

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**VPLIV RAZPOLOŽLJIVIH PRORAČUNSKIH SREDSTEV NA
UČINKOVITOST IN USPEŠNOST INŠPEKTORATOV V SLOVENIJI**

Ljubljana, september 2025

PETRA ŠTOJS

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana Petra Štojs, študentka Univerze v Ljubljani Ekonomske fakultete, avtorica predloženega dela z naslovom Vpliv razpoložljivih proračunskih sredstev na učinkovitost in uspešnost inšpektoratov v Sloveniji, pripravljena v sodelovanju z mentorjem red. prof. dr. Simonom Čadežem

IZJAVLJAM

1. da sem predloženo delo pripravila samostojno;
2. da je tiskana oblika predloženega dela istovetna njegovi elektronski obliki;
3. da je besedilo predloženega dela jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo pisnih del UL EF, kar pomeni, da sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam oziroma navajam v besedilu, citirana oziroma povzeta v skladu z Navodili za izdelavo pisnih del UL EF;
4. da se zavedam, da je plagiatstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku Republike Slovenije;
5. da se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega dela dokazano plagiatstvo lahko predstavljalo za moj status na Univerze v Ljubljani Ekonomski fakulteti v skladu z relevantnim pravilnikom;
6. da sem pridobila vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označila;
7. da sem pri pripravi predloženega dela ravnala v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobila soglasje etične komisije;
8. da soglašam, da se elektronska oblika predloženega dela uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;
9. da na Univerzo v Ljubljani neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve predloženega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja predloženega dela na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija Univerze v Ljubljani;
10. da hkrati z objavo predloženega dela dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v njem in v tej izjavi;
11. da sem preverila verodostojnost informacij, ki izhajajo iz zapisov na podlagi uporabe orodij umetne inteligence.

V Ljubljani, dne 16. 9. 2025

Podpis študentke: _____

POVZETEK

Magistrsko delo obravnava vpliv razpoložljivih proračunskih sredstev na učinkovitost in uspešnost inšpektoratov v Sloveniji. Inšpektorati predstavljajo pomemben del državne uprave, saj nadzorujejo izvajanje zakonodaje na različnih področjih. Zaradi njihove vsebinske raznolikosti, kompleksnosti postopkov in organizacijske strukture je primerjava njihovega delovanja pogosto postavljena pod vprašaj. Namen raziskave je bil preveriti, ali razlike v višini razpoložljivih sredstev vplivajo na dosežene rezultate inšpektoratov ter ali je s pomočjo ustreznih kazalnikov možno objektivno meriti in primerjati njihovo učinkovitost in uspešnost.

V empiričnem delu magistrskega dela je bila izvedena kvantitativna analiza podatkov za obdobje 2018–2022. Analiza je temeljila na agregatnih kazalnikih, ki so zajemali dimenzije učinkovitosti (zmožnosti zaposlenih in organizacijsko učinkovitost), uspešnosti in kakovosti delovanja. Podatki so bili pridobljeni iz letnih poročil inšpektoratov, poročil Inšpekcijskega sveta RS in evidenc o porabi proračunskih sredstev.

Ključni dejavniki, ki vplivajo na učinkovitost, so organizacijska struktura, kakovost notranjega vodenja in kadrovska stabilnost. Ugotovljena je bila tudi potreba po poenotenju metodologije poročanja in informacijske podpore, kar bi omogočilo boljšo primerljivost med inšpekcijskimi organi. Delo prispeva k boljšemu razumevanju povezave med javnofinančnimi vlaganji in dejanskimi rezultati inšpekcijskih služb ter nudi podlago za razvoj sistematičnega spremljanja učinkovitosti in uspešnosti javnih organov.

KLJUČNE BESEDE: javna uprava, inšpektorati, proračunska sredstva, učinkovitost, uspešnost, agregatni kazalniki, merjenje uspešnosti, javnofinančna analiza, kazalniki kakovosti, inšpekcijski nadzor

CILJI TRAJNOSTNEGA RAZVOJA



ABSTRACT

The master's thesis explores the impact of available budgetary resources on the efficiency and effectiveness of inspectorates in Slovenia. Inspectorates play a key role within the public administration by overseeing the enforcement of legislation in various sectors. Due to their functional heterogeneity, procedural complexity and specific organizational structures, assessing and comparing their performance presents a methodological challenge. The aim of

the research was to determine whether differences in available financial resources influence the performance of inspectorates and whether appropriate indicators allow for an objective and comparable evaluation of their efficiency and effectiveness.

The empirical part of the thesis is based on a quantitative analysis covering the period 2018–2022. Aggregated indicators were constructed to measure efficiency (employee capacity and organizational resource efficiency), effectiveness, and quality of operations. Data were obtained from annual reports of inspectorates, reports of the Inspection Council of the Republic of Slovenia, and publicly available budget execution records.

Key influencing factors include organizational structure, quality of internal management, and staffing stability. The research also highlights the need for a standardized methodology for performance reporting and improved information systems to ensure comparability across inspection bodies. This thesis contributes to a deeper understanding of the relationship between public budget allocations and actual performance outcomes of inspectorates, offering a foundation for the development of systematic performance monitoring and informed decision-making in public administration.

KEY WORDS: business process management, critical success factors, context, methods

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS



KAZALO

1	UVOD	1
2	JAVNI SEKTOR IN UMESTITEV INŠPEKTORATOV V SISTEM DRŽAVNE UPRAVE	3
2.1	Javni sektor	3
2.2	Javna uprava	3
2.3	Državna uprava.....	4
2.4	Organiziranost inšpekcijskih organov	5
2.5	Inšpekcijski nadzor	6
2.6	Vrste inšpekcijskih nadzorov, postopkov in ukrepov.....	6
3	UČINKOVITOST IN USPEŠNOST V JAVNI UPRAVI	7
3.1	Problematika in omejitve pri ugotavljanju učinkovitosti in uspešnosti delovanja javne uprave	9
3.2	Učinkovitost in uspešnost inšpekcijskih organov.....	10
3.2.1	Opredelitev učinkovitosti in uspešnosti inšpekcijskega nadzora	10
3.2.2	Problematika merjenja in omejitve primerljivosti med inšpektorati	12
3.2.3	Pregled dosedanjega spremljanja učinkovitosti in uspešnosti inšpekcijskih služb.....	13
3.2.4	Finančna sredstva inšpektoratov.....	16
3.2.5	Merjenje učinkovitosti in uspešnosti inšpekcijskih organov.....	17
4	ANALIZA KVANTITATIVNIH PODATKOV INŠPEKTORATOV V LETIH 2018–2022	20
4.1	Opredelitev metode in proučevanih enot.....	20
4.1.1	Inšpektorat za javni sektor	21
4.1.2	Inšpektorat Republike Slovenije za delo	21
4.1.3	Inšpektorat Republike Slovenije za infrastrukturo	22
4.1.4	Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo	22
4.1.5	Inšpektorat Republike Slovenije za kulturo in medije.....	22
4.1.6	Inšpektorat Republike Slovenije za notranje zadeve.....	23
4.1.7	Inšpektorat Republike Slovenije za obrambo.....	23
4.1.8	Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor.....	23

4.1.9	Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport	24
4.1.10	Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami.....	24
4.1.11	Tržni inšpektorat Republike Slovenije.....	24
4.1.12	Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije	25
4.1.13	Opredelitev metode	25
4.2	Časovna in krajevna opredelitev	26
4.3	Vsebinska opredelitev primerjalne analize	27
4.3.1	Določitev kazalnikov.....	27
4.3.2	Standardizacija	31
4.3.3	Vliv inflacije.....	32
4.4	Izračun – Analiza povezave med učinkovitostjo in uspešnostjo delovanja inšpektoratov z višino razpoložljivih finančnih sredstev	33
4.4.1	Učinkovitost – zmožnosti zaposlenih.....	33
4.4.2	Uspešnost	38
4.4.3	Kakovost.....	43
4.4.4	Učinkovitost organizacije – poraba finančnih sredstev	48
4.5	Preveritev raziskovalnih vprašanj	52
5	UGOTOVITVE IN PRISPEVEK REZULTATOV RAZISKOVANJA K STROKI.....	54
6	SKLEP	55
	SEZNAM KLJUČNE LITERATURE	56
	LITERATURA IN VIRI.....	57
	PRILOGE	61

KAZALO TABEL

Tabela 1: Primerjava učinkovitosti in uspešnosti inšpektoratov	12
Tabela 2: Seznam kazalnikov Inšpekcijskega sveta in njihova opredelitev.....	14
Tabela 3: Agregatni kazalniki učinkovitosti in uspešnosti.....	31
Tabela 4: Število opravljenih inšpekcijskih pregledov na inšpektorja.....	33
Tabela 5: Kazalniki za izračun agregatnega kazalnika Učinkovitost – zmožnosti zaposlenih	37
Tabela 6: Agregatni kazalnik učinkovitosti – zmožnosti zaposlenih.....	37
Tabela 7: Število informativnih objav glede na število upravnoinšpekcijskih ukrepov	41

Tabela 8: Kazalniki za izračun agregatnega kazalnika Uspešnost	42
Tabela 9: Agregatni kazalnik Uspešnosti	43
Tabela 10: Odstotek vloženih pritožb v inšpekcijskem postopku (število pritožb glede na vse upravnoinšpekcijske postopke)	44
Tabela 11: Odstotek vloženih zahtev za sodno varstvo (število zahtev za sodno varstvo glede na prekrškovne ukrepe skupaj)	45
Tabela 12: Odstotek uspešnih pritožb v inšpekcijskem postopku.....	45
Tabela 13: Odstotek uspešnih zahtev za sodno varstvo v prekrškovnem postopku.....	46
Tabela 14: Kazalniki za izračun agregatnega kazalnika Kakovost	47
Tabela 15: Agregatni kazalnik Kakovost	47
Tabela 16: Kazalniki za izračun agregatnega kazalnika Učinkovitost organizacije – poraba finančnih sredstev	51
Tabela 17: Agregatni kazalnik Učinkovitost organizacije – poraba finančnih sredstev	51

KAZALO SLIK

Slika 1: Inšpekcijski proces	11
Slika 2: Število vseh upravnoinšpekcijskih zadev na inšpektorja	34
Slika 3: Število vseh prekrškovnih zadev na inšpektorja	35
Slika 4: Število ukrepov v upravnem postopku na inšpektorja	36
Slika 5: Število ukrepov v prekrškovnem postopku na inšpektorja	36
Slika 6: Odstotek reševanja nerešenih inšpekcijskih zadev iz prejšnjih let.....	38
Slika 7: Odstotek reševanja nerešenih prekrškovnih zadev iz prejšnjih let.....	39
Slika 8: Delež števila ukrepov v upravnem postopku glede na vse inšpekcijske zadeve....	40
Slika 9: Delež števila ukrepov v prekrškovnem postopku glede na vse prekrškovne zadeve	41
Slika 10: Poraba (realizacija) vseh proračunskih sredstev na število opravljenih pregledov	48
Slika 11: Izdatki za plače na zaposlenega	49
Slika 12: Izdatki za materialne stroške na zaposlenega.....	50

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Število inšpektorjev na izbranih inšpektoratih.....	1
Priloga 2: Število vseh zaposlenih na izbranih inšpektoratih.....	2
Priloga 3: Agregatni kazalniki	3
Priloga 4: Proračunska sredstva inšpektoratov	4
Priloga 5: Število vseh upravnoinšpekcijskih nadzorov (zadev) na inšpektorja	7
Priloga 6: Število vseh prekrškovnih zadev na inšpektorja.....	8
Priloga 7: Število ukrepov v upravnem postopku na inšpektorja.....	9

Priloga 8: Število ukrepov v prekrškovnem postopku na inšpektorja.....	10
Priloga 9: Odstotek reševanja nerešenih inšpekcijskih zadev iz prejšnjih let.....	11
Priloga 10: Odstotek reševanja nerešenih prekrškovnih zadev iz prejšnjih let.....	12
Priloga 11: Delež števila ukrepov v upravnem postopku glede na vse inšpekcijske zadeve	13
Priloga 12: Delež števila ukrepov v prekrškovnem postopku glede na vse prekrškovne zadeve.....	14
Priloga 13: Poraba proračunskih sredstev na število opravljenih pregledov	15
Priloga 14: Izdatki za plače na število zaposlenih.....	16
Priloga 15: Izdatki za plače na število zaposlenih.....	17

SEZNAM KRATIC

angl. – angleško

BDP – bruto domači proizvod

COVID-19 – (angl. coronavirus disease 2019); koronavirusna bolezen 2019

HICP – (angl. Harmonized Index of Consumer Price); harmonizirani indeksi cen življenjskih potrebščin

IRSD – Inšpektorat Republike Slovenije za delo

IRSI – Inšpektorat Republike Slovenije za infrastrukturo

IRSKGLR – Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo

IRSKM – Inšpektorat Republike Slovenije za kulturo in medije

IRSNVP – Inšpektorat Republike Slovenije za naravne vire in prostor

IRSNZ – Inšpektorat Republike Slovenije za notranje zadeve

IRSO – Inšpektorat Republike Slovenije za obrambo

IRSOP – Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor

IRSOPE – Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in energijo

IRSŠol – Inšpektorat RS za šolstvo

IRSŠpo – Inšpektorat RS za šport

IRSŠŠ – Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport

IRSVNDN – Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami

SURS – Statistični urad Republike Slovenije

TIRS – Tržni inšpektorat Republike Slovenije

ZDIJZ – Zakon o dostopu do informacij javnega značaja

ZIN – Zakon o inšpekcijskem nadzoru

ZIRS – Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije

ZJF – Zakon o javnih financah

ZJU – Zakon o javnih uslužbencih

ZNB – Zakona o nalezljivih boleznih

ZSJS – Zakon o sistemu plač v javnem sektorju

ZSTSPJS – Zakon o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju

1 UVOD

Javni sektor predstavlja ključno komponento družbe, odgovorno za izvajanje nalog in storitev, namenjenih zadovoljevanju potreb prebivalstva ter zagotavljanju javnih dobrin. Njegovo delovanje mora biti usmerjeno k učinkovitemu in ekonomičnemu upravljanju s sredstvi, hkrati pa mora zagotavljati kakovostne storitve, ki prispevajo k družbeni blaginji in razvoju. Merjenje uspešnosti v javnem sektorju se bistveno razlikuje od pristopov, značilnih za gospodarski sektor, saj cilj ni ustvarjanje dobička, temveč doseganje ciljev, poslanstva in zakonodajno določenih nalog.

Poseben segment javnega sektorja predstavljajo inšpekcijski organi, ki opravljajo nadzor nad spoštovanjem zakonodaje na različnih področjih družbenega življenja, kot so zdravje, delo, varnost, okolje, trg in drugo. Zaradi raznolikosti pristojnosti, kompleksnosti postopkov in vsebinske heterogenosti inšpekcijski organi predstavljajo poseben izziv pri presoji njihove učinkovitosti in uspešnosti. Prav zato je ključno razumeti, kako objektivno in primerljivo ovrednotiti njihovo delovanje, zlasti v kontekstu razpoložljivih javnofinančnih sredstev, ki so tem organom na voljo.

