedro ustavnopravnega problema. Drugi odstavek 50. člena Ustave Republike Slovenije določa, da država ureja obvezno zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in drugo socialno zavarovanje ter skrbi za njihovo delovanje. Ta dolžnost ni izpolnjena zgolj z ohranitvijo zakonsko zapisanega obsega pravic, če zakonodajalec

sočasno bistveno zmanjša njihov predvideni vir financiranja, ne da bi utemeljil, kako bodo pravice v praksi še naprej dostopne. ZIURS v 14. členu predvideva najvišjo mesečno prispevno osnovo 7.500 EUR v okviru dodanega 6.a člena ZPSV. Kadar se prispevki nad tem pragom ne obračunajo, nastane ob drugih nespremenjenih okoliščinah izpad prispevnih prihodkov. Zato mora predlagatelj že v zakonodajnem postopku odgovoriti na tri povezane zahteve: kakšen izpad bo nastal po posameznih blagajnah in vrstah zavarovanj; s katerim pravno in finančno opredeljenim virom bo pokrit; ter kako bo država preprečila zmanjšanje dejanske dostopnosti in kakovosti ustavno varovanih pravic. Splošno pričakovanje prihodnje gospodarske rasti brez preverljivega časovnega in finančnega modela ne more biti enakovredno zanesljivemu nadomestnemu viru. (7) (8)

Objavljene finančne ocene kažejo, da tveganja niso zgolj hipotetična. Zveza svobodnih sindikatov Slovenije v analizi z dne 15. oktobra 2026 navaja, da predlagatelji za celoten ZIURS ocenjujejo približno 571,1 milijona EUR negativnih javnofinančnih posledic, vendar ne opredelijo kompenzacijskega vira; ta znesek obsega več ukrepov zakona in ga ni dopustno pripisati samo prispevni kapici. ZSSS hkrati povzema ločene ocene pristojnih nosilcev zavarovanj; za znanstveno uporabo je treba vse njihove prvotne finančne izračune in predpostavke še neposredno preveriti. Že obstoj ocenjenega izpada pa zahteva dokumentirano odločitev, ali bo razlika pokrita s prenosom iz državnega proračuna, z novimi prihodki, z zmanjšanjem drugih proračunskih postavk ali z drugačnim preoblikovanjem obveznosti. Če je za pokritje odgovoren državni proračun, se breme ne izgubi, temveč prenese na širšo skupnost davkoplačevalcev, zato nastane dodatno vprašanje skladnosti porazdelitve bremen z načelom enakosti. Če takšna obveznost ni določena ali finančno zavarovana, se ustavnopravno tveganje poglobi, ker lahko pritiski na financiranje povzročijo daljše čakalne dobe, zmanjšano dostopnost storitev ali posredne posege v socialne pravice. Pri tem ni dopustno trditi, da so takšne posledice že nastale: ZIURS je na dan 7. novembra 2026 predmet razpisanega referenduma za 6. december 2026. (9) (10)

Ustavnopravno je treba razlikovati tri stopnje dokazovanja. Prva je nepojasnjeno financiranje: če predlog zakona ne določi vira za predvidljiv izpad, gre za resno pomanjkljivost zakonodajne utemeljitve in potencialno nevarnost za izvrševanje pozitivne obveznosti države po 50. členu Ustave, vendar sama ta ugotovitev še ne dokazuje avtomatične protiustavnosti. Druga stopnja je dokazljivo tveganje: če razpoložljivi podatki kažejo, da zaradi izpada ni mogoče vzdrževati potrebnih storitev ali pravic brez dodatnih ukrepov, mora zakonodajalec posebej izkazati ustavnopravno sprejemljivost in dejansko učinkovitost zagotovljenih varovalk. Tretja stopnja je dejanski poseg v pravice: če se zaradi nezagotovljenega financiranja zmanjša dejanska možnost uživanja ustavno varovanih storitev, postane ustavnopravni očitek bistveno konkretnejši. Za vsako od teh stopenj je treba določiti zavezujoči pravni standard, izkazati vzročno zvezo med ukrepom in posledico ter razlikovati politično ali strokovno neustreznost od ugotovljene protiustavnosti. (7) (11)

