

## OMEJITEV PRISPEVNE OSNOVE V SISTEMU SOCIALNIH ZAVAROVANJ

### (»SOCIALNA KAPICA«)

#### Izjava Društva za delovno pravo in socialno varnost (DDPSV)

##### 1. Ozadje

Predlagani Zakon o debirokratizaciji (ZDeb)<sup>1</sup> med drugim predvideva spremembo določb Zakona o prispevkih za socialno varnost (ZPSV).<sup>2</sup> Uvaja najvišjo osnovo za plačilo prispevkov, ki naj bi znašala 6.000 EUR bruto. Delavci in samozaposlene osebe,<sup>3</sup> ki bi prejemale plačo oziroma dohodek iz samozaposlitve, višji od 6.000 EUR bruto, naj bi nad tem zneskom plačali le davek na dohodek, ne pa tudi prispevkov za socialno varnost. Enako naj bi veljalo za delavčevega delodajalca. Namen predlagatelja naj bi bil povečati posameznikov razpoložljivi dohodek iz (samo)zaposlitve, predvsem plačo, in s tem pospešiti zaposlovanje visoko usposobljenih kadrov, ki delo pogosto iščejo v tujini.

##### 2. Razprava

Društvo za delovno pravo in socialno varnost je dne 19. aprila 2021 organiziralo strokovno srečanje, na katerem so članice in člani kritično razpravljali o omejitvi prispevne osnove, kot naj bi jo uredil predlagani ZDeb.

Ugotovljeno je bilo, da predlagatelj pomembne in praviloma trajne spremembe sistemskih določb prava socialne varnosti predvideva v zakonu, ki naj bi bil predvsem finančne narave. Tako je nevarnost, da predlog zakona ni bil podvržen presoji vsebinsko pristojnih parlamentarnih matičnih delovnih teles (predvsem odbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide ter odbora za zdravstvo), temveč je bilo kot matično delovno telo označen odbor za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo.<sup>4</sup> Prav tako bi moral biti ZDeb v tem

---

<sup>1</sup> EVA 2021-14411-0001, EPA: 1759 – VIII.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 5/96 do 26/14 (ZSDP-1).

<sup>3</sup> Te sicer že uživajo omejitev prispevne (zavarovalne) osnove v pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

<sup>4</sup> Glej [https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran!/ut/p/z1/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-pHEaPfaAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAAXcoa4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?uid=D07AC24A40D0B0B8C12586A000352A23&db=pre\\_zak&mandat=VIII&tip=doc](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-pHEaPfaAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAAXcoa4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?uid=D07AC24A40D0B0B8C12586A000352A23&db=pre_zak&mandat=VIII&tip=doc), 19. april 2021.

delu usklajen s socialnimi partnerji. Tako pomembne pomanjkljivosti postopka lahko pomenijo kršitev ustavnih načel demokratičnosti in pravne države. Nedvomno pa je predlog zakona, ki brez analize pravnih posledic posega na več pravnih področij, nomotehnično in sistematično neprimeren. Že vladne nomotehnične smernice določajo, da je zgolj izjemoma dopustno z enim samim zakonom hkrati določiti več sprememb v različnih zakonih, in to samo, če so spremembe uskladitvene narave.<sup>5</sup> Omejitev prispevne osnove, ki velja počez, za vsa socialna zavarovanja, pomembno spreminja razmerja socialne (družbene) solidarnosti. Zmanjševanje prihodkov nosilcev vseh socialnih zavarovanj neizbežno vodi v nesorazmerno omejevanje pravic. S tem je lahko kršena ustavna zapoved socialne države (2. člen Ustave), pa tudi ustavni človekovi pravici do socialne varnosti (50. člen Ustave) in do zdravstvenega varstva iz javnih sredstev (51. člen Ustave).

Ko zakonodajalec izvršuje ustavno zapoved socialne države, sicer uživa široko polje proste presoje, vendar pri tem ne sme poseči v ustavno varovano jedro pravice do socialne varnosti in z njo povezanih pravic. Njihovo jedro je, tudi po presoji Ustavnega sodišča, utemeljeno v načelu solidarnosti.<sup>6</sup> Bodisi solidarnosti med osebami z višjimi in nižjimi dohodki (vertikalna solidarnost) bodisi solidarnosti med osebami, ki so podvržene različni verjetnosti nastanka socialnega primera (horizontalna solidarnost), npr. bolezni, poškodb, invalidnosti, brezposelnosti, starševstva.

V primeru (vertikalne, navzgor) omejene prispevne osnove bo moral državni proračun nadomestiti izpad prihodkov zavodov socialnega zavarovanja, neodvisno od tega, ali je dolžnost davčnega sofinanciranja določena z zakonom (npr. pokojninsko in invalidsko zavarovanje) ali ne (npr. obvezno zdravstveno zavarovanje). Obveznost urejanja in skrbi za delovanje socialnih zavarovanj namreč izhaja že iz 50. člena Ustave. S tega zornega kota se zdi primernejše, da zakonodajalec izpada prispevno zbranih sredstev (»socialne kapice«) sploh ne

---

<sup>5</sup> Nomotehnične smernice, 3., spremenjena in dopolnjena izdaja, Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, 2018, str. 138 (robna št. 256).