Magistrsko delo obravnava vpliv razpoložljivih proračunskih sredstev na učinkovitost in uspešnost inšpektoratov v Sloveniji. Izbira teme izhaja iz raziskovalnega zanimanja za systemske in upravljaljske vidike javne uprave ter potrebe po preverjanju uveljavljenega stališča, da ni mogoče primerjati delovanja različnih inšpektoratov zaradi njihove vsebinske različnosti. Čeprav praksa pogosto zagovarja stališče, da primerjava zaradi vsebinskih razlik ni mogoča, rezultati kažejo, da možnosti za merjenje in primerjavo obstajajo. Prav zaradi teh metodoloških izzivov je raziskav o učinkovitosti inšpektoratov v Sloveniji malo. V raziskavo so bili vključeni inšpektorati, ki imajo status samostojnega organa v sestavi ministrstva, imajo lasten proračun in opravljajo izključno inšpekcijsko funkcijo, brez izvajanja drugih upravnih nalog.

Namen magistrskega dela je bil preveriti, ali obstaja povezava med višino razpoložljivih proračunskih sredstev in uspešnostjo delovanja inšpektoratov, ter odgovoriti na vprašanje, ali je mogoče z uporabo ustreznih kazalnikov in statističnih metod analizirati in medsebojno primerjati uspešnost različnih inšpektoratov kljub njihovim vsebinskim razlikam. Namen raziskave je bil prikazati možnosti merjenja učinkovitosti in uspešnosti z uporabo agregatnih kazalnikov ter finančno ovrednotiti delovanje inšpektoratov v obdobju 2018–2022. Rezultati omogočajo boljše razumevanje povezave med proračunskimi vložki in dejanskimi rezultati dela inšpektoratov ter nudijo izhodišča za nadaljnji razvoj metod za vrednotenje učinkovitosti in uspešnosti v javni upravi.

Raziskava je pokazala, da višina sredstev še ni zadosten pogoj za večjo uspešnost, temveč so ključni tudi organizacijski dejavniki, vodenje, struktura postopkov in učinkovito notranje upravljanje. Obenem rezultati opozarjajo, da trenutni sistem poročanja ne omogoča popolne

primerljivosti, zato se kot eden pomembnih sklepov raziskave pojavlja potreba po vzpostavitvi enotne informacijske podpore in metodologije za poročanje vseh inšpektoratov.

Cilji magistrskega dela:

- Teoretično opredeliti pojem uspešnosti in učinkovitosti v kontekstu javnega sektorja in delovanja inšpektoratov.
- Opredeliti ključne dejavnike uspešnosti in učinkovitosti inšpekcijskega nadzora.
- Oblikovati agregatne kazalnike za oceno učinkovitosti, uspešnosti, kakovosti in porabe sredstev pri delovanju inšpektoratov.
- Zbrati, strukturirati in analizirati kvantitativne podatke iz letnih poročil inšpektoratov ter poročil Inšpekcijskega sveta Republike Slovenije in spletnih virov.
- Izvesti statistično analizo povezav med višino razpoložljivih proračunskih sredstev in agregatnimi kazalniki z uporabo ustrezne metode.
- Prepoznati vpliv izrednih okoliščin pandemije koronavirusne bolezni 2019 (angl. coronavirus disease 2019, v nadaljevanju COVID-19) na delovanje inšpektoratov.
- Oceniti uporabnost kazalnikov za dolgoročno spremljanje učinkovitosti in usmerjanje proračunskega odločanja.

Namen raziskave je odgovoriti na naslednja raziskovalna vprašanja:

- Raziskovalno vprašanje 1: Ali lahko na podlagi kvantitativnih podatkov in izbranih kazalcev oblikujemo skupne kazalnike uspešnosti inšpektoratov?
- Raziskovalno vprašanje 2: Ali obstaja povezava med višino razpoložljivih proračunskih sredstev in kazalci uspešnosti?
- Raziskovalno vprašanje 3: Ali je na podlagi agregatnih kazalnikov mogoče primerjati učinkovitost in uspešnost inšpektoratov med seboj?
- Raziskovalno vprašanje 4: Ali je izvajanje inšpekcijskega nadzora, povezanega s COVID-19, v letih 2020 in 2021 vplivalo na učinkovitost in uspešnost inšpektoratov v tem obdobju?

V drugem poglavju so predstavljena teoretična izhodišča s področja javne uprave, merjenja učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju ter posebnosti delovanja inšpekcijskih organov. V raziskavi je bila uporabljena kvantitativna metoda analize, pri čemer so bili izbrani in izračunani agregatni kazalniki na podlagi standardiziranih podatkov iz letnih poročil inšpektoratov, poročil Inšpekcijskega sveta in javno dostopnih evidenc o proračunskih sredstvih inšpektoratov – s ciljem preveriti statistično povezanost med razpoložljivimi sredstvi in učinkovitostjo ter uspešnostjo delovanja. Sledi predstavitev empirične raziskave z vključeno metodologijo, opisom proučevanih ent, oblikovanjem in interpretacijo agregatnih kazalnikov. V nadaljevanju so prikazani rezultati analize kvantitativnih podatkov. Zaključni del magistrskega dela povzema najpomembnejše ugotovitve, podaja odgovore na zastavljena raziskovalna vprašanja ter predlaga možne smeri za nadaljnje raziskovanje in izboljšave v delovanju in financiranju inšpekcijskih organov.

S tem delo prispeva k boljšemu razumevanju povezave med proračunskimi vložki in dejanskimi rezultati dela inšpektoratov ter nudi izhodišča za nadaljnji razvoj metod za vrednotenje učinkovitosti in uspešnosti v javni upravi.

2 JAVNI SEKTOR IN UMESTITEV INŠPEKTORATOV V SISTEM DRŽAVNE UPRAVE

2.1 Javni sektor

Kaj vse sestavlja javni sektor? V teoriji in praksi obstaja več opredelitev javnega sektorja. Pod javni sektor pogosto uvrščamo celotno področje javne uprave, političnega sistema, izobraževanja, zdravstva, raziskovanja in kulture. Skupaj z gospodarstvom oziroma zasebnim sektorjem predstavlja celoto družbenega življenja (Ferfila in drugi, 2002, str. 99).

Gre za javne organizacije, ki delujejo po netržnih načelih, kar se izraža v proračunskem financiranju, in obstajajo zato, da bi zadostile tistim potrebam skupnosti ali posameznikov, ki jih tržni mehanizmi ne morejo učinkovito preučiti (Setnikar in drugi, 2005, str. 29). Po navedbah Ministrstvo za javno upravo (2024a), je javni sektor sestavljen iz državnih organov, uprav samoupravnih lokalnih skupnosti, javnih agencij, javnih skladov, javnih zavodov in javnih gospodarskih zavodov ter drugih oseb javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Ferfila in drugi (2002, str. 146) poudarjajo, da javni sektor zaznamuje javna odgovornost, obsežen in zapleten upravni aparat, delovno intenzivna narava upravnega dela ter visoka zavzetost zaposlenih, ki se odraža v etiki javne službe, politični nevtralnosti, lojalnosti, nepristranskosti in neomajni integriteti. Za sodobna gospodarstva evropskega tipa je značilno, da javni sektor zajema velik del bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju BDP), zato preučevanje javnega sektorja ni nepomembno. Področje ekonomike javnega sektorja se hitro razvija tudi zaradi vedno pomembnejših javnofinančnih omejitev. Na splošno naj bi država opravljala pet funkcij: alokacijsko, prerazdelitveno, stabilizacijsko, regulativno in informacijsko. Pomen javnega sektorja se zvišuje tudi pri posrednem vplivu na konkurenčnost gospodarstva države (Setnikar Cankar in drugi, 2005, str. 25).

2.2 Javna uprava

Pojem javne uprave se uporablja v različnih pomenih in obsega različno široke vsebine, zato ga je treba najprej opredeliti v kontekstu te naloge. Javna uprava je neenotno definiran pojem, ki vključuje državno upravo, del javnih služb, samoupravne lokalne skupnosti in del lokalnih javnih služb, torej organizacije, ki opravljajo naloge javnega pomena in zagotavljajo javne dobrine na vseh ravneh države. Po Šmidovnik (1998) je javna uprava definirana z naslednjimi elementi: funkcioniranje države poteka prek državnih in paradržavnih

organizacij, deluje preko izvajanja predpisov, uveljavljanja oblasti in zagotavljanja javnih storitev. Ključno vlogo ima odgovornost resornih ministrstev in vlade, financiranje pa je zagotovljeno iz proračunskih ali drugih javnih virov. Pravni okvir javne uprave sestavljajo predvsem upravno, delno pa tudi civilno pravo. Poudarjen je pomen strokovnosti, ki temelji na kombinaciji znanja in izkušenj, ter urejen uslužbenski sistem.

Ferfila in drugi (2002, str. 100) opredeljujejo osnovne principe delovanja javne uprave kot organizacijski okvir za izvajanje državnih politik, katerih glavni cilj je doseganje javnega interesa. Sodobna vloga javne uprave v državi obsega vzpostavljanje ključne infrastrukture (izobraževalne, tehnološke, finančne, fizične, okoljske in socialne), ki predstavlja temelj za učinkovito delovanje trga in dolgoročni gospodarski razvoj. Država spodbuja izobraževanje, tehnološki napredek in stabilnost finančnega sektorja ter investira v infrastrukturo in pravni okvir, ki omogočata konkurenčno gospodarstvo. Prav tako preprečuje okoljsko degradacijo in zagotavlja socialno varnost, kar prispeva k politični stabilnosti in višji kakovosti življenja. Brez aktivne vloge vlade bi bil trajnostni razvoj otežen, saj številnih strateških investicij ne bi prevzele zasebne družbe (Pleskovic, 1997, str. 13).

2.3 Državna uprava

Začetki državne uprave segajo v obdobje absolutističnih monarhij v Evropi. Prav vzpostavitev absolutizma je imela velik pomen pri izvajanju državne oblasti. Opredelitev državne uprave izhaja iz načela delitve oblasti, ki povezuje upravo in državo in jo opredeljuje kot eno do funkcij državne oblasti (Brezovšek in drugi, 2014, str. 167).

Med državami v svetu obstajajo razlike v pojmovanju, kaj je državna uprava. Ponekod ga enačijo s pojmom javna uprava. V Sloveniji je državna uprava del javne uprave in predstavlja del izvršilne funkcije ter je institucionalno ožja od javne uprave. Organizacija državne uprave je določena v 120. členu Ustave Republike Slovenije ter natančneje opredeljena v Zakonu o vladi, Zakonu o državni upravi in Zakonu o inšpekcijskem nadzoru. Državno upravo tako sestavljajo (Andoljšek in Seljak, 2005, str. 37–41):

- vladne službe: neposredno so odgovorne predsedniku vlade oziroma generalnemu sekretarju,
- ministrstva: pokrivajo posamezna strokovna področja, razdeljena po resorjih,
- organi v sestavi ministrstev: izvajajo specializirane strokovne, izvršilne in razvojne naloge, naloge inšpekcijskega in drugega nadzora,
- upravne enote – izvajanje naloge državne uprave na osnovni ravni.

BDP je v Sloveniji leta 2022 znašal 57.038 milijonov EUR. Izdatki države za končno potrošnjo so v tem letu predstavljali 19,4 % BDP. V letu 2023 bruto domači proizvod obsegal skoraj 64.000 mio EUR. Delež izdatkov države za končno potrošnjo v primerjavi z BDP je v letu 2023 znašal 19,2 % (SURS, 2025). Kot kažejo statistični podatki, izdatki države predstavljajo pomemben del BDP, zato je njihovo porabo pomembno preučevati.

Državna uprava deluje v skladu z značilnostmi državne ureditve, pri čemer se ravna po strokovnih načelih in zagotavlja politično nevtralnost. Njeno delovanje temelji na nepristranskosti, zato ne sme omogočati neupravičenih ugodnosti ali prednosti posameznikom, pravnim osebam ali interesnim skupinam. Ustava in Zakon o državni upravi določata, da ministrstva nadzorujejo izvajanje nalog in zagotavljajo zakonitost delovanja organov v okviru svojega resorja. Pri tem ima osrednjo vlogo inšpekcijski nadzor, ki neposredno skrbi za skladnost upravnega delovanja z zakonodajo.

2.4 Organiziranost inšpekcijskih organov

Inšpekcijske službe v Sloveniji sodijo v izvršilno vejo oblasti in so umeščene med organe državne uprave (Bizjak, 2008). S tem so del širše javne uprave in javnega sektorja (Kovač in drugi, 2009).

Inšpekcijske službe so znotraj organov javne uprave organizirane na različne načine: kot samostojni organi, vladne službe, javne agencije, v okviru katerih delujejo inšpekcije, organi v sestavi ministrstev in organi v sestavi ministrstev, znotraj katerih delujejo inšpekcije. Inšpekcijski organi javnost o svojem delu obveščajo na različne načine, med drugim s strateškimi usmeritvami in prednostnimi nalogami za tekoče leto, z letnimi poročili ter s poročili Inšpekcijskega sveta.

Pri organizacijski obravnavi inšpekcijskega nadzorstva je treba upoštevati temeljna načela organiziranosti nadzora, ki vplivajo na njegovo učinkovitost in delovanje. Ta načela vključujejo (Obrulj, 2008, str. 33):

- Stopnjo centralizacije ali decentralizacije, ki določa, ali je nadzor skoncentriran v enem organu ali razpršen na različne ravni uprave.
- Institucionalizacijo oziroma birokratizacijo organov, ki vpliva na formalizacijo postopkov in strukturo nadzora.
- Profesionalizacijo in specializacijo kadrov, kar pomeni zagotavljanje ustrezne usposobljenosti in strokovnosti inšpektorjev.
- Modernizacijo in tehnologizacijo, ki zajema posodabljanje opreme ter razvoj in integracijo podatkovnih baz za učinkovitejši nadzor.
- Odtujenost nadzornih organov od nadzorovancev, kar lahko vpliva na percepcijo in legitimnost nadzora.
- Politizacijo ciljev nadzorstva, ki lahko pomeni vpliv političnih usmeritev na izvajanje nadzora.
- Morebitno deetizacijo odločanja, ki vključuje delegacijo in devolucijo pristojnosti ter s tem vpliv na raven odločanja in odgovornosti v nadzornih postopkih.

2.5 Inšpekcijski nadzor

V Slovarju slovenskega knjižnega jezika (brez datuma) je nadzor opredeljen kot »sistematično pregledovanje, spremljanje poteka ali razvoja česa, zlasti določene dejavnosti; prizadevanje, skrb za pravilno ravnanje, delo koga ...«

V sodobni družbi se nadzor pojavlja v različnih oblikah in ima pozitivno vlogo pri usmerjanju ter upravljanju družbenih procesov. V državah z demokratično ureditvijo nadzor izvajata tako oblast kot družba nad posameznikom, hkrati pa ima tudi posameznik možnost nadzora nad delovanjem države (Obrulj, 2017, str. 116).