7. Primerjalna ustavnosodna praksa: finančna odgovornost in ustavnost zakonodajnega postopka

Poljska odločba Trybunał Konstytucyjny Kp 1/18 z dne 14. novembra 2018 je posebej pomenljiva, ker je obravnavala spremembo zakonodaje o socialnem zavarovanju, povezano z zgornjo mejo prispevne osnove. Sodišče je zakon razglasilo za neskladen s 7. členom poljske ustave, čeprav je ugotovilo skladnost z njenim 2. členom. Primer dokazuje, da lahko kršitev zavezujočih zahtev zakonodajnega

postopka samostojno vodi do protiustavnosti tudi pri prispevni zakonodaji; ne dokazuje pa, da bi bila vsaka pomanjkljiva fiskalna obrazložitev v Sloveniji že sama po sebi kršitev Ustave. Portugalska odločba Acórdão 187/2013 je vsebinsko drugačna, vendar pomembna z vidika pravične porazdelitve javnih bremen: tamkajšnje ustavno sodišče je razveljavilo posamezne ukrepe proračunskega zakona zaradi njihove neskladnosti z načelom enakosti. Njena primerjalna vrednost je v zahtevi, da se učinki javnofinančnih odločitev obravnavajo celovito, ne pa samo glede na legitimnost navedenega fiskalnega cilja. Italijanska odločba 70/2015 opozarja na meje utemeljevanja posegov v pokojninske položaje s proračunskimi cilji, vendar jo je treba uporabiti analogno, saj se ne nanaša na slovensko prispevno kapico. Iz navedenih primerov ne izhaja enotno evropsko pravilo, po katerem je kapica brez izrecnega nadomestnega vira nujno protiustavna; izhaja pa prepričljiv primerjalni argument za strogo presojo zakonodajnih razlogov, pravične razporeditve bremen in spoštovanja pravno zavezujočih postopkov. (11) (12) (13)

Za Slovenijo je treba raziskavo razširiti na potek priprave ZIURS: kdaj je bila predlagatelju znana višina izpada; ali so ZPIZ, ZZZS, Fiskalni svet in socialni partnerji podali ocene; kako so bile njihove pripombe obravnavane; ali je bil zakonodajalcu predstavljen scenarij zmanjšanih prihodkov v času gospodarskega ohlajanja; ter ali je obstajala zakonska ali proračunska zaveza za stabilno nadomestno financiranje. Posebej pomembno je razlikovanje med pomanjkanjem političnega soglasja in kršitvijo konkretne ustavne ali zakonsko zavezujoče procesne norme. Ustavno sodišče je v U-I-106/26 obravnavalo referendumsko dopustnost celotnega ZIURS, ne pa materialnega vprašanja, ali predvidena razbremenitev in financiranje izpolnjujeta dolžnost države do socialnih zavarovanj. To pomeni, da materialni ustavni očitek ostaja odprt in mora biti predmet samostojne, dokazno konkretizirane presoje. (6) (14)

8. Predlog sestavljenega ustavnega testa

Na podlagi slovenske in primerjalne ustavnosodne prakse je mogoče oblikovati raziskovalni model presoje socialne kapice, ki vključuje pet povezanih vprašanj: prvič, ali so skupine zavezancev glede na namen konkretnega socialnega zavarovanja v bistveno primerljivem položaju; drugič, ali za različne prispevne osnove obstajajo razumni in predmetno povezani razlogi; tretjič, kakšne so neposredne in posredne porazdelitvene posledice omejitve prispevne osnove; četrtič, ali je zakonodajalec zagotovil ustrezno finančno podlago za nadaljnje učinkovito izvrševanje socialnih pravic; in petič, ali so bile spoštovane zavezujoče postopkovne zahteve pri sprejemanju zakonodaje. Ta model ni neposredno predpisan ustavni test niti ga ni mogoče brez prilagoditve uporabiti za vsako socialno zavarovanje, temveč predstavlja raziskovalno sintezo, ki zahteva ločeno presojo posameznih ustavnih očitkov. Njegova prednost je predvsem v tem, da omogoča razlikovanje med politično sporno odločitvijo, gospodarsko vprašljivim ukrepom in pravno dokazljivo protiustavnostjo. Morebitna odsotnost empirične analize lahko oslabi stvarno utemeljitev ukrepa, vendar še ne pomeni samostojne ustavne kršitve, če ni izkazana povezava s konkretnim ustavnim standardom. Prav tako javnofinančni izpad ni sam po sebi protiustaven, dokler je zagotovljeno ustavno zahtevano varstvo socialnih pravic.