<sup>6</sup> Za pregled sodne prakse o načelu solidarnosti glej: L. Mišič, Socialna pravičnost kot vprašanje upravičenosti redistribucije v sistemu socialnih zavarovanj. Doktorska disertacija. Pravna fakulteta UL, Ljubljana 2019, str. 59 in nasl. O solidarnosti G. Strban, Solidarnost in samoodgovornost, v: M. Kambič in K. Škrubej (ur.), Odsev dejstev v pravu, Da mihi facta, dabo tibi ius, Liber amicorum Janez Kranjc, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2019, str. 383-400.

omogoči, s tem da v tem delu ne potrdi predloga ZDeb. Toliko bolj, ker slovenska ureditev ne pozna t. i. socialnih namenskih davkov, ki se lahko porabijo le za financiranje socialne varnosti.<sup>7</sup>

Lahko bi se zgodilo, da bi zaradi splošne narave davkov izpadla sredstva ostala nenadomeščena. S tem bi bila ogrožena tako stabilnost in dolgoročna finančna vzdržnost pokojninskega in invalidskega zavarovanja, kot tudi časovno in ekonomsko dostopna, primerna, kakovostna in varna zdravstvena oskrba iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Zato omejitev prispevne osnove nasprotuje temeljnim in strateško določenim ciljem Bele knjige o pokojninah iz leta 2016 in temeljnemu cilju skrajševanja čakalnih vrst znotraj mreže izvajalcev javne zdravstvene službe. Z omejevanjem pomena javne dohodkovne varnosti in s povečevanjem razpoložljivega dohodka najpremožnejšega dela prebivalstva se zasleduje predvsem individualizem in interes zasebnih zavarovalnic, ki ponujajo prostovoljna (predvsem dopolnilna) zdravstvena in dodatna pokojninska zavarovanja.

Ne gre namreč spregledati, da mora z omejeno prispevno osnovo sovpadati tudi omejitev pravic iz posamezne veje socialnega zavarovanja. V nasprotnem primeru bi obvezno zavarovana oseba prispevala z omejenih dohodkom, medtem ko bi pravice uveljavljala neomejeno. Hkrati z omejitvijo prispevne osnove bi morali osebam, za katere bi veljala »socialna kapica«, omejiti tudi obseg pravic iz socialnega zavarovanja, npr. ne le višino pokojnine, temveč tudi višino drugih denarnih nadomestil, npr. ob bolezni, poškodbi ali materinstvu<sup>8</sup> ter zdravstvenih storitev (npr. z višjimi doplačili). Nedopustno bi bilo, da bi »socialna kapica« veljala le na prispevni strani. Če naj bi bila sploh uvedena (za vsa socialna zavarovanja), mora veljati tako na prispevni kot tudi na dajatveni strani (vseh socialnih zavarovanj). Ali povedano drugače, če ni solidarnosti na eni strani, je tudi ne more biti na drugi. Zato bi moral zakonodajalec ob morebitni uvedbi »socialne kapice«, katere narava je sicer *protisocialna*, nujno spremeniti tudi določbe o pravicah v vseh zakonih, ki urejajo socialna zavarovanja (ZPIZ-2, ZZVZZ, ZUTD, ZSDP-1).

Seveda bi bila s tem še bolj poudarjena zasebna samoodgovornost za varnost dohodka in negativni redistribucijski učinek, ki ga nakazuje predlog ZDeb. Omejitev prispevne osnove bi

---

<sup>7</sup> Primerjalnopravno v: Spiegel et al: The Relationship Between Social Security Coordination and Taxation Law. Analytical Report 2014. FreSsco. Evropska Komisija, Bruselj, 2015.

<sup>8</sup> Denarno nadomestilo ob bolezni ali poškodbi in materinsko nadomestilo je navzgor praktično neomejeno (46-člen ZDSP-1 in 31. člen ZZVZZ).

se približala omejitvi najvišje pokojninske osnove iz ZPIZ-2. To pomeni, da prejemniki visokega dohodka iz zaposlitve zavarovanje ne bi več prispevali več, kakor iz njega prejmejo,<sup>9</sup> s čimer bi nastopil izpad sredstev, namenjenih financiranju najnižje pokojninske osnove oziroma pokojnin, običajno socialno-ekonomsko najšibkejših zavarovancev. Nastopila bi popolna izvotlitev, celo odsotnost načela (vertikalne) solidarnosti. Še posebej v času različnih (ekonomskih ali zdravstvenih) pretresov v družbi bi bilo treba solidarnost, kot povezovalni element članov vsake družbe, okrepiti in ne zmanjšati. Tudi v obstoječi zdravstveni krizi se poudarja pomen javnih izvajalcev zdravstvene dejavnosti, katerih obstoj bi bil ob omejenem financiranju lahko ogrožen.