Inšpekcijski nadzor je nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov. Izvajajo ga inšpektorji kot uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi. Inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora samostojno vodi postopek, izvaja pooblastila in izreka ukrepe (Ministrstvo za javno upravo, 2024b).

Inšpekcijski nadzor predstavlja ključno upravno funkcijo, saj omogoča nadzor nad izvajanjem pravnega reda in zagotavlja povratne informacije. Te omogočajo vpogled v učinke sprejetih predpisov ter oblikovanje potrebnih sprememb in ukrepov. Področje inšpekcijskega nadzora je bilo prvič temeljito reorganizirano leta 1995, ko so bile naloge, ki so jih prej izvajale občinske uprave in medobčinski inšpektorati, prenesene na ministrstva oziroma na inšpektorate kot organe v sestavi ministrstev. Reorganizacija je sledila spremembam v ureditvi uprave in vzpostavitvi lokalne samouprave v skladu z Ustavo RS ter prispevala k zmanjšanju vpliva politike na delo inšpektorjev (Ministrstvo za javno upravo, 2015).

V 2. členu Zakona o inšpekcijskem nadzoru je inšpekcijski nadzor opredeljen kot nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov (Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN), Ur. l. RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14).

Nadalje v 11. a-členu ZIN določa, da Inšpektorat oziroma inšpekcija, ki deluje znotraj organa, ki ni inšpektorat, za zagotavljanje učinkovitega izvajanja nalog inšpekcijskega nadzora sprejme letni program dela, s katerim določi vsebino in obseg izvajanja inšpekcijskega nadzora. Pri določitvi letnega programa dela se organ opira tudi na ugotovitve že izvedenih inšpekcijskih nadzorov in na oceno, da na posameznem področju obstaja večja verjetnost nespoštovanja oziroma kršitve zakonodaje.

2.6 Vrste inšpekcijskih nadzorov, postopkov in ukrepov

Inšpektorji izvajajo upravnoinšpekcijske in prekrškovne postopke. V upravnoinšpekcijskem postopku se uporabljata področna zakona ZIN in ZUP, v prekrškovnem postopku pa ZIN in ZP-1. Znotraj upravnoinšpekcijskega postopka ločimo tudi matični in izvršilni postopek (Kovač in drugi, 2016, str. 45).

Redni inšpekcijski nadzor se izvaja po načrtovanem programu dela, brez posebnih prijav ali drugih razlogov. Dodatni inšpekcijski nadzor je lahko izredni ali naknadni. Izredni nadzor se izvaja, kadar obstaja sum neskladnosti zaradi različnih razlogov. Naknadni oziroma dodatni nadzor se izvede, kadar obstaja sum po že predhodno ugotovljeni neskladnosti. Tak nadzor je usmerjen na točno določenega nosilca, dejavnost, objekt, proizvod ali storitev (Jerovšek in Kovač, 2007, str. 45).

Med inšpekcijske postopke uvrščamo tudi posebne postopke, in sicer (Kovač in drugi, 2016, str. 40):

- postopke vzorčenja, ki so nekakšni predpostopki v inšpekcijskem ali prekrškovnem postopku, ali pa gre za postopek dokazovanja v uvedenem upravnem postopku ali za namen upravne izvršbe;
- posredovanje predloga sodišču ali ovadbe državnemu tožilstvu.

3 UČINKOVITOST IN USPEŠNOST V JAVNI UPRAVI

V evropskih državah in državah razvitega sveta se ekonomisti že desetletja ukvarjajo z vprašanji učinkovitosti in uspešnosti v javni upravi. Zamisel o merjenju učinkovitosti javnega sektorja se je pojavila že v petdesetih letih prejšnjega stoletja, svoj prvi razmah pa je doživela od koncu osemdesetih in na začetku devetdesetih let 20. stol (Andoljšek in Seljak, 2005, str. 24). Zahteve glede delovanja javne in državne uprave se zvišujejo. Prav tako rastejo pričakovanja državljanov in gospodarstva, kar se odraža predvsem v zniževanju obsega sredstev za delovanje in ohranjanju obsega storitev, ki jih uprava zagotavlja, večji prilagojenosti zahtevam uporabnikov in hitrejši odzivnosti. Vse navedene zahteve predstavljajo temelj za opredelitev načinov delovanja in razvoja državne uprave (Žurga, 2001, str. 30).

Kot poudarjata Andoljšek in Seljak (2005, str. 50), cilj javnih organizacij ni doseganje dobička, ampak doseganje poslanstva oziroma opravljanje storitev, ki jih družba prepoznava kot koristne oziroma potrebne in jih pridobitne organizacije ne morejo ali ne želijo zagotavljati. Javne organizacije k cilju usmerja družbena odgovornost, ki izvira iz menedžerjeve odgovornosti do deležnikov. Sprejemati morajo odločitve, ki koristijo družbi in organizaciji, s tem sledijo ciljem in takrat so uspešni.

Delovanje države se presoja tudi z vidika učinkovitosti javnega sektorja. Pri ugotavljanju učinkovitosti merimo stroškovno učinkovitost procesov opazovanega subjekta kot razmerje med številom učinkov in vloženim delom oziroma vloženimi proizvodnimi faktorji. Ali je razmerje optimalno? Kako so uporabljeni človeški, finančni viri? Kako učinkovit je informacijski sistem organizacije? (Setnikar Cankar in drugi, str. 94). Uspešnosti v javnem sektorju ne moremo meriti na enak način kot v gospodarstvu, torej ne gre za merjenje doseganja dobička, ampak so cilji določeni z ustanovitvijo in namenom delovanja (Andoljšek in Seljak, 2005, str. 51).

Uspešnost lahko kljub temu merimo z drugačnimi kazalniki, ki prav tako lahko pokažejo uspešnost delovanja subjekta. Pri ugotavljanju uspešnosti gre za merjenje izida cilja posameznega subjekta. Kako uspešen je subjekt pri doseganju ciljev? Ali udejanja svoje poslanstvo, ki je razlog za njegov obstoj? (Ferfila in drugi, 2002, str. 86).

Da bi se lahko lotili merjenja uspešnosti, si moramo predhodno jasno zastaviti cilje in poslanstvo organizacije. Ko so cilji organizacije doseženi, lahko govorimo o uspešnosti. Ko primerjamo vložene vire in končne izide, govorimo o učinkovitosti. Ko organizacija deluje učinkovito, to še ne pomeni nujno, da je tudi uspešna, in seveda tudi obratno. Z znižanjem stroškov in ohranitvijo obsega delovanja organizacije postaja organizacija bolj učinkovita. Tudi doseganje določenega nivoja kakovosti oziroma standardov predstavlja uspešnost. Kadar govorimo o uspešni organizaciji, je v to vključeno (Ferfila in Kovač, 2000, str. 223–224):

- uspešnost (organizacija dosega zastavljene cilje),
- učinkovitost (razmerje med vložki in učinki je pozitivno),
- ekonomična oziroma smotrna poraba proračunskih sredstev,
- prilagodljivost,
- možnost spremembe ciljev in organizacije.

V širšem pogledu uspešnost organizacije vključuje tako uspešnost doseganja ciljev, učinkovitost porabe sredstev, ekonomsko učinkovitost, fleksibilnost in variabilnost ciljev ter delovanje organizacije. Učinkovitost je poleg uspešnosti, gospodarnosti, etike in ekologije eden od kriterijev, ki določa konkurenčnost države (Ferfila in drugi, 2002, str. 87).

V javni upravi se izraz učinkovitost uporablja za organizacijo, ki je pri doseganju ciljev uspešna. Pri javni upravi uspešnost postaja sinonim za učinkovitost (Haček, 2015, str. 27). Pri merjenju uspešnosti in učinkovitosti se pogosto poskuša uporabljati tudi tržna načela in prilagajanje javnega sektorja zakonitostim, ki veljajo v zasebnem sektorju. Pri tem se usmerja k večji vlogi menedžmenta v upravi, k večji učinkovitosti ter rezultatom in strankam. To so načela kakovosti in poslovne odličnosti tudi v javni upravi (Setnikar Cankar in drugi, 2005, str. 92).

Dejavniki, ki vplivajo na uspešnost organizacije, so naslednji (Ferfila in drugi, 2002, str. 177):

- organizacijski dejavniki (sam obseg in zgradba organizacije, vizija, poslanstvo in strategije);
- dejavniki okolja (prilagodljivost zunanjega okolja, politika in razpoložljivost virov);
- podjetniška orientacija organizacije (konkurenčnost, iniciativnost in inovativnost, razvoj).

Cilj zasebnih podjetij je povečanje premoženja. Zasebni sektor ima natančne metode za spremljanje učinkovitosti in uspešnosti. Produktivnost in ekonomičnost se kažeta kot merili za učinkovitost, medtem ko je glavna mera uspešnosti rentabilnost. V javnem sektorju pa ni cilj povečanje premoženja in finančnih učinkov, ampak dobro opravljene storitve. Javne organizacije so ustanovljene z namenom, da bi zagotavljale določene storitve, ki so v družbi prepoznane kot pomembne in jih je potrebno zagotavljati.

Zakonska opredelitev merjenja uspešnosti v Slovenije je za uslužbence javnega sektorja opredeljena v dveh zakonih. V Zakonu o javnih uslužbencih (ZJU), Ur. l. RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPDVE, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb, ki v 12. in 13. členu določa, da javni uslužbenec odgovarja za kvalitetno, hitro in učinkovito opravljanje dela in da mora pri uporabi javnih sredstev ravnati gospodarno in učinkovito s ciljem doseganja najboljših rezultatov ob enakih stroških dela oziroma enakih rezultatov ob nižjih stroških dela. V 159. členu tega zakona je navedeno tudi določilo, da se zaradi neučinkovitega opravljanja dela ugotavlja tudi nesposobnost uradnika in da je javni uslužbenec zato lahko tudi odpuščen zaradi nesposobnosti. V Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), Ur. l. RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17, 84/18, 204/21, 139/22, 38/24, 48/24 – odl. U, ki je veljal do 31. 12. 2024, je bilo določeno, da uslužbenci na podlagi dosežene delovne uspešnosti napredujejo v višji plačni razred in lahko dobijo tudi dodatno plačilo za opravljeno delo zaradi redne delovne uspešnosti, delovne uspešnosti zaradi povečanega obsega dela in delovno uspešnost, povezano s prodajo blaga in storitev. S 1. 1. 2025 ga je nadomestil Zakon o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju (ZSTSPJS), Ur. l. RS, št. 95/2024, ki po novem določa dve vrsti delovne uspešnosti. Delovno uspešnost, ki vključuje tako doseganje nadpovprečnih rezultatov kot opravljanje dodatnega dela ali povečanega obsega dela zaradi odsotnosti javnih uslužbencev, in delovno uspešnost, povezano s prodajo blaga in storitev na trgu. Kriteriji za doseganje rezultatov se presojujejo glede na kakovost, natančnost, samostojnost, obseg in učinkovitost opravljenega dela.

3.1 Problematika in omejitve pri ugotavljanju učinkovitosti in uspešnosti delovanja javne uprave

Merjenje učinkovitosti in uspešnosti katerekoli organizacije je zahtevno. Cilj, stanje, ki ga želimo doseči, primerjamo z rezultatom, ki je stanje, ki smo ga dosegli. Bolj kot so cilji natančno določeni, lažje je evidentirati rezultate. Ker delni cilji vodijo k uresničevanju glavnega cilja, je smiselno delovanje meriti po posameznih opravilih, sektorjih in nalogah. Delni rezultati se nato združijo v skupni cilj (Setnikar Cankar in drugi, 2005, str. 95).

Koncept merjenja učinkovitosti in uspešnosti, kot ga poznamo v zasebnem sektorju, ni neposredno prenosljiv na javni sektor. Uporaba zgolj finančnih kazalnikov v javnem sektorju

ni ustrezna. Upoštevati je treba tudi druge vidike, kot so enakost, enakopravnost dostopa do storitev, socialna komponenta in izidi, ki prispevajo k večji blaginji. Med ključne težave pri merjenju sodijo pomanjkanje statističnih podatkov, slaba povezanost med kazalniki in nerazumevanje rezultatov (Setnikar Cankar in drugi, 2005, str. 96).

Ena glavnih omejitev se kaže pri določanju ciljev in izidov, saj morajo cilji služiti interesom družbe. Zato je treba najprej jasno opredeliti, kaj se šteje za družbeno zaželeno. Naslednja problematika se nanaša na poimenovanje. Opredelitve pojmov, kot so input, output, outcome, cilj in dosežek, se med avtorji pogosto razlikujejo. Problematika neprimerljivosti se kaže tudi v dejstvu, da so dejavnosti institucij zelo raznolike, zbiranje podatkov ni standardizirano, delovanje pa je pogosto pod vplivom političnih dejavnikov. Cilji pogosto niso dovolj jasno določeni, temveč ostajajo splošni in ne dovolj natančni. Povezovanje dejavnosti institucije z njenim vplivom na družbo je zato izjemno zahtevno (Setnikar Cankar in drugi, 2005, str. 97).

Velik del težav pri vpeljavi kazalnikov izhaja tudi iz političnega okolja. Kazalnike si razlaga in opredeljuje vsak po svoje glede na razumevanje in poznavanje področja in tudi v strokovni literaturi ne najdemo standardnega pristopa. Med temeljne težave sodijo pomanjkanje sredstev za izvajanje stalnega merjenja, slaba povezanost med kazalniki, nezadostni statistični podatki in napačno razumevanje rezultatov (Andoljšek in Seljak, 2005, str. 55).

Ob pregledu dosedanjih aktivnosti Ministrstva za javno upravo lahko ugotovimo, da je bilo razmeroma malo aktivnosti usmerjenih v dejansko analiziranje stanja. Zakonski okviri so sicer postavljeni, postopki dorečeni, vendar se organizacijska struktura pogosto prilagaja trenutni politični usmeritvi. To predstavlja pomembno oviro pri primerljivosti rezultatov učinkovitosti in uspešnosti. Glavna težava je, da nimamo natančnega vpogleda v dejansko učinkovitost javne in državne uprave. Vsak organ na svoj način meri učinkovitost in uspešnost, pogosto brez jasnega razumevanja, kaj sploh meri (Setnikar Cankar in drugi, 2005, str. 92).

3.2 Učinkovitost in uspešnost inšpekcijskih organov

3.2.1 Opredelitev učinkovitosti in uspešnosti inšpekcijskega nadzora

Učinkovit inšpekcijski nadzor je sestavni del dobrega upravnega sistema, ki stremi k zaščiti javnega interesa, obenem pa varuje pravice strank pred prekomerno uporabo oblasti in zagotavlja spoštovanje načela zakonitosti. Učinkovitost pomeni hkrati zakonitost, sorazmernost in ekonomičnost (Kovač in drugi, 2016, str. 31).

