

VLOGA ISO 31000, REGISTRA TVEGANJ IN KPI-jev PRI DAVČNI ADMINISTRACIJI TER NJIHOV POMEN ZA EKONOMSKE ČLOVEKOVE PRAVICE – povzetek

Analiza referenčnih držav in model delovanja FURS v pogojih sprejetja Zakona o dobri upravi

Avtor: mag. Franc Derganc, 22.11.2025

1. Uvod

Davčna administracija je eden ključnih mehanizmov delovanja sodobne države. Brez učinkovitega pobiranja javnih prihodkov ni mogoče zagotavljati socialne varnosti, infrastrukture, zdravstva, šolstva in drugih temeljnih funkcij države. Hkrati pa je FURS eden najbolj invazivnih upravnih organov, saj vsakodnevno posega v premoženje, dohodke in gospodarsko dejavnost ljudi ter podjetij. Zaradi tega so se številne evropske države že pred desetletji odločile, da davčni sistem ne more temeljiti le na goli zakonitosti postopkov, temveč tudi na upravnem uspehu: na enotnosti prakse, predvidljivosti, sorazmernosti, časovni učinkovitosti, transparentnosti in na zmožnosti, da aktivno zmanjšuje tveganja, ki lahko vodijo v kršitve ekonomskih človekovih pravic.

Slovenija pa na tem področju zaostaja. Še vedno nima enotnega Zakona o dobri upravi, ki bi določal obvezno metodologijo merjenja uspešnosti organov, vzpostavitev registra tveganj, sistem kazalnikov uspešnosti ter obvezen nadzor, ki bi v delovanje javne uprave sistematično vgradil 22 ekonomskih človekovih pravic. FURS – tako kot večina organov z javnimi pooblastili – zato deluje brez mednarodnega standarda ISO 31000, brez enotnega upravljanja tveganj in brez KPI-jev, ki bi dokazljivo merili, ali davčna administracija deluje enotno, sorazmerno in skladno z najvišjimi standardi pravne države. To posledično povečuje verjetnost napačnih postopkov, nenamernih kršitev pravic, neenake obravnave po regijah ter nepredvidljivosti, ki neposredno vpliva na gospodarsko dejavnost in pravno varnost zavezancev.

Posebej pomembno je, da Slovenija nima systemskega merjenja vpliva FURS na zmanjševanje sive ekonomije, čeprav država spada med evropske države z najvišjim deležem neformalnega gospodarstva. Po najnovejših podatkih prof. Friedricha Schneiderja siva ekonomija v Sloveniji dosega okoli 22 % BDP. To pomeni, da skoraj četrtina gospodarske aktivnosti poteka zunaj formalnega sistema, kar zmanjšuje sposobnost države, da varuje socialne pravice, financira pokojninske in zdravstvene sisteme ter zagotovi enake konkurenčne pogoje.

V takšnem okolju standard ISO 31000 predstavlja manjkajočo hrbtenico sodobnega upravnega sistema – ne kot tehnična posebnost, temveč kot pogoj za delovanje pravne države. Ta standard omogoča identifikacijo tveganj, njihovo oceno, oblikovanje registra tveganj, nadzor nad izvajanjem ukrepov in vzpostavitev merljivih kazalnikov uspešnosti, s katerimi je mogoče ugotavljati, ali se tveganja za kršitve pravic dejansko zmanjšujejo. Uvedba Zakona o dobri upravi bi prvič zagotovila, da ti elementi postanejo obvezni del delovanja FURS.

2. Davčna administracija kot varuh ekonomskih pravic

Davčna administracija je eden izmed organov, ki najgloblje posegajo v ekonomske pravice. Mednje spadajo pravica do zasebne lastnine, pravica do svobodne gospodarske pobude, pravica do podjetništva, pravica do socialne varnosti, pravica do poštenega postopka, pravica do

učinkovitega pravnega sredstva in pravica do enake obravnave. Poseg v premoženje, nepravilno izveden nadzor, napačno uporabljena materialna določba ali zamuda v postopku neposredno vplivajo na te pravice. Zato morajo davčni postopki dosegati najvišje standarde predvidljivosti, sorazmernosti in strokovnosti.