9. Presoja ZIURS po metodologiji AJAO: kdo nosi tveganje razbremenitve in kdo jamči socialne pravice?

Metodologija AI Analitika javne oblasti (AJAO), ki jo je avtor opredelil v pravilniku z dne 5. februarja 2026, razširi ustavnopravno analizo z vprašanjem, ali zakonodajna odločitev dejansko ohranja pogoje za uresničevanje človekovih pravic. Pri presoji socialne kapice zato ni dovolj ugotoviti, da je ukrep uveden z zakonom in da posamezne pravice v formalnem smislu ostajajo nespremenjene. Preveriti je treba predvidljiv izpad prihodkov, verodostojnost nadomestnega financiranja, časovno zaporedje reforme in proračunskih ukrepov, učinek na dostopnost storitev ter nosilca posledic morebitnih napačnih napovedi. AJAO je strokovna metodologija sistemske in preventivne presoje javne oblasti, ne pa sodni organ ali samostojen pravni vir, ki bi brez dokaznega postopka ugotavljal protiustavnost zakona. Pravno sklepanje mora zato ostati vezano na določbe Ustave in ustavnosodno prakso; vrednotenje po AJAO pa dodatno osvetli upravljavsko odgovornost za realne pogoje človekovega življenja. (15)

V fazi A – poglobljene analize – je treba pregledati kakovost podatkov (GIGO), določiti pravno naravo akta in vsebino spremembe, identificirati neposredno in posredno prizadete pravice ter upoštevati kumulativne učinke sprememb prispevkov, financiranja zdravstvenega in pokojninskega zavarovanja ter drugih določb ZIURS. Nadaljnji preizkus obsega referenčne skupine pravic, minimalne pogoje življenja, čas do učinkovite pravne varnosti, možnost nepovratne škode in vprašanje, na koga se prenaša finančno tveganje. V razpravi je treba posebej analizirati položaj otrok, bolnikov, invalidov, upokojencev in oseb z nizkimi dohodki, ne zato, ker bi bilo njihovo poslabšanje že dokazano, temveč zato, ker lahko posledice zamud ali omejitev storitev nastanejo prej, kot jih je mogoče učinkovito pravno odpraviti. Osrednja podatkovna vrzel ostaja ločitev učinkov same socialne kapice od drugih ukrepov ZIURS: zneski, pripisani celotnemu zakonu, niso dokaz izpada zaradi ene same določbe, ocene posameznih organizacij pa morajo biti preverjene s primarnimi fiskalnimi in aktuarskimi izračuni ZPIZ, ZZZS in predlagatelja. (9) (16)

V fazi B – korektivnih ukrepov – je treba enakovredno preveriti tri politično in pravno izvedljive alternative. Možnost A je uvedba kapice ob vnaprej določeni in preverljivi finančni kompenzaciji ter javnem letnem poročanju o učinkih na socialne blagajne; možnost B je postopna ali pogojna uvedba z merljivimi varovalkami, kontrolnimi datumi in pravili za prilagoditev, kadar so ogrožene pravice; možnost C je opustitev kapice in izbor drugačnih spodbud za razvoj in zadrževanje visoko usposobljenih kadrov, pri katerih je treba dokazati primerljive gospodarske učinke. Izbira med alternativami se ne sme opirati zgolj na bruto znižanje stroškov dela ali obljubo gospodarske rasti. Vsako možnost je treba oceniti po neto javnofinančnem učinku, distribuciji koristi, dokazljivi dodatni zaposlitvi in ohranitvi pogojev za izvrševanje socialnih pravic. Če izpad prihodkov povzroči slabšo dostopnost potrebnih zdravstvenih storitev ali druge konkretne prikrajšanosti, je to pomemben indic za ustavnopravno presojo po 2., 14. in 50. členu Ustave; samo pomanjkanje podrobno predstavljenega vira financiranja pa še ne pomeni avtomatično ugotovljene protiustavnosti. (1) (15)