V programih dela in letnih poročilih posameznih inšpektoratov so med najpogostejšimi cilji, ki jih predstojniki oblikujejo na podlagi družbene odgovornosti: izvajanje učinkovitega

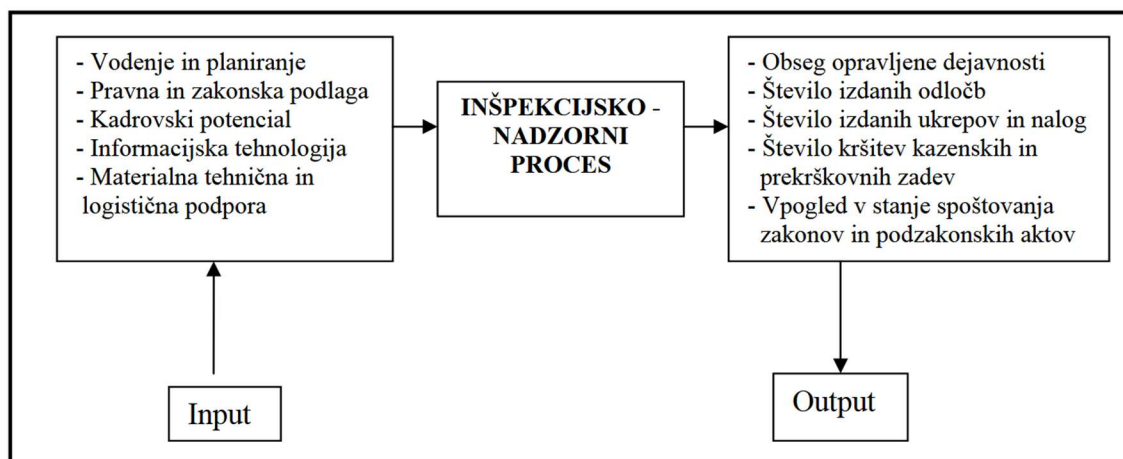
inšpekcijskega nadzora, urejenost trga, preventivno delovanje in ugotavljanje kršitev. Vendar je mogoče meriti le nekatere izmed teh ciljev.

Inšpekcijski nadzor je nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov. Inšpekcijski nadzor je torej proces opravljanja dejavnosti nadzora. Podobno kot drugi delovni procesi je tudi inšpekcijski proces sestavljen iz vložkov, učinkov in izidov.

Pri spremljanju in analizi inšpekcijskega procesa je najprej potrebno opredeliti, kaj proces vključuje, ter določiti njegove vhodne (angl. input) in izhodne (angl. output) kazalce. Inšpekcijsko nadzorni proces z opredelitvijo vhodnih in izhodnih kazalcev je prikazan na sliki 1. Inšpekcijski proces zajema upravno operativno delo, ki z vpogledom v stanje in poslovanje zavezanca preprečuje nezakonnosti pri delu ali poslovanju ter zagotavlja uskladitev ugotovljenih pomanjkljivosti in nepravilnosti z zakoni, s predpisi in z drugimi splošnimi akti (Obrulj, 2008, str. 54).

Učinkovitost inšpektorata lahko opredelimo kot sposobnost izvajanja inšpekcijskega nadzora na način, ki je zakonit, sorazmeren in ekonomičen. To vključuje zaščito javnega interesa, varovanje pravic strank pred prekomerno uporabo oblasti in spoštovanje načela zakonitosti. Učinkovitost se ugotavlja z merjenjem vhodnih kazalcev, kot so število inšpektorjev, proračun, oprema; izhodnih kazalcev, kot so število opravljenih inšpekcijskih pregledov, število ugotovljenih kršitev, število izdanih odločb in izidov, kot so stopnja skladnosti z zakonodajo, delež ugotovljenih nepravilnosti, zmanjšanje števila kršitev, izboljšanje varnosti in kakovosti življenja.

Slika 1: Inšpekcijski proces



Vir: prirejeno po Obrulj (2008).

Uspešnost inšpektorata pomeni stopnjo doseganja njegovih strateških, zakonskih in družbenih ciljev, pri čemer se presoja tako učinkovitost izvajanja nalog kot tudi vpliv ukrepov na dolgoročne spremembe v družbi, pravni skladnosti in urejenosti reguliranega področja. V tabeli 1 je prikazana primerjava med učinkovitostjo in uspešnostjo inšpektoratov

z različnih vidikov, in sicer vsebinske usmerjenosti, vrst kazalnikov, časovnega okvirja in meril.

Tabela 1: Primerjava učinkovitosti in uspešnosti inšpektoratov

Vidik	Učinkovitost	Uspešnost
Usmerjenost	Operativna izvedba, razmerje med vložki in rezultati	Doseganje ciljev, vpliv na družbo in javni interes
Vrsta kazalnikov	Kvantitativna	Kombinacija kvantitativne in kvalitativne
Časovni okvir	Kratkoročen do srednjeročen	Srednjeročen do dolgoročen
Merila	Učinkovitost zaposlenih, učinkovitost porabe finančnih sredstev	Zadovoljstvo deležnikov, trajnost rezultatov, doseganje strateških ciljev

Vir: lastno delo.

3.2.2 Problematika merjenja in omejitve primerljivosti med inšpektorati

Problematika merjenja učinkovitosti in uspešnosti inšpektoratov se sooča z enakimi omejitvami, kot veljajo za celoten javni sektor oziroma državno upravo. Učinkovitost inšpekcijskega nadzora je težko meriti, saj državna uprava nastopa hkrati kot objekt nadzora (je nadzorovana) in kot subjekt nadzora (sama izvaja nadzor). V vlogi subjekta državna uprava zagotavlja zakonitost, izvaja sprejeto politiko in ugotavlja odgovornost v primeru kršitev družbenih norm. Politične odločitve stalno vplivajo na njeno delovanje. Ko politična merila (npr. kadrovanje) postanejo odločilna tudi na nižjih ravneh, sodobna tehnologija izgubi pomen; ključnega pomena postanejo »pravi ljudje«. To vodi v erozijo državne uprave, zaradi česar inšpekcijski organi lahko postanejo neučinkoviti (Obrulj, 2008, str. 59).

Izpostavili bi naslednjo problematiko merjenja uspešnosti in učinkovitosti inšpektoratov (Ministrstvo za javno upravo, 2024c, str. 6):

- Problem primerljivosti se pojavlja, saj inšpektorati pokrivajo vsebinsko različna področja. Zaradi tega se vsebinsko ločijo tudi inšpekcijski postopki, ki se izvajajo na podlagi specialne zakonodaje. Posledično se postopki razlikujejo po kompleksnosti, trajanju in obsegu. Kot ugotavljamo, se kljub podobnosti osnovnega postopka, s katerimi se izvaja inšpekcijski nadzor, zaradi različnih področij, ki jih pokrivajo, teh ne da popolnoma primerjati med seboj zgolj na podlagi kvantitativnih kazalcev. Zato je za neposredno primerjavo morda primerna zgolj primerjava uspešnosti in učinkovitosti istega inšpekcijskega organa v daljšem časovnem obdobju.
- Delovanje je pod vplivom politike. Politika lahko vpliva na kadrovanje, finančna sredstva in generalne vsebinske usmeritve ter morebitne izredne razmere, kot smo jim bili priča v letu 2020 in 2021 zaradi epidemije COVID-19. V začetku leta 2023 je bila izvedena reorganizacija ministrstev, kar je posledično vplivalo tudi na organizacijo

inšpekcijskih organov, ki delujejo kot organi v sestavi ministrstev in s tem tudi na primerljivost po letih. Poročilo Inšpekcijskega sveta za leto 2022 je vsebovalo podatke za 27 inšpekcijskih organov, medtem ko to poročilo vsebuje podatke za 32 inšpekcijskih organov.

- Opredelitev ciljev v programih dela inšpektoratov je lahko nejasna oziroma zelo splošna in nenatančna. Slednje je odvisno pogosto tudi od velikosti inšpektorata. Večji kot je, bolj obsežen je program dela, običajno pa so bolj definirani tudi cilji.
- Cilji se vedno ne dopolnjujejo ali so si lahko celo nasprotujoči. Kot primer takih ciljev sta na primer število izdanih odločb, kar kaže na uspešno izvajanje inšpekcijskega nadzora; po drugi strani na urejenem področju izdaja inšpekcijskih odločb ni potrebna, kar bi pomenilo, da je majhno število izdanih odločb lahko tudi dober pokazatelj uspešnosti urejenosti področja. Interpretacija je odvisna od konteksta, zato ni enoznačna. Težko je tudi določiti, kakšen konkreten vpliv ima določen cilj na dogajanje v družbi.
- Uvedba merjenja z uporabo kazalnikov pogosto povzroča dodatno delovno obremenitev ali strošek, zato se uvedbi teh pogosto nasprotuje. Informacije iz zbranih kazalnikov bi morale služiti tako zunanjim kot notranjim uporabnikom, vodstvu in zaposlenim, saj prispevajo k boljši preglednosti in usmerjanju delovanja.

3.2.3 Pregled dosedanjega spremljanja učinkovitosti in uspešnosti inšpekcijskih služb

Pri pregledu dosedanjih aktivnosti ugotavljamo, da je bilo največ aktivnosti glede ugotavljanja učinkovitosti in uspešnosti inšpekcijskih organov izvedenih v okviru delovanja Inšpekcijskega sveta. Zakonski okviri so vzpostavljeni, postopki dorečeni, organizacijska struktura se spreminja glede na usmeritve aktualne politike. To predstavlja pomembne omejitve primerljivosti pri spremljanju učinkovitosti in uspešnosti. Kljub temu da se v okviru Inšpekcijskega sveta evidentira že precejšnje število kazalnikov inšpekcijskih organov, iz teh še vedno ne moremo nedvoumno oceniti učinkovitosti in uspešnosti inšpektoratov.

Inšpekcijski svet je bil ustanovljen na podlagi 11. člena ZIN kot stalno medresorsko delovno telo, katerega namen je zagotovitev večje učinkovitosti in usklajenega delovanja različnih inšpekcij (Ministrstvo za javno upravo, 2025). Inšpekcijski svet vsako leto pripravi poročilo, ki vsebuje analizo kvantitativnih in kvalitativnih podatkov. Posebno pozornost v poročilu se namenja tudi kadrovske problematiki, saj se inšpekcijske službe ves čas soočajo s kadrovskim pomanjkanjem.

V poročilu je posebej poudarjeno, da je treba pri interpretaciji statističnih podatkov upoštevati raznolikost upravnih področij, za katera so inšpekcijski organi pristojni. Zaradi različnih vsebinskih področij se inšpekcijski nadzori razlikujejo po zahtevnosti in trajanju, zato kazalniki učinkovitosti niso primerni za neposredno primerjavo med inšpektorati, lahko pa služijo kot orodje za notranje načrtovanje dela, spremljanje rezultatov in usmerjanje razvoja posameznega inšpekcijskega organa.

Inšpekcijski svet za spremljanje delovanja posamezne inšpekcije zbira podatke o obsegu opravljenega dela, pritožbenih postopkih in zahtevah za sodno varstvo ter o kadrovske zasedenosti. V statistični prikaz so vključeni naslednji kazalniki, prikazani v tabeli 2.

Tabela 2: Seznam kazalnikov Inšpekcijskega sveta in njihova opredelitev

Naziv kazalnika	Opredelitev kazalnika znotraj inšpekcijskega procesa	Obrazložitev
K01: povprečno število rešenih inšpekcijskih nadzorov (zadev) na inšpektorja	Učinek	Kaže rezultat procesa upravnega inšpekcijskega nadzora
K02: povprečno število rešenih prekrškovnih zadev na inšpektorja	Učinek	Kaže rezultat procesa inšpekcijskega nadzora na področju prekrškovnih zadev
K03: se ne izračunava več		
K04: odstotek uspešnosti reševanja nerešenih inšpekcijskih zadev iz prejšnjih let	Uspešnost	Kaže na uspešnost opravljanja procesa inšpekcijskega nadzora
K05: odstotek uspešnosti reševanja nerešenih prekrškovnih zadev iz prejšnjih let	Uspešnost	Kaže na uspešnost opravljanja procesa inšpekcijskega nadzora na področju prekrškovnih zadev
K06: odstotek uspešnih pritožb v inšpekcijskem postopku	Kakovost	Kaže na razliko med pričakovanjem in dejansko prejetim med inšpekcijskim procesom
K07: odstotek uspešnih zahtev za sodno varstvo v prekrškovnem postopku	Kakovost	Kaže na razliko med pričakovanjem in dejansko prejetim med inšpekcijskim procesom v prekrškovnem postopku
K08: število informativnih objav inšpekcije	Učinek	Kaže rezultat inšpekcijskih procesov v smeri obveščanja in preventivnega delovanja
K09: število dni usposabljanja na zaposlenega	Proces	Kaže na dejavnik usposobljenosti, ki je potrebna za uspešno opravljanje dejavnosti inšpekcijskega nadzora

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Inšpekcijski svet v letnem poročilu prikazuje tudi kvalitativne podatke inšpekcij, kot so ocena stanja na področjih, za katere so pristojne posamezne inšpekcije, aktualne problematike posameznih inšpekcij, opravljanje nadzora v sodelovanju z drugimi inšpekcijskimi organi, predloge za spremembo zakonodaje ter predloge glede skupne informacijske podpore in opreme. Vključuje tudi podatke o pomembnih posebnostih posameznih inšpekcijskih služb.

Poročilo vsebuje tudi poročila odborov za izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje, za pravno področje, za merjenje uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti dela ter informacijsko podporo. Poleg tega so predstavljene tudi nadaljnje aktivnosti Inšpekcijskega sveta, strateške usmeritve in prioritete inšpekcijskih organov.

Določeni kazalniki se zbirajo in pojasnjujejo pri pripravi finančnega načrta ter zaključnega računa proračunskega uporabnika za posamezno leto v okviru projektov in ukrepov Načrta razvojnih programov, vendar ti kazalniki niso poenoteni za vse inšpekcijske organe in ne omogočajo neposredne primerjave. Poleg tega sta obseg in vsebina kazalnikov pogosto odvisna od velikosti organa. V manjših inšpekcijskih organih, kjer je manj zaposlenih uslužbencev, je težje zagotoviti kompleksnejše kazalnike in vsebinsko ustrezna pojasnila. Različni kazalniki so vključeni tudi v letna poročila organov, ki pa vsebinsko niso primerljivi, zato ne omogočajo enotne primerjave med organi.

Posledično lahko ugotovimo, da je na področju ugotavljanja učinkovitosti in uspešnosti organov, ki opravljajo inšpekcijski nadzor, precej zbranih podatkov predvsem zaradi aktivnosti Inšpekcijskega sveta. Delovanje tega zagotavlja neprekinjeno zbiranje podatkov o standardiziranih kazalnikih. Odbor za merjenje uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti inšpekcijskih služb, ki deluje v okviru Inšpekcijskega sveta, je oktobra 2024 objavil dokument Analiza učinkovitosti inšpekcijskih organov v letu 2023.