Tudi Evropska socialna listina (v 12. členu) zavezuje Slovenijo k pospešenemu razvoju sistema socialne varnosti, da bi ta dosegel višjo raven, ne njegovemu razkroju. Zagotavljanje pravice do socialne varnosti in visoke ravni zdravja vseh ljudi je poudarjena tudi v pravu EU.<sup>10</sup>

Povečanje razpoložljivega dohodka iz zaposlitve, kar naj bi bil cilj »socialne kapice«, bi bilo moč urediti z drugačnimi ukrepi in bolj sorazmerno za vse delavce.<sup>11</sup> Omejevanje pravice do socialne varnosti (na prispevni in dajatveni strani) zgolj na podlagi osebne okoliščine gmotnega stanja (višine prihodka) bi bilo lahko tudi v nasprotju s temeljnim ustavnim načelom enakosti (14. člen Ustave), ki zagotavlja pravičnost v ustavni ureditvi. Za zagotovitev vsebinske enakosti, so dopustni predvsem pozitivni ukrepi v korist bolj prizadete skupine, torej v korist tistih z nižjimi prihodki.

Tudi sicer velja, da naj zakonodajalec temeljnih ciljev zaposlitvene politike ne sprejema na izključni račun socialnega zavarovanja. Zavodi socialnega zavarovanja so ustanovljeni v funkcionalno decentraliziranem sistemu socialne varnosti, v katerem uživajo določeno stopnjo pravne, upravne in finančne avtonomije ali samouprave. Ukrepi zaposlovanja so lahko povezani tudi s socialno varnostjo, zato je toliko bolj pomemben dogovor socialnih partnerjev in države o posameznih predlaganih ukrepih, še posebej, če korenito spreminjajo sistem

---

<sup>9</sup> Glej npr. Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-36/00 z dne 11. 12. 2003 (omejitev pokojninske osnove) in št. U-I-137/03 z dne 26. 5. 2005 (omejitev starševskega nadomestila).

<sup>10</sup> Glej 34. in 35. člen Listine temeljnih pravic EU.

<sup>11</sup> Lahko bi se recimo izenačili prispevni stopnji delavca in delodajalca v pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Zavarovanci trenutno plačujejo prispevke po stopnji 15,5 odstotka, medtem ko delodajalci le po stopnji 8,85 odstotka bruto plače. Ob enaki skupni prispevni stopnji in paritetnem plačevanju delavcev in delodajalcev, bi predlagatelj lahko dosegel cilj višjih neto plač za vse, tudi za najslabše in ne le za najboljše plačane delavce. To bi bilo bolj v skladu z načelom enakosti.

socialne varnosti in razmerje med javnim in zasebnim, s tem pa tudi družbo kot tako. Socialni mir je namreč pomemben dejavnik miru v družbi nasploh.

Omejitev prispevne osnove sicer določajo tudi nekatere druge države članice EU, vendar so rešitve praviloma bolj domišljene. Omejitve so določene bodisi v višjem absolutnem znesku bodisi glede na povprečno plačo višjem znesku kakor v predlagani slovenski ureditvi. Nemalokrat so te določene le v posameznih vejah socialnih zavarovanj (izključena so lahko zdravstvena zavarovanja) ali različno v različnih socialnih zavarovanjih. Nekatere ureditve prav tako določajo posebne solidarnostne dajatve, plačane od dohodka, ki presega omejitev prispevne osnove, ali pa tudi splošno določajo socialne namenske davke. Kar nekaj držav pa omejitev prispevne osnove (»socialne kapice«) sploh ne ureja. Med njimi so npr. Belgija, Estonija, Francija, Madžarska, Irska, Portugalska, Švedska in Norveška.<sup>12</sup>

### **3. Izjava**

Upošteva razpravo na strokovnem srečanju, je Društvo za delovno pravo in socialno varnost sprejelo naslednjo izjavo:

»Predlog Zakona o debirokratizaciji (ZDeb) je lahko v delu, ki določa omejitev prispevne osnove (»socialno kapico«), v nasprotju z ustavnim načelom solidarnosti kot osrednjim povezovalnim elementom vsake družbe. Na njem temeljijo ne le ustavna zapoved Slovenije kot socialne države in temeljna človekova pravica do socialne varnosti, temveč tudi socialna zavarovanja s pomočjo katerih se uresničujeta. Prav načelo solidarnosti loči javna zavarovanja od zasebnih. »Socialna kapica« poudarja zasebno odgovornost za varnost dohodka in lahko vodi v izvotlitev ustavne pravice do socialne varnosti, saj je z omejitvijo prispevanja nujno povezana tudi omejitev pravic ob starosti, invalidnosti, smrti, bolezni, poškodbi, materinstvu in brezposelnosti. Zaradi načina sprejemanja predloga zakona sta lahko kršeni tudi načeli demokratičnosti in pravne države. Zato uvedbo »socialne kapice«, kot je predlagana v ZDeb, v temelju odsvetujemo.«

Ljubljana, 23. aprila 2021

---

<sup>12</sup> Za primerjavo glej: <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/> (23. 4. 2021).