Faza C predstavlja primerjalno matriko učinka, rezultata za človeka, dokaznega kazalnika in odgovornosti, ki omogoča naknadno preverjanje zakonodajnih obljub. Navedeni kazalniki so raziskovalni predlogi, ne izmerjene vrednosti: za vsakega je treba določiti izhodiščno stanje, ciljno vrednost, obdobje spremljanja, metodologijo izračuna, podatkovni vir in odgovorni organ. Pri zdravstvenih storitvah na primer ni dovolj spremljati zgolj višine prihodkov ZZZS, temveč tudi pravočasnost dostopa; pri pokojninah je treba ločiti finančno ravnotežje od pravočasnosti in zakonske

višine izplačil; pri razvojnem cilju pa ugotoviti, ali je razbremenitev res povzročila dodatne zaposlitve ali zadržanje kadrov glede na primerljivo izhodišče. Tako matrika ne predpostavlja škode, temveč določa, kako bi jo bilo mogoče dokazati ali ovreči.

Program / odločitev	Učinki in tveganja	Outcome za človeka	KPI in dokaz	Odgovornost	Pričakovanje človeka
Socialna kapica / ZIURS	Ocenjeni izpad prispevkov; način nadomestitve ni dovolj razviden iz obravnavanih dokazov	Stabilno financiranje socialnih pravic brez zmanjšanja dostopa	Neto izpad po zavarovanjih; zakonito zagotovljeni nadomestni viri	Vlada, pristojna ministrstva, Državni zbor	Da razbremenitev drugih ne povzroči nepredvidenih omejitev pravic
Pokojninsko zavarovanje	Tveganje dolgoročnega primanjkljaja ob nespremenjenih obveznostih	Pravočasno in zakonsko pravilno izplačilo pokojnin	Delež pravočasnih izplačil; bilančna projekcija ZPIZ	MDDSZ, ZPIZ, Vlada v okviru pristojnosti	Zanesljiva, pravočasna in predvidljiva pokojnina
Zdravstveno zavarovanje	Tveganje omejene dostopnosti, če nadomestitev prihodkov ne zadošča	Dostop do zdravstveno potrebne obravnave brez dodatnih zamud	Mediana čakalne dobe po storitvah; realizacija programa	MZ, ZZZS, izvajalci – po pristojnostih	Pravočasna zdravstvena oskrba, zlasti pri nujnih stanjih
Enakost prispevnih bremen	Možna koncentracija koristi pri višjih osnovah in različni učinki po statusih	Stvarno utemeljena porazdelitev javnih bremen	Efektivna stopnja po dohodkovnih decilih, statusih in zavarovanjih	Vlada, MF, Državni zbor	Pregledna in razumno utemeljena obremenitev
Razvojni cilji	Nejasna vzročna povezava med nižjimi prispevki in novimi delovnimi mesti	Dokazano dodatno zaposlovanje in zadržanje kadrov	Neto sprememba zaposlenosti v primerljivi kontrolni skupini	Vlada, MGTŠ, MDDSZ	Gospodarski učinek brez prenosa tveganja na šibkejše
Zakonodajni postopek	Tveganje nezadostne obrazložitve fiskalnih in socialnih posledic	Javna, preverljiva in popravljiva odločitev	Objavljene projekcije; odzivi na ključne pripombe; revizije napovedi	Predlagatelj, Vlada, Državni zbor	Razumeti, kdo plača reformo in kdo odgovarja za učinke