Analiza učinkovitosti inšpekcijskih organov za leto 2023 je bila izvedena na podlagi vprašalnika, ki so ga izpolnili predstojniki inšpekcijskih organov. Namen analize je bil spremljanje učinkovitosti delovanja inšpekcijskih organov, seznanjanje z dobrimi praksami in odpravljanje zaznanih odstopanj. Vprašalnik je bil prvič izveden v letu 2023 za oceno stanja v letu 2022, kar omogoča primerjavo rezultatov in zaznavanje trendov ter sprememb na področju učinkovitosti (Ministrstvo za javno upravo, 2024d).

Ključne ugotovitve analize učinkovitosti inšpekcijskih organov za leto 2023 so naslednje (Ministrstvo za javno upravo, 2024d):

- Učinkovitost dela: 60 % inšpekcijskih organov je ocenilo svoje delo kot učinkovito, kar predstavlja izboljšanje glede na preteklo leto. 40 % organov je ocenilo, da so bili delno učinkoviti.
- Kadrovski manko: 84 % inšpekcijskih organov je poročalo o kadrovskega pomanjkanju. Razlogi vključujejo neuspešne natečajne postopke zaradi nekonkurenčnih plač, prezahtevnih pogojev za zasedbo delovnih mest ter pomanjkanje kandidatov s posebnimi znanji in z izkušnjami.
- Neustrezen informacijski sistem: Le dva inšpekcijska organa sta se v celoti strinjala, da imata vzpostavljen ustrezen informacijski sistem za podporo izvajanja, načrtovanja in poročanja pri izvajanju inšpekcijskega nadzorstva. Večina organov se z navedeno trditvijo ni strinjala ali pa je strinjala le delno.

- Usposabljanja za inšpektorje: Na trgu primanjkuje usposabljanj za delo inšpekcijskih organov, ki so namenjena krepitvi delovno specifičnih kompetenc inšpektorjev in strokovnim vprašanjem. Primanjkuje vsebin za obravnavo konkretnih primerov iz prakse, tehničnih smeri, informatike in področij iz pristojnosti inšpekcijskih organov.
- Zaostanki pri delu: 48 % inšpekcijskih organov se sooča z zaostanki pri delu. Za reševanje zaostankov so sprejeli različne ukrepe, kot so določitev minimalnega števila inšpekcijskih nadzorov, dvig normativov, določitev rokov za izvedbo opravil, uvedba tehnoloških rešitev in dodatna usposabljanja inšpektorjev.

Analiza je izpostavila dobre prakse, ki povečujejo učinkovitost, kot so informacijska podpora pri izvajanju nadzorov, načrtovanje nadzorov na osnovi tveganj ter sodelovanje med inšpektorji in vodstvom. Priporočila za izboljšanje stanja vključujejo zagotovitev zadostnih finančnih sredstev za zaposlitve, sprejem akcijskega načrta za prehod na skupni informacijski sistem in stalno usposabljanje inšpektorjev (Ministrstvo za javno upravo, 2024d).

Te ugotovitve kažejo na področja, kjer je potrebno izboljšanje, da bi se povečala učinkovitost delovanja inšpekcijskih organov. Za obdobje 2018–2022, ki smo ga vključili v statistično analizo, tovrstna analiza učinkovitosti ni bila izvedena.

3.2.4 Finančna sredstva inšpektoratov

Finančni načrt zagotovljenih sredstev za delovanje inšpekcijskih organov oziroma služb, v okviru katerih delujejo inšpekcije, se pripravlja v okviru priprave finančnega načrta proračuna Republike Slovenije. Za delovanje organov se zagotavljajo sredstva za plače in prispevke, materialne stroške ter investicije in investicijsko vzdrževanje. Ker gre za delovanje organov v sestavi ministrstev, se višina sredstev za posamezni inšpekcijski organ usklajuje glede na izkazane načrte delovanja oziroma letne programe dela in veljavno zakonodajo ter omejuje glede na limite predlagatelja skupnega finančnega načrta, torej ministrstva kot celote, v okviru katerega inšpekcijski organ deluje.

Pri načrtovanju porabe finančnih sredstev, kot je bilo že rečeno, inšpektorati vključujejo sredstva za plače in prispevke v skladu z veljavno zakonodajo, pri čemer je manevrski prostor zelo omejen: izjema je v višini 2 % celotne mase plač za plačilo redne delovne uspešnosti in uspešnosti zaradi povečanega obsega dela. Višina proračunskih sredstev mora zadoščati za financiranje zaposlitev v skladu z veljavnim kadrovskim načrtom.

Materialni stroški vključujejo stroške za pisarniški in splošni material, komunalne storitve, komunikacijo, prevoze, službena potovanja, tekoče vzdrževanje, poslovne najemnine in druge operativne odhodke ter posebni material in storitve. Prav v teh zadnjih dveh kategorijah stroškov se odražajo specifikke posameznih organov glede na njihovo področje dela. Primer so stroški za opravljene analize vzorcev in izvedencev ter stroški za izvršbe po drugi osebi. Analize odvzetih vzorcev se izvedejo kot del inšpekcijskega postopka. Izvajajo

se v primerih, v katerih je potrebno ugotavljati skladnost parametrov z zakonsko določenimi. Stroški izvedbe analiz so pogosto lahko precej visoki. V primeru izvršbe po drugi osebi v inšpekcijskem postopku, kadar zavezanec ne izpolni naloženih ukrepov, inšpektor lahko za izvedbo ukrepov v odločbi določi zunanjega izvajalca. Za tovrstne ukrepe je potrebno v finančnem načrtu posameznih inšpektoratov zagotoviti zadostna finančna sredstva za izvedbo. V nasprotnem primeru inšpektor ne more zagotoviti izvršitve ukrepov in s tem urediti stanja skladno z zakonodajo. Zaradi navedenih posebnosti, ki niso vključene pri vseh inšpekcijskih organih, so razlike v porabi materialnih stroški lahko tudi precej velike.

Tretji sklop sredstev, ki jih inšpekcijski organ potrebuje za optimalno delovanje, so finančna sredstva za investicije. Investicije v informacijsko opremo večinoma potekajo preko Ministrstva za digitalno preobrazbo. Ena od ključnih težav, s katero se srečujejo inšpektorati, je programska oprema, zlasti specialna programska oprema za podporo delu, ki bi omogočala dostop do relevantnih baz podatkov in ažurnih informacij o področjih, ki jih pokrivajo. V tem delu so organi zaenkrat prepuščeni lastnim sposobnostim in višini finančnih sredstev, iz katerih financirajo izgradnjo programske potrebe za svoje lastne potrebe oziroma plačevanje dostopov do splošnih aplikacij, ki so na voljo in niso prilagojene posebnostim delovanja inšpektoratov. Poleg informacijske opreme inšpektorji za nemoteno opravljanje dela potrebujejo tudi drugo specialno opremo glede na področje dela (razni merilci, daljnogledi itd.) in vozila za opravljanje dela na terenu. Finančni načrt je eden od ključnih pogojev za uspešno delovanje inšpekcijskih organov ter lahko zelo vpliva njihovo učinkovitost in doseganje zastavljenih ciljev.

3.2.5 Merjenje učinkovitosti in uspešnosti inšpekcijskih organov

V strokovni literaturi obstajajo različni pristopi k merjenju učinkovitosti in uspešnosti javne uprave in inšpekcijskih organov. Kot je navedeno v poglavju 3.2.3, Inšpekcijski svet za spremljanje uspešnosti delovanja posamezne inšpekcije v okviru letnih poročil uporablja kazalce, s katerimi ugotavlja uspešnost njihovega delovanja. Ti podatki so prvenstveno namenjeni predstojnikom za primerjavo delovanja posameznega organa po letih.

Učinkovitost delovanja institucije in opravljanje njene dejavnosti zahteva čim bolj enakomerno in popolno izrabo virov in sposobnosti. Močna sta dva osnovna pristopa (Tavčar, 1994, str. 745):

- usmeritev v racionalizacijo poslovanja: organizacija dosega cilje s čim manjšo porabo vložkov;
- usmeritev v razvoj in večjo kakovost: organizacija ob dani porabi čim bolj poveča učinke in s tem zviša raven doseganja ciljev.

Po opredelitvi avtorjev Andoljšek in Seljak (2005, str. 56) je učinkovitost opredeljena kot razmerje med vložkom in učinkom, uspešnost pa razmerje med vložkom in doseženim rezultatom (izidom).

Če teorijo, povzeto po zgoraj omenjenih avtorjih, prenesemo na področje inšpekcijskega nadzora, lahko osnovne pojme opredelimo, kot sledi:

- **Vložek** predstavljajo dejavniki, ki so potrebni za izvajanje procesa inšpekcijskega dela: število inšpektorjev in zaposlenih v podpornih službah, prostori, delovna oprema (računalniki, službena vozila, drugi pripomočki, programska oprema za podporo delu) in finančna sredstva. Pri plačah javnih uslužbencev velja zakonsko določen plačni sistem javnih uslužbencev, ki so sistemizirani v skladu z zakonodajo, kjer gospodarnosti porabe ni mogoče razvijati. Ker je upravljanje s prostori centralizirano in v pristojnosti Ministrstva za javno upravo, tudi racionalizacija stroškov prostorov na ravni posameznega inšpektorata ni izvedljiva. Določene možnosti izboljšanja ekonomičnosti se lahko odražajo v učinkoviti uporabi osnovnih sredstev, kot so službena vozila ter informacijska in komunikacijska oprema.
- **Učinek** predstavlja neposredni rezultat izvajanja procesov v okviru inšpekcijskega nadzora. Nanaša se na količinsko opredeljene izide, ki izhajajo iz opravljenega dela inšpektorjev, kot so število izvedenih inšpekcijskih pregledov, število izdanih upravnih odločb in število ugotovljenih nepravilnosti oziroma prekrškov. Ti kazalniki omogočajo spremljanje intenzivnosti in operativne uspešnosti izvajanja nadzora, vendar sami po sebi še ne odražajo učinkovitosti ali dolgoročnega vpliva ukrepov, saj ne vključujejo presoje kakovosti izdanih odločitev ali njihovega učinka na urejenost nadzorovanega področja.
- **Izid** predstavlja doseženi rezultat, ki je širši od doseganja cilja posameznega inšpektorata oziroma inšpekcije. Tržnih vrednosti učinkov, kot so na primer opravljeni pregledi in izdane odločbe, ni mogoče neposredno določiti. Vrednotenje se zato kaže pri urejenosti področja in zmanjšanju števila kršitev zakonodaje, na primer manjše število ugotovljenih nepravilnosti in prekrškov zaradi upoštevanja zakonodaje in pravnega ravnanja zavezancev kot v predhodnem obdobju.
- **Proces** je niz dejavnosti, ki pretvarjajo vložke (npr. kadrovske, finančne in materialne vire) v učinke, ki so neposredno opredeljeni v rezultatih dela. V inšpekcijskem nadzoru so takšne dejavnosti na primer evidentiranje zavezancev, načrtovanje nadzorov, izvedba pregledov, priprava odločb in spremljanje izvajanja ukrepov. Proces vključuje tudi podporne dejavnosti, kot so obveščanje javnosti, izobraževanje zaposlenih in koordinacija z drugimi organi. Poleg neposrednih učinkov lahko procesi ustvarjajo tudi posredne učinke, kot so razvoj strokovnega znanja in izboljšave zakonodajnih ali organizacijskih rešitev, ki posredno prispevajo k dolgoročni uspešnosti institucije.
- **Kakovost** inšpekcijskega nadzora se v upravnem kontekstu nanaša na stopnjo skladnosti izvedenih postopkov s pravnimi standardi ter na zaznane pravičnost in strokovnost ravnanja zavezancev in drugih deležnikov. V operativnem smislu se lahko kakovost izraža prek števila pritožb in zahtev za sodno varstvo, ki jih zavezanci vložijo zoper odločbe, izdane v upravnih oziroma prekrškovnih postopkih. Dodatni pokazatelj kakovosti je razmerje med številom zavrženih pravnih sredstev in celotnim številom vloženih pritožb ali zahtev za sodno varstvo. Višji delež zavrženih pravnih sredstev praviloma kaže na pravno utemeljenost in strokovno korektnost odločitev prve stopnje.

Vendar je treba pri interpretaciji teh podatkov upoštevati tudi časovni zamik v odločanju organov druge stopnje, zlasti sodišč, kjer lahko postopek od vložitve zahteve do končne odločitve traja tudi do 24 mesecev. Zaradi tega časovnega zamika letno spremljanje kakovosti zgolj na podlagi pravnomočnih odločitev lahko ne odraža realnega stanja tekočega poslovanja, kar predstavlja metodološko omejitev pri uporabi teh kazalnikov za letno evalvacijo kakovosti.

- **Učinkovitost** v kontekstu inšpekcijskega nadzora meri učinkovitost procesov. Gre za merjenje sposobnosti inšpekcijskega organa, da z razpoložljivimi vložki doseže čim večje rezultate na operativni ravni. Ključni kazalniki učinkovitosti vključujejo razmerje med številom opravljenih inšpekcijskih pregledov in številom zaposlenih, povprečno število izdanih odločb na inšpektorja ter razmerje med številom pregledov in ugotovljenih nepravilnosti ali prekrškov. Dodatno lahko učinkovitost odraža tudi izkoriščenost osnovnih sredstev, kot je na primer razmerje med številom zaposlenih in številom službenih vozil ali drugo specializirano opremo. Takšni kvantitativni kazalniki omogočajo oceno produktivnosti in operativne učinkovitosti.
- **Uspešnost** pomeni doseganje ciljev organizacije in s tem uresničevanje njenega poslanstva. V kontekstu inšpekcijskega nadzora se uspešnost nanaša na merjenje izidov, ne zgolj na neposredne učinke delovanja. Izide je mogoče obravnavati v ožjem ali širšem pomenu. V ožjem smislu se uspešnost izraža v doseganju letnega načrta dela in realizaciji postavljenih ciljev, kot je na primer delež izvedenih nadzorov ali izdanih odločb v primerjavi z načrtovanimi, v širšem smislu pa uspešnost zajema tudi dolgoročne učinke na urejenost področja nadzora, preprečevanje ponavljajočih se kršitev, dvig pravne kulture in zadovoljstvo deležnikov – tako zavezancev kot uporabnikov javnih storitev. Na ravni javne uprave se uspešnost kaže tudi v izboljšani kakovosti storitev, višji skladnosti s predpisi, večji transparentnosti ter dolgoročnem prispevku k razvoju pravne države in družbene blaginje. V primeru inšpekcijskih organov se lahko uspešnost meri tudi s številom odpravljenih nepravilnosti, z deležem trajno rešenih primerov, zmanjšanjem ponovnih kršitev ter ustreznim doseganjem strateških usmeritev, kot so opredeljene v programih dela posameznih inšpektoratov.