Strokovna javnost se strinja, da največje tveganje za kršitve ne izhaja iz posameznih napak ali neustreznih ravnanj uradnih oseb, temveč iz sistemskih pomanjkljivosti, ki jih slovenski upravni prostor nikoli ni uredil. Med ključnimi problemi so neenotna praksa med finančnimi uradi, odsotnost sistematičnega upravljanja tveganj, pomanjkanje časovnih standardov, razlike v interpretaciji predpisov in odsotnost merljivih kazalnikov, ki bi omogočali spremljanje kakovosti postopkov. Prav v takih razmerah ISO 31000 postane nujen, saj omogoča, da se tveganja prepoznavajo, ocenjujejo in obvladujejo na podlagi enotne metodologije, ne pa na ad hoc podlagi.

Posebno pomembna je še ena dimenzija: po trenutni ureditvi FURS sooblikuje ključne člene materialne in postopkovne davčne zakonodaje. V praksi to pomeni, da isti organ, ki izvaja nadzor in odloča o pravicah ter obveznostih, hkrati vpliva na pravila, po katerih bo odločal. Takšna prepletenost normodajnih in izvršilnih funkcij predstavlja resno strateško tveganje, ki ga sodobne evropske države odpravijo z jasno ločitvijo pristojnosti. S stališča pravne države je problem v tem, da nastajajo pravila, ki že v izhodišču odražajo perspektivo organa, ki jih bo pozneje uporabljal, medtem ko civilna in strokovna javnost nimata nikakršnega vpliva na oblikovanje teh ključnih pravil.

Zato predlagani Zakon o dobri upravi uvaja poseben kazalnik uspešnosti: delež davčne zakonodaje, ki ni bila pripravljena na FURS, temveč na neodvisni zakonodajni ravni. Cilj je, da se v petih letih doseže vsaj 70-odstotni delež zakonodaje, pripravljene brez vsebinskega avtorstva FURS. To je prvi KPI, ki sistemsko ločuje pripravo predpisov od njihovega izvajanja.

3. ISO 31000 in register tveganj za FURS

Uvedba ISO 31000 pomeni, da mora FURS vzpostaviti register tveganj, ki zajema vsa področja, kjer lahko pride do odstopanj od zakonitosti, enake obravnave in spoštovanja človekovih pravic. Register tveganj ni zgolj seznam težav, temveč ključen upravljavski dokument, v katerem se identificirajo postopkovne napake, napačne pravne razlage, neskladnosti med regijami, posegi v pravico do lastnine, zamude v postopku, selektivnost nadzora in prekomerna invazivnost. Ocena verjetnosti in vpliva, določanje odgovornosti in nadzor nad izvedbo ukrepov omogočajo, da se tveganja zmanjšujejo, še preden pride do sporov ali pritožb.

V okviru strukture ISO 31000 se tveganja razporejajo na tri ravni: strateško, taktično in operativno. Strateška tveganja obravnava vodstvo FURS in Ministrstvo za finance, saj gre za tveganja, ki vplivajo na delovanje celotnega sistema, kot so zakonodajna tveganja, neodvisnost, konflikt interesov in sistemske neenakosti. Taktiko izvajajo direktorji finančnih uradov, ki morajo zagotoviti enotnost delovanja, nadzor nad prakso in odpravljanje regionalnih razlik. Operativna tveganja obravnavajo inšpektorji, referenti in drugi uradniki, ki vsakodnevno izvajajo postopke, pri čemer lahko vsaka napaka neposredno vpliva na pravice zavezancev.

Nad celotnim sistemom teče model »treh obrambnih linij«, ki zagotavlja, da obstaja večstopenjski nadzor: prvič v sami izvedbi postopkov, drugič v nadzoru notranjih služb in tretjič v neodvisnem nadzoru Varuha človekovih pravic ter drugih institucij.

4. KPI-ji in davčna vrzel (TAX GAP)

Najpomembnejša nadgradnja registra tveganj je sistem kazalnikov uspešnosti. Ti ne merijo količine pobranih prihodkov, temveč kakovost postopkov in vpliv davčne uprave na zmanjševanje tveganj za kršitve pravic. Ključni med njimi so kazalniki davčne vrzeli. Davčna vrzel (TAX GAP) meri razliko med teoretično davčno obveznostjo in dejansko pobranimi dajatvami. Zajema DDV, dohodnino, davek od dohodkov pravnih oseb, prispevke za socialno varnost ter lokalne in komunalne dajatve. KPI-ji omogočajo, da se učinkovitost FURS meri na enoten, mednarodno primerljiv način.