Tabela C. Predlog razširjene primerjalne matrike AJAO za ZIURS (ex ante). Vrednosti KPI niso ugotovljene; preglednica opredeljuje dokazno zasnovo ter ne dokazuje, da je do poslabšanja storitev že prišlo. Vir metodološkega okvira: AJAO, 2026. (15)

10. Zaključek

Ustavnopravna presoja socialne kapice ne sme postati ideološko glasovanje o tem, ali je gospodarska konkurenčnost pomembnejša od socialne solidarnosti. Obe vrednoti sta lahko legitimna cilja zakonodajne politike, vendar nobena ne odpravlja ustavne zahteve po stvarni utemeljenosti razlikovanja in spoštovanju temeljnih načel pravne države. Primerjalna analiza potrjuje, da evropske države poznajo različne oblike omejevanja prispevnih osnov, vendar iz raznolikosti ureditev ne izhaja splošna ustavna obveznost uvedbe kapice niti splošna prepoved njene uvedbe. Odločilno je, kako posamezna ureditev deluje znotraj konkretnega sistema socialnih zavarovanj in ali je zakonodajalec sposoben pojasniti njene razlikovalne in finančne učinke. Slovenski zakonodajalec lahko torej socialno kapico uvede, spremeni ali zavrne, vendar mora pri tem ostati znotraj ustavnih meja svoje diskrecije. Svoboda zakonodajalca, da določa socialno in gospodarsko politiko, ne pomeni svobode, da ustavno relevantnih razlik med zavezanci ne pojasni. Morebitna ugotovitev protiustavnosti pa mora temeljiti na izkazanem neskladju s konkretno ustavno določbo, ne zgolj na nezadostni prepričljivosti političnih ali ekonomskih argumentov.

Osrednja ugotovitev te dopolnitve je zato strožja od običajne razprave o gospodarski koristnosti kapice. V socialni državi zakonodajalec ne more odgovorno obljubiti nižjih prispevkov, ne da bi hkrati pojasnil, kdo bo financiral ohranitev pravic, če se prihodki obveznih zavarovanj zmanjšajo. Če bo takšna

finančna vrzel dokazljivo ogrozila izvrševanje pravic in zanjo ne bo ustavno sprejemljivega nadomestnega mehanizma, bo mogoče utemeljiti očitek materialne protiustavnosti. Če bo ugotovljena kršitev zavezujoče ustavne zahteve zakonodajnega postopka, bo mogoč še ločen procesni očitek. Končni sodni sklep zahteva dokazovanje teh predpostavk, ne zgolj presoje politične primernosti kapice. (7) (11) (14) Analiza po AJAO dodatno pokaže, da bi bilo strokovno napačno iz fiskalne negotovosti neposredno izpeljati že nastalo kršitev pravic; prav tako pa bi bilo neodgovorno sprejeti trajno razbremenitev brez vnaprej določenega načina preverjanja, kdo prevzame izpad in kakšne bodo posledice za ljudi. Vprašanje »kdo plača« mora zato postati obvezni empirični del zakonodajne in ustavnopravne argumentacije.

Znanstvene opombe

(1) Ustavno sodišče Republike Slovenije. Ustava Republike Slovenije – ustavnopravna izhodišča enakosti, socialne države, socialne varnosti in zakonitosti javnih dajatev. 1991 (s spremembami). Prvič, 14. člen Ustave je temeljni normativni okvir za presojo razlikovanja med skupinami zavezancev. Drugič, 2. člen opredeljuje socialno državo kot eno izmed temeljnih ustavnih načel. Tretjič, 50. člen omogoča presojo, ali spremembe financiranja socialnih zavarovanj vplivajo na ustavno varovano socialno varnost. Četrtič, 147. člen vzpostavlja zahtevo po zakonski ureditvi javnih dajatev in njihovih bistvenih elementov. Petič, skupna uporaba teh določb omogoča razlikovanje med dopustno socialnopolitično izbiro in ustavno nedopustnim razlikovanjem.