Takšna konceptualna opredelitev omogoča oblikovanje tako enostavnih kot kompleksnejših kazalnikov, ki čim celoviteje in podrobneje prikazujejo stanje na področju učinkovitosti in uspešnosti delovanja inšpekcijskih organov. Kljub temu pa se pri vzpostavitvi ustreznega sistema merjenja pogosto pojavljajo metodološke in vsebinske omejitve. Ena izmed ključnih težav je izbira ustreznih kazalnikov, saj ti le približno ponazarjajo dejansko stanje in pogosto ne zajamejo vseh pomembnih vidikov delovanja. Poleg tega je nabor razpoložljivih podatkov pogosto omejen, področje raziskovanja slabo razvito, interpretacija rezultatov pa podvržena subjektivni presoji. Posledično je presoja o dejanskem vplivu posameznih dejavnikov na učinkovitost in uspešnost javnih institucij, vključno z inšpekcijskimi organi, lahko negotova ali nepopolna.

Če bi se želeli vsaj delno izogniti navedenim težavam, je smiselno uporabiti več kazalnikov, saj ti bolje zajamejo kompleksnost pojavov in hkrati zmanjšujejo pristranskost merjenja. Zato avtorji predlagajo oblikovanje agregatnih kazalnikov, po možnosti na več ravneh, saj omogočajo celovitejšo in bolj primerljivo oceno učinkovitosti in uspešnosti (Setnikar Cankar in drugi, 2005, str. 104).

Kot pojasnjujeta Setnikar Cankar in Klun (2006, str. 128–134), je pri oblikovanju sistema za merjenje učinkovitosti in uspešnosti ključnega pomena vključitev temeljnih parametrov, kot so zakonitost, ekonomičnost, učinkovitost, uspešnost in celovita kakovost, ki so vključeni tudi v zgoraj predstavljene opredelitve.

Obrulj (2008, str. 60) se je posvetil vprašanju učinkovitosti in uspešnosti inšpekcijskih služb ter v okviru sistema kazalnikov opredelil kvantitativne in kvalitativne dejavnike. Med kvantitativnimi kazalniki je izpostavil načrtovanje in izvedbo nadzorov, izdane odločbe in ukrepe ter število postopkov v vlogi prekrškovnega organa. Kvalitativni kazalniki zajemajo organiziranost inšpektorata, kadrovska zasedenost, pogoje dela, dodatno izobraževanje, preventivno delovanje in sodelovanje z drugimi inšpekcijami. Kazalniki so predstavljeni deskriptivno, kar ne omogoča neposredne primerjave na podlagi objektivnih podatkov. Avtor poudarja, da na učinkovitost posameznih inšpekcijskih organov poleg normativno določenih kazalnikov pomembno vplivajo tudi specifični kvalitativni dejavniki, kot so ustrezna organiziranost, kadrovska struktura, pogoji dela in kakovost vodenja.

Delo inšpekcij je sestavljeno iz velikega števila različnih dejavnosti in področij, ki jih na teoretični ravni težko opredelimo, še posebej ko gre za njihovo merjenje. Zato je pomembna transparentnost v procesu oblikovanja kazalnikov, saj samo tako lahko ustvarimo sisteme meril, ki bodo sprejemljivi za večino udeležencev. Področja merjenja lahko opredelimo v skladu s klasičnim okvirom merjenja uspešnosti in učinkovitosti. V sestavljen kazalnik lahko združimo kazalnike s področja merjenja vložkov, učinkov in izidov (vključno s kazalniki njihovih razmerij). Ta osnovni okvir je pogosto razširjen z različnimi podkategorijami (OECD, 2007, str. 6).

Navedene možnosti merjenja se v določenih segmentih navezujejo na kazalnike, ki jih Inšpekcijski svet spremlja od leta 2007 dalje. Ti kazalniki bodo v nadaljevanju tudi glavno izhodišče za izvedbo analize kvantitativnih podatkov.

4 ANALIZA KVANTITATIVNIH PODATKOV INŠPEKTORATOV V LETIH 2018–2022

4.1 Opredelitev metode in proučevanih enot

Primarna raziskovalna metoda v nalogi je analiza sekundarnih podatkov iz ključnih publikacij, povezanih z obravnavano temo, in sicer z namenom izvedbe analize in

zagotovitve razumevanja merjenja učinkovitosti in uspešnosti v povezavi z višino zagotovljenih proračunskih sredstev. Podatki o uspešnosti in učinkovitosti so bili zbrani iz letnih poročil posameznih inšpektoratov, poročil Inšpekcijskega sveta in drugih javnodostopnih informacij o delovanju preučevanih enot, pridobljeni pa so bili neposredno od inšpektoratov, ki so bili vključeni v analizo.

Preučevane enote so inšpektorati, ki so opredeljeni kot organi v sestavi ministrstev in so delovali v obdobju od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2022. Zaradi njihovega samostojnega delovanja, obsega pristojnosti in pokrivanja največjega deleža vseh inšpekcijskih služb v Sloveniji ter tudi primerljivosti glede načina organizacije in financiranja je bila analiza osredotočena na inšpektorate, ki delujejo kot samostojni organi v sestavi ministrstev. Takšnih inšpektoratov je bilo v analiziranem obdobju dvanajst (Ministrstvo za javno upravo, 2023a).

4.1.1 Inšpektorat za javni sektor

Na Inšpektoratu za javni sektor (v nadaljevanju IJS) se izvaja notranji nadzor nad izvajanjem predpisov, ki urejajo upravni postopek in upravno poslovanje; predpisov, ki urejajo plače v javnem sektorju in uslužbenska razmerja. Večinoma gre za nadzor nad izvajanjem predpisov, ki so v pristojnosti ministrstva za javno upravo, v nekaterih primerih pa pristojnost za nadzor opredeli tudi kakšen drug predpis.

Nadzor se izvaja v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, pri nosilcih javnih pooblastil in drugih pravnih in fizičnih osebah (kadar odločajo o upravnih zadevah oziroma opravljajo upravne naloge), pri drugih pravnih osebah javnega sektorja (javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi in druge osebe javnega prava), če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti in morajo izvajati navedene predpise; pri osebah javnega prava po zakonu, ki ureja javno naročanje (IJS, 2025).

4.1.2 Inšpektorat Republike Slovenije za delo

Inšpektorat Republike Slovenije za delo (v nadaljevanju IRSD) je organ v sestavi Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Na Inšpektoratu se izvaja nadzor na treh ključnih področjih: delovna razmerja, varnost in zdravje pri delu in nadzor dela javnih socialnovarstvenih zavodov, ki ga izvaja socialna inšpekcija. Delo opravljajo na 15 lokacijah po Sloveniji.

Inšpektorji s področja nadzora delovnih razmerij opravljajo nadzor nad spoštovanjem zakonov, drugih predpisov, kolektivnih pogodb in splošnih aktov, ki urejajo delovna razmerja, plače in druge prejemke iz delovnega razmerja, zaposlovanje delavcev v Sloveniji in v tujini, sodelovanje delavcev pri upravljanju ter izvajanje stavk, če s predpisi ni drugače določeno.

Inšpekcijski nadzori na področju varnosti in zdravja pri delu vključujejo neposredni nadzor objektov in delovnih prostorov, delovnih mest, preverjanje pogojev za delo v prostorih in na deloviščih, ustreznost opreme, strojev ter orodij, osebne varovalne opreme, izvajanje zdravstvenih pregledov, mikroklimatske razmere in podobno.

Socialna inšpekcija opravlja nadzor nad delom javnih socialnovarstvenih zavodov, koncesionarjev ter pravnih in fizičnih oseb, ki opravljajo socialnovarstvene storitve in so vpisani v register izvajalcev. Preverja obseg mreže javne službe, za katero je odgovorna občina, in daje soglasja k cenam storitev, ki jih izda pristojni občinski organ (IRSD, 2025).

4.1.3 Inšpektorat Republike Slovenije za infrastrukturo

Inšpektorat Republike Slovenije za infrastrukturo (v nadaljevanju IRSI) je organ v sestavi Ministrstva za infrastrukturo. Opravlja nadzor nad izvajanjem predpisov s področij železniškega in cestnega prometa, prometne infrastrukture, žičniških naprav ter varnosti na smučiščih. Znotraj inšpektorata delujeta dve specializirani inšpekciji: Inšpekcija za ceste, železniški promet, žičniške naprave in smučišča ter Inšpekcija za cestni promet. Inšpektorat deluje na 14 lokacijah po vsej Sloveniji in s svojim delovanjem skrbi za varnost, zakonitost ter tehnično ustreznost v navedenih prometnih sektorjih (IRSI, 2025).

4.1.4 Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo

Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo (v nadaljevanju IRSKGLR) je organ v sestavi Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Izvaja nadzor nad spoštovanjem predpisov s področij kmetijstva, lovstva in ribištva, gozdarstva ter vinarstva. Organizacijsko je razdeljen na štiri inšpekcije, ki delujejo na 20 lokacijah po Sloveniji. Pokriva nadzor na področjih varstva kmetijskih zemljišč, delovanja agrarnih skupnosti, promocije kmetijskih in živilskih proizvodov, vina ter drugih proizvodov iz grozdja in vina, gozdarstva, lovstva in varstva prostoživečih živalskih vrst, sladkovodnega in morskega ribištva kakovosti, označevanja in varnosti vina in drugih proizvodov iz grozdja in vina, ukrepov kmetijske politike, identifikacije in registracije živali, prometa z organskimi in mineralnimi gnojili in njihovo uporabo, na področjih uporabe biološko razgradljivih odpadkov, varstva voda in kmetijskih zemljišč pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov ter soobstoja gensko spremenjenih kmetijskih rastlin (IRSKGLR, 2025).

4.1.5 Inšpektorat Republike Slovenije za kulturo in medije

Inšpektorat Republike Slovenije za kulturo in medije (v nadaljevanju IRSKM) je organ v sestavi Ministrstva za kulturo in organizacijsko deluje na eni lokaciji. Na IRSKM izvajajo naloge inšpekcijskega nadzora nad spoštovanjem zakonov, drugih predpisov in aktov, ki urejajo varstvo kulturne dediščine, arhive in arhivsko gradivo, medije in avdiovizualno

kulturo, knjižničarstvo in obvezni izvod publikacij ter uresničevanje javnega interesa za kulturo. Na področju javne rabe slovenščine in predpisa o Radioteleviziji Slovenija si pristojnost inšpekcijskih nadzorov delijo z drugimi inšpekcijskimi organi (IRSKM, 2025).

4.1.6 Inšpektorat Republike Slovenije za notranje zadeve

Inšpektorat Republike Slovenije za notranje zadeve (v nadaljevanju IRSNZ) je organ v sestavi Ministrstva za notranje zadeve in organizacijsko deluje na eni lokaciji. IRSNZ opravlja inšpekcijski nadzor nad izvrševanjem zakonov in podzakonskih aktov, sprejetih na njihovi podlagi na naslednjih področjih: zasebno varovanje, orožje, eksplozivi in pirotehnični izdelki, detektivska dejavnost, varnost in red na smučiščih, tajni podatki in fizično varovanje jedrskih objektov ter jedrskih in radioaktivnih snovi. Inšpektorat vodi tudi prekrškovni postopek v primerih kršitev s področij, ko je določeno, da naloge prekrškovnega organa opravlja ministrstvo za notranje zadeve, kadar za to ni pristojna policija (IRSNZ, 2024).

4.1.7 Inšpektorat Republike Slovenije za obrambo

Inšpektorat Republike Slovenije za obrambo (v nadaljevanju IRSO) je organ v sestavi Ministrstva za obrambo. Opravlja nadzor nad izvrševanjem zakonov in drugih predpisov ter aktov vodenja in poveljevanja na obrambnem področju. Inšpektorat ima sedež na eni lokaciji, razdeljen pa je na dva sektorja: sektor za vojaško obrambo in sektor za civilno obrambo, upravne in strokovne zadeve obrambe.

4.1.8 Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor

Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor (v nadaljevanju IRSOP) je do 15. marca 2023 deloval kot organ v sestavi Ministrstva za okolje in prostor. Njegovo delovanje je bilo organizirano na 14 lokacijah po Sloveniji. Opravljal je naloge inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem predpisov in splošnih aktov s področja urejanja prostora in naselij, graditve objektov in izvedbe gradbenih konstrukcij, izpolnjevanja bistvenih zahtev za objekte, nad izvajanjem predpisov s stanovanjskega področja in geodetske dejavnosti ter s področja varstva okolja in ohranjanja narave, upravljanja voda, industrijskega onesnaževanja in gensko spremenjenih organizmov ter na področju čezmejnega pošiljanja odpadkov, razen za radioaktivne odpadke (IRSOP, 2025).

15. marca 2023 (glej poglavje 4.2) je prenehal z delovanjem v obstoječi organizacijski obliki. Njegova pooblastila so bila razdeljena med novoustanovljena inšpektorata, in sicer na Inšpektorat Republike Slovenije za naravne vire in prostor ter Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in energijo.

4.1.9 Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport

Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport (v nadaljevanju IRSŠŠ) je do reorganizacije v letu 2023 deloval kot organ v sestavi Ministrstva za šolstvo. Temeljna področja nadzora šolske inšpekcije so izpolnjevanje pogojev za opravljanje, organizacija dela, uresničevanje pravic in dolžnosti udeležencev vzgojno-izobraževalne dejavnosti, uresničevanje ravnateljevih nalog, uresničevanje pravic in obveznosti strokovnih delavcev, vodenje pedagoške dokumentacije in izdajanje javnih listin, določanje višine prispevkov staršev in njihova poraba, uporaba učbenikov in drugo (IRSŠŠ, 2025).

Temeljna področja nadzora v športu so izpolnjevanje pogojev za opravljanje nalog v športu, ki je nacionalnega pomena, namenska poraba javnih sredstev, upravljanje in namenska uporaba javnih športnih objektov, izpolnjevanje standardov in normativov za izvajanje letnega programa, izpolnjevanje z zakonom določenih pravil za organizacijo tekmovanj, opravljanje prehodnih in obdobjih zdravstvenih pregledov, preprečevanje zlorabe temeljnih človekovih pravic športnikov. Delovanje je bilo organizirano na eni lokaciji za območje celotne Slovenije. Zaradi reorganizacije (glej poglavje 4.2) so bila pooblastila IRSŠŠ 15. marca 2023 razdeljena med dva novo ustanovljena organa, in sicer Inšpektorat RS za šolstvo (IRSŠol) in v Inšpektorat RS za šport (IRSŠpo).

4.1.10 Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami

Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (v nadaljevanju IRSVNDN) je organ v sestavi Ministrstva za obrambo. Izvaja nadzor na področjih varstva pred požarom, zaščite in reševanja ter varstva pred utopitvami. Poleg nadzorstvene vloge sooblikuje tudi sistemske rešitve varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter razvija področja inšpekcijskega nadzora. Organizacijsko deluje na 13 lokacijah po Sloveniji (IRSVNDN, 2023).