Siva ekonomija v Sloveniji je po ocenah prof. Schneiderja okoli 22 % BDP. To jasno kaže, da brez sistematičnega upravljanja tveganj in KPI-jev FURS ne more učinkovito zmanjševati neformalnega gospodarstva. Napredne države, kot so Finska, Nizozemska, Danska, Avstrija in Nemčija, dokazujejo, da je uspeh davčne administracije neposredno povezan ne s količino izdanih odločb, temveč z zaupanjem javnosti, enotnostjo postopkov, predvidljivostjo in poštenostjo.

Finska predstavlja globalni model, saj meri uspešnost davčne administracije skozi zmanjševanje makroekonomskega deleža sive ekonomije. Njena »Grey Economy Information Unit« je eden najbolj naprednih pristopov na svetu, ki omogoča merjenje učinkov preventivnih, inšpekcijskih in administrativnih ukrepov. To je model, ki ga Slovenija danes nujno potrebuje.

5. Novi Zakon o dobri upravi in okrepljena vloga Varuha človekovih pravic

Predlagani Zakon o dobri upravi uvaja obvezni register tveganj za FURS, določitev KPI-jev, ki izhajajo iz Ustave RS in Listine EU, obvezno letno oceno uspešnosti FURS, posebno kategorijo »upravnega tveganja«, obvezne časovne standarde ter sankcijo, ko KPI-ji niso doseženi. Sankcija »kazni za neuspeh organa« pomeni, da neodgovornost organa ni več brez posledic, temveč se meri po tem, ali organ dejansko zmanjšuje tveganja za kršitve pravic.

Ključna novost je vloga Varuha človekovih pravic. Prvič bi imel celovit dostop do registra tveganj, KPI poročil in letnih ocen ter možnost zahtevati korektivne ukrepe. Varuh se tako premakne iz položaja opazovalca v položaj dejanskega sistemskega korektivnega mehanizma, ki ščiti ekonomske človekove pravice v upravnih postopkih.

6. Zaključek

Slovenija se nahaja v fazi, ko obstoječi model davčnega upravljanja ne zagotavlja ne pravne varnosti, ne enotnosti postopkov in ne učinkovitega varstva ekonomskih pravic. Siva ekonomija ostaja visoka, zakonodaja pogosto nastaja mimo strokovne javnosti, razlike v praksi med uradi so občutne, nadzor nad učinkovitostjo pa šibak. Uvedba ISO 31000, registra tveganj in KPI-jev predstavlja nujen korak v smeri sodobne, transparentne in človekovim pravicam skladne davčne administracije.

Zakon o dobri upravi omogoča, da davčni sistem postane predvidljiv, strokoven in varen, Varuh pa dobi orodja za resničen nadzor nad ekonomskimi pravicami. Le tako lahko FURS postane organ, ki ne deluje le zakonito, temveč tudi uspešno — in šele uspešnost zagotavlja spoštovanje

človekovih pravic. S tem se slovenski davčni sistem lahko približa najboljšim praksam EU in postane mehanizem, ki ne le pobira davke, temveč tudi varuje dostojanstvo, enakost in pravice vseh zavezancev.

Povezave:

1. Predlog [Zakona o dobri upravi](#)
2. Povezava: Celotna vsebina [članka »Vloga uvedenega standarda ISO31000, registra tveganj in in kazalnikov uspešnosti \(KPI\) pri aktivnostih davčne administracije v povezavi z dejanskem zavarovanju ekonomskih človekovih pravic pri nas « z originalno vsebino](#)
3. Povezava do [članka, ki ugotavlja vzroke vrzeli pri udejanjanju "ekonomskih človekovih pravic"](#) in html verzija ([kliknite tukaj](#)). Povezava do kratkega članka "Ekonomske človekove pravice - normativno in v praksi" - [kliknite tukaj](#).