(2) Bundesverfassungsgericht, Nemčija. Beschluss vom 7. April 2022, 1 BvL 3/18 et al. – Erziehungsaufwand im Beitragsrecht der Sozialversicherung. 2022. Prvič, odločba potrjuje uporabo splošnega načela enakosti tudi na področju obveznih socialnih prispevkov. Drugič, poudarja zahtevo po enakomerni porazdelitvi prispevnih bremen med primerljivimi zavezanci. Tretjič, kaže, da lahko tudi formalno enaka zakonska ureditev povzroča ustavno relevantno neenakost. Četrtič, omogoča primerjalno analizo med posameznimi prispevnimi režimi, vendar ne določa neposredne rešitve za slovensko socialno kapico. Petič, odločba podpira raziskovalno izhodišče, da je treba prispevne obveznosti presojati glede na njihove dejanske pravne in ekonomske učinke.

(3) Corte costituzionale, Italija. Sentenza n. 173/2016. 2016. Prvič, odločba obravnava ustavne meje solidarnostnih ukrepov v pokojninskem sistemu. Drugič, posebej poudarja zahteve po razumnosti in sorazmernosti obremenitev. Tretjič, izpostavlja pomen sistemske povezave solidarnostnega prispevka z namenom pokojninskega financiranja. Četrtič, njena argumentacija je uporabna za presojo porazdelitve bremen, ne pa kot neposredna odločitev o najvišjih prispevnih osnovah. Petič, za slovensko raziskavo je pomembna kot analogni primer, ki opozarja, da je treba finančne ukrepe presojati v njihovem socialnem in sistemskem kontekstu.

(4) Tribunal Constitucional, Portugalska, sodnik poročevalec Carlos Fernandes Cadilha. Acórdão n.º 187/2013. 2013. Prvič, odločba obravnava ustavnost javnofinančnih ukrepov, sprejetih v obdobju gospodarske in proračunske krize. Drugič, posebej je pomembna za razumevanje načela enakosti pri razporejanju finančnih bremen med družbenimi skupinami. Tretjič, kaže, da obstoj legitimnega javnofinančnega cilja sam po sebi ne odpravlja potrebe po ustavnopravni presoji izbranega ukrepa. Četrtič, omogoča primerjavo med zahtevami finančne vzdržnosti države in ustavnim varstvom posameznih skupin upravičencev. Petič, za analizo ZIURS je uporabna kot analogni vir pri presoji porazdelitvenih posledic, ne pa kot neposreden dokaz protiustavnosti prispevne kapice.

(5) Verfassungsgerichtshof, Avstrija. Erkenntnis G253/2021, 20. september 2023, v povezavi s 45. in 70. členom ASVG. 2023. Prvič, odločba predstavlja neposredno primerjalno podlago za raziskovanje omejitev najvišje prispevne osnove. Drugič, avstrijska ureditev izrecno ureja uporabo zgornje osnove v posameznih zavarovalnih razmerjih. Tretjič, pravila o vračanju prispevkov omogočajo presojo položaja zavarovancev, ki so vključeni v več obveznih zavarovanj. Četrtič, primer pokaže, da je zakonodajna ureditev socialne kapice sistemsko povezana tudi s pravili o obračunu, plačevanju in vračanju prispevkov. Petič, uporaben je kot neposreden pravni primer, vendar zahteva upoštevanje razlik med avstrijskim in slovenskim sistemom socialnega zavarovanja.

(6) Ustavno sodišče Republike Slovenije. Odločba U-I-106/26 z dne 24. julija 2026, skupaj z ločenimi mnenji. 2026. Prvič, odločba neposredno obravnava ustavno dopustnost prepovedi referenduma o ZIURS. Drugič, razlikuje med vsebinami zakona, ki sodijo med ustavne referendumske izjeme, in tistimi, za katere referendum načeloma ostaja dopusten. Tretjič, potrjuje, da zakonodajna tehnika združevanja različnih področij ne more sama po sebi zagotoviti izključitve referendumskega odločanja. Četrtič, ločena mnenja odpirajo pomembna vprašanja o razmerju med pravno naravo prispevnih obveznosti in njihovo umestitvijo v posamezne zakone. Petič, odločba je temeljni slovenski vir za analizo zakonodajnega postopka ZIURS, vendar ne predstavlja materialne ustavnosodne odločitve o socialni kapici.