4.1.11 Tržni inšpektorat Republike Slovenije

Tržni inšpektorat Republike Slovenije (v nadaljevanju TIRS) je organ v sestavi Ministrstva za gospodarstvo, turizem in šport. Organizacijsko je razdeljen na 8 območnih enot oziroma 12 lokacij. Vsebinsko je razdeljen na dva sektorja, in sicer sektor za splošni nadzor in sektor za tehnično področje nadzora. Njegovo delovanje zajema področje varstva potrošnikov, preprečevanja nepoštenih poslovnih praks, obrtne dejavnosti, trgovine, nepremičninskega posredovanja, gostinstva, turizma, avtorskih in sorodnih pravic, potrošniškega kreditiranja ter uporabe slovenskega jezika. Poleg tega nadzoruje tehnične proizvode na trgu z vidika splošne varnosti proizvodov, vključno z varnostjo električne opreme, gradbenih proizvodov, strojev in osebne varovalne opreme (TIRS, 2025).

4.1.12 Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije

Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije (v nadaljevanju ZIRS) je organ v sestavi Ministrstva za zdravje in deluje na 12 lokacijah. Na Zdravstvenem inšpektoratu izvajajo nadzor nad spoštovanjem zakonov in drugih predpisov na področju zdravstvene dejavnosti, pacientovih pravic, zdravniške službe, duševnega zdravja, presaditev delov telesa zaradi zdravljenja in ravnanja z odpadki, ki nastanejo v zdravstveni dejavnosti, nalezljivih boleznih in minimalnih sanitarno-zdravstvenih pogojev, zdravilstva, kopališč in kopalnih voda, pitne vode, varnosti na smučiščih, splošne varnosti proizvodov, kozmetičnih proizvodov in igrač, materialov ter izdelkov, namenjenih za stik z živili, živil za posebne zdravstvene namene, prehranskih dopolnil, prehranskih nadomestkov ter dela in zaposlovanja na črno pri izvajalcih dejavnosti, ki so pod nadzorom inšpektorata (ZIRS, 2025).

4.1.13 Opredelitev metode

Za presojo povezanosti med višino razpoložljivih proračunskih sredstev posameznih inšpektoratov in doseženimi vrednostmi agregatnih kazalnikov učinkovitosti, uspešnosti, kakovosti ter učinkovitosti porabe finančnih sredstev je bila uporabljena opisna primerjalna analiza časovnih podatkov. Namesto statistične analize z uporabo korelacijskih ali regresijskih metod smo se v tej raziskavi osredotočili na vsebinsko interpretacijo trendov in medletnih sprememb, da bi ugotovili, ali se višina sprejetih proračunov skozi čas giblje v skladu z gibanjem vrednosti analiziranih kazalnikov.

Takšen pristop temelji na vizualni presoji sprememb po letih in primerjavi relativnih razlik med posameznimi inšpektorati, pri čemer je bila posebna pozornost namenjena identifikaciji morebitnih sočasnih porastov ali padcev proračunskih sredstev in vrednosti kazalnikov. Uporaba agregatnih kazalnikov je pri tem omogočila bolj poenoten prikaz delovanja inšpektoratov in zmanjšala vpliv posameznih letnih nihanj.

Zaradi majhnega števila opazovanj na ravni posameznega inšpektorata (pet let) in heterogenosti nadzornih področij se je takšen kvalitativni pristop izkazal kot primernejši za oblikovanje vsebinskih sklepov o možni povezanosti med obsegom razpoložljivih sredstev in rezultati delovanja. Kljub temu tak pristop ne omogoča neposredne presoje statistične značilnosti povezave, temveč ponuja orientacijski vpogled, ki lahko služi kot osnova za nadaljnje raziskave s širšim naborom podatkov ali dopolnjene s kvantitativnimi metodami.

Pri interpretaciji rezultatov je treba upoštevati naslednje metodološke omejitve, ki vplivajo na veljavnost in prenosljivost ugotovitev:

- Omejeno število opazovanj: Ker analiza temelji na podatkih za obdobje petih let (2018–2022), ima vsak posamezni inšpektorat na voljo le pet časovnih opazovanj. Tako majhen nabor lahko omeji zmožnost zaznavanja dolgoročnih vzorcev ali statistično zanesljivih

zaključkov. Kljub uporabi agregatnih kazalnikov za zmanjšanje šuma v podatkih ostaja občutljivost rezultatov na posamična letna odstopanja visoka.

- Opisna interpretacija brez formalnega testiranja povezanosti: Povezanost med višino proračunskih sredstev in doseženimi rezultati po kazalnikih učinkovitosti, uspešnosti in kakovosti je bila ocenjena zgolj na podlagi opisne primerjalne analize vrednosti in trendov. Tak pristop omogoča kvalitativni vpogled, vendar ne omogoča statističnega preverjanja prisotnosti ali moči morebitne povezave.
- Vpliv zunanjih in nekontroliranih dejavnikov: Na gibanje analiziranih kazalnikov lahko pomembno vplivajo tudi drugi dejavniki, ki v raziskavi niso bili sistematično vključeni. Med njimi so kadrovske in organizacijske spremembe, zakonodajni okviri, različna metodologija poročanja, kot tudi izredne razmere – zlasti epidemija COVID-19 –, ki so v posameznih letih bistveno preoblikovale delovanje inšpektoratov. Posledično je oteženo ločevanje učinkov, ki izvirajo iz proračunskih virov, od učinkov sistemskih ali zunanjih sprememb.

Razlike v pristojnostih in naravi dela med inšpektorati: Agregatni kazalniki so zasnovani tako, da omogočajo primerjave med inšpektorati, vendar razlike v vsebinski pristojnosti, stopnji pravne zahtevnosti, naravi ukrepanja in načinu evidentiranja podatkov lahko vplivajo na primerljivost rezultatov. Interpretacija razlik med organi mora zato nujno vključevati vsebinski kontekst njihovega delovanja.

4.2 Časovna in krajevna opredelitev

Analiza vključuje podatke o kazalnikih za obdobje od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2022 za inšpekcijske organe, ki so v tem obdobju delovali kot samostojni organi v sestavi ministrstev v Republiki Sloveniji. Na podlagi Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Ur. l. RS, št. 35/15, 62/15, 84/16, 41/17, 53/17, 52/18, 84/18, 10/19, 64/19, 64/21, 90/21, 101/21, 117/21, 78/22, 91/22, 25/23 in 127/23) je bila leta 2023 izvedena reorganizacija resorjev Vlade Republike Slovenije, ki je vplivala tudi na strukturo delovanja organov, pristojnih za izvajanje inšpekcijskega nadzora. V skladu z novelo uredbe (Ur. l. RS, št. 25/23), ki je pričela veljati 15. 3. 2023, je bilo teh organov 31, od tega jih je bilo 15 kot samostojnih organov v sestavi ministrstev. Do te spremembe je bilo takih organov 12. Ker je bila sprememba organizacijske strukture uvedena med letom 2023, bi vključitev podatkov za leti 2023 in 2024 lahko negativno vplivala na primerljivost rezultatov v celotnem opazovanem obdobju. Novi organi so prevzeli naloge nekdanjih organov ali jih preoblikovali, kar pomeni, da za vse enote ne bi bilo mogoče slediti primerljivim kazalnikom skozi celotno obdobje.

Zaradi zagotavljanja metodološke doslednosti in primerljivosti analiz smo se zato osredotočili na obdobje 2018–2022, ko so preučevani inšpekcijski organi delovali v nespremenjeni organizacijski strukturi. To omogoča enotno obravnavo učinkovitosti in uspešnosti vseh vključenih enot pred začetkom reorganizacije marca 2023.

4.3 Vsebinska opredelitev primerjalne analize

Primerjalna analiza, predstavljena v tej magistrski nalogi, temelji na obstoječih merljivih kazalnikih uspešnosti, učinkovitosti, kakovosti in porabe sredstev. Ti kazalniki so bili oblikovani, da bi preverjali povezanost med višino razpoložljivih proračunskih sredstev in doseženimi rezultati delovanja inšpekcijskih organov. Gre za vsebinski in analitični pristop, s katerim poskušamo opredeliti sistematično ocenjevanje in dolgoročno spremljanje izvajanja inšpekcijskega nadzora v Republiki Sloveniji.

Analiza je zasnovana na štirih agregatnih kazalnikih:

- Učinkovitost – zmožnosti zaposlenih.
- Uspešnost – doseganje ciljev in rezultatov.
- Kakovost – merilo skladnosti postopkov in pravnih aktov z zakonodajo ter odzivnostjo zavezancev.
- Učinkovitost organizacije – poraba finančnih sredstev – razmerje med vloženimi sredstvi in izmerjenimi rezultati.

Agregatni kazalniki so sestavljeni iz osnovnih kvantitativnih kazalcev, ki se že zbirajo v okviru letnih poročil posameznih inšpektoratov ter letnih poročil Inšpekcijskega sveta. Standardizacija in uteževanje posameznih kazalnikov sta bila izvedena po enotni metodologiji, s čimer je zagotovljena primerljivost rezultatov med organi in skozi opazovano obdobje.

Analiza s pomočjo standardizacije upošteva institucionalne različnosti posameznih inšpektoratov, vključno z različno vsebinsko pristojnostjo, s kadrovske sestavo in z organizacijskim modelom delovanja. Posebna pozornost je bila namenjena tudi vplivu zakonodajnih sprememb in izrednih okoliščin, kot je epidemija COVID-19, ki je v letih 2020 in 2021 pomembno vplivala na obseg nalog in organizacijo dela inšpektoratov.

Namen primerjalne analize ni rangiranje inšpektoratov, temveč prepoznavanje trendov, sistemskih značilnosti in morebitnih odstopanj, ki lahko služijo kot podlaga za nadaljnje strateške in organizacijske izboljšave na ravni sistema inšpekcijskega nadzora. Analiza s tem prispeva k objektivnejšemu razumevanju razmerja med vloženimi sredstvi in doseženimi rezultati, kar je ključno za krepitev odgovornosti, transparentnosti in učinkovitosti javne uprave.

4.3.1 Določitev kazalnikov

Na podlagi relevantne teorije s področja merjenja učinkovitosti in uspešnosti v javni upravi ter ob upoštevanju razpoložljivih podatkov so bili opredeljeni kazalniki vložkov, učinkov in izidov, ki omogočajo analitično spremljanje delovanja posameznih inšpektoratov. Pri razvrščanju kazalnikov ločimo med kontroliranimi in nekontroliranimi vložki:

- število inšpektorjev,
- skupno število zaposlenih v inšpektoratu,
- višina skupnih razpoložljivih proračunskih sredstev,
- izdatki za plače in prispevke,
- izdatki za materialne stroške,
- število vloženih pritožb v inšpekcijskih postopkih,
- število vloženih zahtev za sodno varstvo v prekrškovnih postopkih.

Kontrolirani vložki so tisti, na katere ima inšpektorat neposredni vpliv, kot so na primer število zaposlenih, število inšpektorjev, število službenih vozil in višina dodeljenih proračunskih sredstev. Nasprotno so nekontrolirani vložki tisti, na katere inšpektorat ne more neposredno vplivati, kot so število prejetih prijav, dejansko število ugotovljenih kršitev predpisov in število vloženih pravnih sredstev (pritožb in zahtev za sodno varstvo). Ti kazalniki vložkov odražajo tako obseg upravnega bremena posameznega inšpektorata in tudi stopnjo delovne obremenjenosti njegovih inšpektorjev. Vsaka enota nekontroliranega vložka praviloma sproži potrebo po določenem ukrepanju s strani inšpektorata, kar pomembno vpliva na operativno obremenitev inšpekcijskih služb.

Za vrednotenje neposrednih rezultatov izvajanja inšpekcijskega nadzora so bili kot kazalniki učinkov določeni naslednji kvantitativni kazalci:

- število opravljenih pregledov,
- število inšpekcijskih nadzorov (zadev),
- število prekrškovnih zadev,
- število informativnih objav.

Izbor navedenih kazalnikov temelji na podatkih, o katerih inšpektorati redno poročajo v letnih poročilih in poročilih Inšpekcijskega sveta, ter na metodoloških izhodiščih za spremljanje operativne uspešnosti in učinkovitosti v javni upravi. Učinki predstavljajo merljive podatke o izvedenih postopkih aktivnosti v okviru zakonskih pristojnosti posameznega inšpektorata.

Vključitev informativnih objav kot enega izmed učinkov odraža pomen preventivnega in svetovalnega delovanja inšpekcijskih organov. Redno obveščanje javnosti, izdajanje priporočil, opozoril in pojasnil o zakonodajnih zahtevah ter vidna prisotnost v medijih lahko prispevajo k boljšemu spoštovanju predpisov in s tem posredno vplivajo tudi na zmanjšanje števila kršitev, prijav in s tem povezanih postopkov. Informativne aktivnosti tako pomembno dopolnjujejo represivne ukrepe in prispevajo k celoviti učinkovitosti delovanja inšpekcij. Ti učinki niso neposredno merljivi, vendar imajo dolgoročen vpliv na učinkovitost celotnega sistema inšpekcijskega nadzora.

Za oceno dejanskega dosega delovanja inšpekcijskih organov v smislu vpliva na pravno urejenost, ravnanje zavezancev in kakovost pravnih postopkov so bili določeni naslednji kazalci izidov:

- število vseh upravnih ukrepov,
- število vseh prekrškovnih ukrepov,
- število uspešnih pritožb,
- število uspešnih zahtev za sodno varstvo.

Navedeni kazalci presegajo zgolj operativno izvedbo nadzora in kažejo rezultate inšpekcijskega postopanja v smeri uresničevanja ciljev pravne skladnosti in varovanja javnega interesa. Število upravnih in prekrškovnih ukrepov predstavlja neposreden rezultat odločanja v postopkih, s katerimi se zavezancem nalagajo obveznosti ali sankcije zaradi ugotovljenih nepravilnosti. Gre za ključne instrumente vpliva inšpekcije na urejenost posameznih področij in za primarne vzvode zagotavljanja zakonitosti. Število uspešnih pritožb in število uspešnih zahtev za sodno varstvo odražata kakovost odločitev inšpektorjev ter skladnost postopkov s pravnim redom. Visok delež uspešnih pravnih sredstev lahko kaže na pomanjkljivosti v odločanju, medtem ko nižje vrednosti teh kazalnikov običajno nakazujejo na strokovno in pravno utemeljeno ravnanje organov prve stopnje.

Procesni kazalniki omogočajo oceno notranje organiziranosti, učinkovitosti upravljanja in sposobnosti pretvarjanja vložkov v merljive učinke in izide, vendar analiza inšpekcijskih organov na tem področju ostaja omejena zaradi pomanjkanja sistematično zbranih in primerljivih podatkov. V okviru razpoložljivih podatkov sta bila identificirana dva kazalca, ki sta posredno povezana z izvajanjem inšpekcijskega procesa:

- število dni usposabljanja na zaposlenega kot pokazatelj vlaganja v kadrovske razvoj in strokovno usposobljenost;
- delež inšpektorjev glede na skupno število zaposlenih kot kazalnik usmerjenosti organa v operativno izvajanje nadzora.

Čeprav oba kazalca posredno nakazujeta na značilnosti procesne organizacije, njuna povezava z dejanskimi delovnimi procesi ni neposredna. Zaradi tega kazalcev nismo vključili v izračun.