(7) Mag. Franc Derganc. Kritična analiza članka dr. Bogomirja Kovača »Zablode Janševe vlade« ali kdo bo plačal ZIURS in kdo varuje plačnike javnih dajatev?, Modro poslovanje, 2026. Prvič, analiza osrednje vprašanje ZIURS preusmeri od koristi razbremenitve k financiranju javnih pravic. Drugič, izrecno povezuje 2., 14. in 50. člen Ustave. Tretjič, ločuje razvojne obljube od preverljivih finančnih posledic. Četrtič, zahteva presojo posledic po posameznih socialnih blagajnah. Petič, predstavlja neposredno izhodiščno avtorsko tezo tega članka. Vir: https://www.modro-poslovanje.si/BAZA-ZNANJA/

(8) Državni zbor Republike Slovenije. Zakon o interventnih ukrepih za razvoj Slovenije (ZIURS), sprejeto besedilo z dne 11. maja 2026, 2026. Prvič, 14. člen določa pravno zasnovo kapice prek novega 6.a člena ZPSV. Drugič, prag 7.500 EUR je izhodišče za finančni izračun. Tretjič, pravna analiza zahteva razmejitev vrst prispevkov, zajetih v določbi. Četrtič, iz zakonodajnega gradiva je treba rekonstruirati prikazane posledice in nadomestne vire. Petič, brez celovite rekonstrukcije gradiva ni mogoče dokončno presoditi kakovosti priprave zakona.

(9) Zveza svobodnih sindikatov Slovenije. Interventni zakon bi izkopal globoko luknjo v javnih financah, 15. oktober 2026. Prvič, dokument povzema oceno približno 571,1 milijona EUR negativnih posledic celotnega ZIURS. Drugič, opozarja na odsotnost predvidenega nadomestnega vira. Tretjič, navaja ocene socialnih blagajn kot podlago za nadaljnje preverjanje. Četrtič, zneska celotnega zakona ne smemo enačiti z izpadom zaradi kapice. Petič, dokument je pomemben dokaz javno izraženih opozoril, ne pa nadomestilo za neposredno preveritev izvirnih izračunov. Vir: https://www.zsss.si/ziurs-javne-finance-luknje-de-510/

(10) Državni zbor Republike Slovenije. Odlok o razpisu zakonodajnega referenduma o Zakonu o interventnih ukrepih za razvoj Slovenije (OdZIURS), 2026. Prvič, odlok določa predmet referenduma. Drugič, potrjuje datum razpisa 30. oktobra 2026. Tretjič, določa glasovanje za 6. december 2026. Četrtič, preprečuje napačno predstavitev predlagane kapice kot že uveljavljene ureditve na datum

članka. Petič, omogoča jasno razlikovanje med hipotetičnimi prihodnjimi učinki in dejansko nastalimi posegi. Vir: https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ODLO3248

(11) Trybunał Konstytucyjny, Poljska. Wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., Kp 1/18, Monitor Polski 2018, poz. 1103. Prvič, odločba obravnava zakon o spremembi sistema socialnih zavarovanj. Drugič, sodišče je ugotovilo neskladnost zakona s 7. členom poljske ustave. Tretjič, hkrati je potrdilo skladnost z njenim 2. členom. Četrtič, primer potrjuje samostojen ustavnopravni pomen zakonodajnega postopka. Petič, za Slovenijo je uporaben primerjalno, saj je treba kršitev ugotavljati po slovenskih zavezujočih procesnih normah. Vir: https://eli.sejm.gov.pl/eli/MP/2018/1103/ogl/pol

(12) Tribunal Constitucional, Portugalska. Acórdão n.º 187/2013, 5. april 2013. Prvič, odločba presoja več ukrepov državnega proračuna za leto 2013. Drugič, poudarja ustavno enakost pri pravični porazdelitvi javnih bremen. Tretjič, posamezne ukrepe je razveljavila zaradi nesorazmerno porazdeljenih učinkov. Četrtič, omogoča analogno presojo, kdo nosi breme finančne prilagoditve. Petič, ne vzpostavlja neposrednega pravila za vsako kapico prispevnih osnov. Vir: https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130187.html

(13) Corte costituzionale, Italija. Sentenza n. 70/2015, 2015. Prvič, odločba obravnava ustavno dopustnost omejitve usklajevanja pokojnin. Drugič, pomembna je pri razmerju med proračunskimi razlogi in socialnimi upravičenji. Tretjič, kaže, da fiskalni cilj sam po sebi ne zadošča za vsak poseg. Četrtič, zahteva premišljeno analizo prizadetih pravic in njihovega pravnega položaja. Petič, za ZIURS je uporabljena le analogno, ne kot neposredna presoja socialne kapice.

(14) Ustavno sodišče Republike Slovenije. Odločba U-I-106/26 z dne 24. julija 2026, objavljena 4. avgusta 2026. Prvič, odločba razveljavi sklep o nedopustnosti referenduma o ZIURS. Drugič, opredeljuje obseg ustavne izjeme za referendumsko odločanje. Tretjič, opozarja na meje združevanja različnih zakonskih vsebin. Četrtič, izrecno ne presoja materialne ustavnosti nove socialne kapice. Petič, zato ostaja odprt samostojen postopek materialne in morebitne procesne ustavnopravne presoje. Vir: https://pisrs.si/pregledPredpisa?sop=2026-01-1975

(15) Mag. Franc Derganc, SROBOTNIK d.o.o. Pravilnik o metodologiji in metodiki – AI Analitika javne oblasti (AJAO), 5. februar 2026. Prvič, pravilnik kot osrednje merilo presoje opredeljuje dejansko varovanje pogojev človekovih pravic. Drugič, določa zaporedje sistemske analize, korektivnih ukrepov in primerjalne tabele C. Tretjič, omogoča analizo časovnega vidika, nepovratne škode in prenosa sistemskega bremena na posameznika. Četrtič, metodika zahteva spremljanje rezultatov za človeka in ne samo formalno pravilnega sprejetja zakona. Petič, za članek je pomembna kot dopolnilni raziskovalni instrument, ki pa sam ne nadomešča ustavnosodnega testa. Vir: https://www.modro-poslovanje.si/Portals/0/PRAVILNIK%20o%20METODOLOGIJI%20in%20METODIKI%20AJAO_5_2_2026_final.pdf

(16) Zveza svobodnih sindikatov Slovenije. Interventni zakon bi izkopal globoko luknjo v javnih financah, 15. oktober 2026. Prvič, objava odpira vprašanje ocene javnofinančnega izpada zaradi različnih ukrepov ZIURS. Drugič, opozarja na pomen razlikovanja med učinki same socialne kapice in drugimi zakonskimi določbami. Tretjič, navaja ocene in stališča, ki jih mora znanstvena raziskava preveriti pri njihovih izvornih pripravljavcih. Četrtič, pomembna je za identifikacijo dokaznih vrzeli glede prenosa bremen na socialne blagajne. Petič, zaradi narave vira je ne smemo obravnavati kot neodvisen aktuarski izračun ali dokaz dejanskega zmanjšanja socialnih storitev.

Raziskovalni status

Besedilo je razširjeni raziskovalni osnutek. Popolna primerjalna študija držav EU-27, dodatna preveritev odločb in kvantitativni izračun porazdelitve prispevnih bremen še niso zaključeni. Ne gre za dokončno recenzirano znanstveno raziskavo. Dodatno preverjanje zahteva popolne finančne priloge ZIURS, izvirne ocene ZPIZ/ZZZS, podroben zapis zakonodajnega postopka in pregled sodnih odločb preostalih držav EU-27. Primeri Poljske, Portugalske in Italije so označeni glede na neposredno oziroma analogno dokazno težo. Razširjena analiza AJAO je zasnova ex ante presoje in ne pomeni zaključene empirične presoje učinkov. Za dokončanje Tabele C so potrebni izvorni fiskalni izračuni, konkretne varovalke in izhodiščne vrednosti kazalnikov.