Za celovitejšo oceno inšpekcijskega procesa bi bilo v prihodnje smiselno uvesti zbiranje naslednjih ključnih procesnih kazalnikov, ki bi omogočili analizo stanja:

- povprečen čas reševanja zadev kot kazalnik pretočnosti in učinkovitosti postopkov;
- delež postopkov začeti po uradni dolžnosti kot pokazatelj proaktivnosti delovanja;
- delež zadev, rešenih z uporabo elektronskih informacijskih sistemov kot pokazatelj digitalizacije in sodobne organizacijske podpore;

- število izvedenih internih nadzorov ali revizij kot kazalnik notranjega spremljanja kakovosti;
- delež odpravljenih napak na podlagi notranjega nadzora ali sodnih odločb kot pokazatelj odzivnosti na sistemske pomanjkljivosti.

Navedeni kazalniki se v obravnavanem obdobju (2018–2022) niso sistematično zbirali niti se ni o njih poročalo, zato jih v to analizo ni bilo mogoče vključiti. Tukaj so navedeni kot predlogi, ki bi lahko omogočili izboljšati analizo stanja v prihodnosti.

Kazalniki kakovosti inšpekcijskega delovanja se nanašajo na razmerje med pričakovanji zavezancev in dejanskimi izidi inšpekcijskih postopkov. Predstavljajo pomembno dopolnilo k ocenjevanju uspešnosti in učinkovitosti, saj odražajo pravno ustreznost, strokovnost ter zaznano legitimnost dela inšpektoratov.

V analizi so bili uporabljeni naslednji kazalniki kakovosti:

- odstotek vloženih pritožb v inšpekcijskem postopku,
- odstotek vloženih zahtev za sodno varstvo v prekrškovnem postopku,
- odstotek uspešnih pritožb v inšpekcijskem postopku,
- odstotek uspešnih zahtev za sodno varstvo.

Prva dva kazalnika izražata pogostost izpodbijanja odločitev, kar lahko kaže na nezadovoljstvo ali dvom v pravilnost odločitev. Druga dva kazalnika merita vsebinsko kakovost odločitev glede na presojo višjih organov. Višji deleži uspešnih pravnih sredstev lahko kažejo na vsebinske pomanjkljivosti v odločanju. Pri interpretaciji rezultatov je potrebno upoštevati, da na kazalnike vplivajo tudi zunanji dejavniki, kot so pravna kultura, trajanje sodnih postopkov ali dostopnost do pravnega varstva.

Da bi izvedli sistematično primerjalno analizo delovanja inšpektoratov, smo izbrali nabor merljivih kazalcev, ki omogočajo kvantitativno oceno različnih vidikov njihovega delovanja, kar je prikazano v tabeli 3. Posamezni kazalci so bili razvrščeni v štiri vsebinske sklope, v okviru katerih so bili izračunani agregatni kazalniki za presojo naslednjih dimenzij uspešnosti:

- Učinkovitost – zmožnosti zaposlenih.
- Uspešnost.
- Kakovost.
- Učinkovitost organizacije – poraba finančnih sredstev

Tabela 3: Agregatni kazalniki učinkovitosti in uspešnosti

Agregatni kazalnik	Kazalci
Učinkovitost – zmožnosti zaposlenih	Število opravljenih inšpekcijskih pregledov na inšpektorja
	Število inšpekcijskih zadev na inšpektorja
	Število prekrškovnih zadev na inšpektorja
	Število ukrepov v upravnem postopku na inšpektorja
	Število ukrepov v prekrškovnem postopku na inšpektorja
Uspešnost	Odstotek reševanja inšpekcijskih zadev iz preteklih let
	Odstotek reševanja prekrškovnih zadev iz preteklih let
	Delež upravnih ukrepov glede na število vseh inšpekcijskih zadev
	Delež prekrškovnih ukrepov glede na število vseh prekrškovnih zadev
	Razmerje med številom informativnih objav in številom upravnih ukrepov
Kakovost	Odstotek vloženih pritožb v inšpekcijskem postopku
	Odstotek vloženih zahtev za sodno varstvo v prekrškovnem postopku
	Odstotek uspešnih pritožb v inšpekcijskem postopku
	Odstotek uspešnih zahtev za sodno varstvo
Učinkovitost organizacije – poraba finančnih sredstev	Poraba proračunskih sredstev na število opravljenih pregledov
	Izdatki za plače in prispevke na število zaposlenih
	Izdatki za materialne stroške na število zaposlenih

Vir: lastno delo.

Na podlagi zbranih skupin kazalnikov se oblikuje podlaga za nadaljnjo analizo povezanosti med višino proračunskih sredstev in doseženimi rezultati. S tem se prispeva k razumevanju učinkovitosti javne porabe in kakovostnega upravljanja v sistemu inšpekcijskega nadzora.

4.3.2 Standardizacija

Za oblikovanje agregatnih kazalnikov je bistvenega pomena, da se osnovni podatki posameznih kazalcev predhodno standardizirajo. Takšna obdelava omogoča njihovo združevanje v enotne vrednosti, ne glede na različno mersko enoto, razpon ali velikost vrednosti. Standardizacija mora hkrati ohraniti informacijsko vrednost kazalnikov in omogočiti vsebinsko primerjavo med analiziranimi inšpekcijskimi organi.

V tej analizi je bil uporabljen model standardizacije Min-Max, ki je primeren za medinstitucionalne primerjave in za prikaz trendov v daljšem časovnem obdobju. Omogoča pretvorbo izvornih vrednosti kazalnikov na primerljivo lestvico med 0 in 1, kar je osnova za nadaljnje izračune povprečnih ali ponderiranih vrednosti. Standardizacija je bila izvedena po enačbi (1):

$$Y_{t, STD} = \frac{Y_t - Y_{min}}{Y_{max} - Y_{min}} \quad (1)$$

Pri negativnih kazalnikih, kjer nižja vrednost pomeni boljšo uspešnost, smo uporabili prilagojeno obliko, ki obrne interpretacijo. Standardizacija je bila izvedena po enačbi (2):

$$Y_{t, \text{STD}} = \frac{Y_{\text{max}}}{Y_{\text{max}} - Y_{\text{mi}}} \quad (2)$$

Ta preoblikovana formula zagotavlja, da tudi pri kazalnikih, kjer manjša vrednost pomeni boljši rezultat, višja standardizirana vrednost še vedno pomeni boljšo uspešnost. Na ta način lahko vse kazalnike vključimo v agregacijo na enoten in primerljiv način, in sicer ne glede na njihovo naravno usmerjenost.

$Y_{t, \text{STD}}$ – standardizirana vrednost spremenljivke v letu t

Y_t – vrednost spremenljivke, ki jo standardiziramo

Y_{min} – najmanjša vrednost spremenljivke v opazovanem obdobju

Y_{max} – največja vrednost spremenljivke v opazovanem obdobju

4.3.3 Vpliv inflacije

V okviru priprave analize je bila preverjena tudi potreba po preračunu proračunskih podatkov na stalne cene, da bi odpravili vpliv inflacije in zagotovili večjo primerljivost med leti. Analiza je temeljila na letnih stopnjah inflacije v Sloveniji v obdobju 2018–2021, izraženih prek harmoniziranega indeksa cen življenjskih potrebščin (Harmonized Index of Consumer Prices – HICP) (Global-rates, 2025).

Letne stopnje inflacije so bile naslednje (Global-rates, 2025):

– 2018: + 1,93 %

– 2019: + 1,69 %

– 2020: – 0,26 %

– 2021: + 2,05 %

Na osnovi verižnega izračuna je bila skupna (kumulativna) inflacija v obdobju od začetka leta 2018 do konca leta 2021 ocenjena na približno 5,5 %. Razlike med nominalnimi in realnimi vrednostmi niso bile tako izrazite, da bi bistveno vplivale na rezultate analize ali interpretacijo ugotovitev. Zato smo se odločili, da uporaba nominalnih podatkov omogoča zadostno informativno vrednost in omogoča ohranitev preglednosti, hkrati pa se s tem ohrani metodološka enotnost analize.

4.4 Izračun – Analiza povezave med učinkovitostjo in uspešnostjo delovanja inšpektoratov z višino razpoložljivih finančnih sredstev

4.4.1 Učinkovitost – zmožnosti zaposlenih

Za prikaz učinkovitost zmožnosti zaposlenih smo določili agregatni kazalnik, ki združuje pet posameznih kazalcev, in sicer: število vseh opravljenih inšpekcijskih pregledov na inšpektorja, število inšpekcijskih zadev na inšpektorja, število prekrškovnih zadev na inšpektorja, število ukrepov v upravnem postopku na inšpektorja, število ukrepov v prekrškovnem postopku na inšpektorja. Podatki o doseganju učinkovitosti zmožnosti zaposlenih so prikazani po posameznih kazalcih in na koncu poglavja kot skupni agregatni kazalnik.

Tabela 4 prikazuje povprečno število vseh opravljenih inšpekcijskih pregledov na posameznega zaposlenega inšpektorja v obdobju 2018–2022. Iz podatkov izhaja, da je večina inšpektoratov najvišje povprečne vrednosti dosegla v letu 2021, kar kaže na splošno povečanje aktivnosti inšpekcijskih organov v tem letu. Razlog za to je bilo usmerjanje dodatnih nadzornih aktivnosti v izvajanje nadzorov nad spoštovanjem določb Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB), Ur. l. RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZIUZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP, 82/21 in 178/21 – odl. US, in drugih vladnih odlokov, sprejetih, da bi zajezili širjenje bolezni COVID-19. Ker so inšpekcijski organi svoje aktivnosti sproti prilagajali epidemiološkim razmeram v državi in spremembam odlokov, je treba podatke o izrečenih upravnih in prekrškovnih ukrepih ter primerjave s preteklimi obdobji, ki so predstavljeni v nadaljevanju tega poročila, interpretirati ob upoštevanju teh okoliščin (Ministrstvo za javno upravo, 2023a). V letu 2022 je bilo opaziti splošno zmanjšanje števila pregledov, saj so se nadzori nad spoštovanjem določb ZNB izvajali zgolj še v prvem četrtletju leta.

Tabela 4: Število opravljenih inšpekcijskih pregledov na inšpektorja

Leto	2018	2019	2020	2021	2022
IJS	47	55	68	48	98
IRSD	158	153	193	420	171
IRSI	108	102	107	123	111
IRSKGLR	201	180	249	271	204
IRSKM	38	47	49	172	86
IRSNZ	262	294	222	334	385
IRSO	0	5	7	5	3
IRSOP	108	106	109	132	119
IRSŠŠ	104	116	595	717	55
IRSVNDN	759	802	483	896	1.141

se nadaljuje

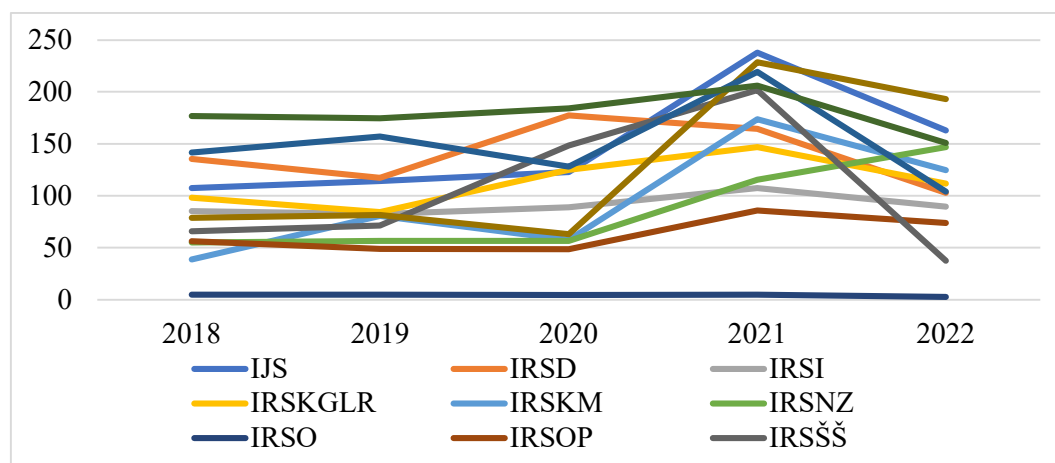
Tabela 4: Število opravljenih inšpekcijskih pregledov na inšpektorja (nad.)

Leto	2018	2019	2020	2021	2022
TIRS	469	186	165	265	241
ZIRS	337	337	750	668	244

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Slika 2 prikazuje gibanje števila vseh upravnoinšpekcijskih zadev na inšpektorja za izbrane inšpektorate v petletnem obdobju. Trend kaže na večja letna nihanja, ki se pri nekaterih inšpektoratih izraziteje odražajo v letu 2021. Ta odstopanja so predvsem posledica izrednih okoliščin v času epidemije COVID-19, ki je zahtevala okrepljen nadzor nad izvajanjem ukrepov po Zakonu o nalezljivih boleznih. Najizrazitejše povečanje zadev na inšpektorja v letu 2021 je bilo zabeleženo pri IRSVNDN, IRSKGLR in TIRS. V letu 2022 je pri večini inšpektoratov opaziti padec vrednosti kazalnika, kar sovpada z umikom številnih ukrepov, vezanih na COVID-19. Najnižje povprečne vrednosti so bile v celotnem obdobju prisotne pri IRSO, kar lahko povežemo z ozkim specializiranim področjem dela inšpektorata.

Slika 2: Število vseh upravnoinšpekcijskih zadev na inšpektorja

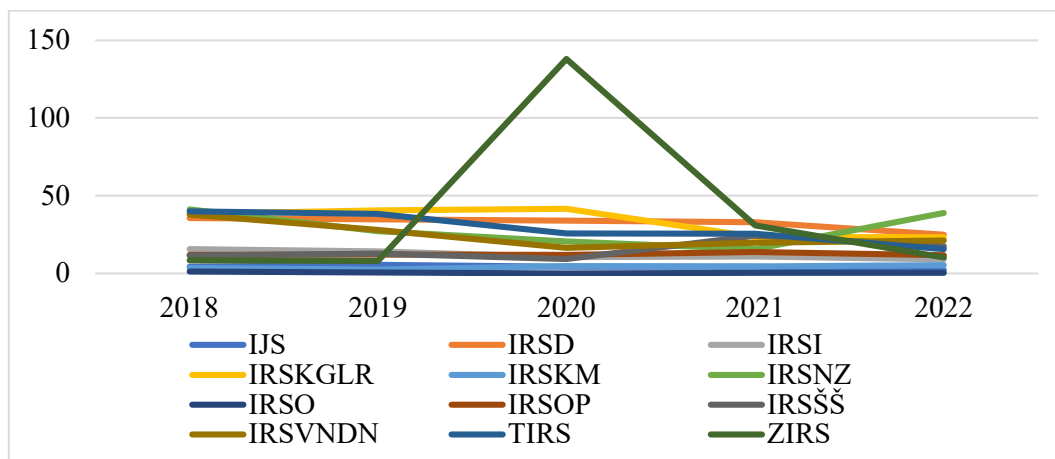


Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Slika 3 prikazuje povprečno število prekrškovnih zadev, ki jih je obravnaval posamezni inšpektor v obdobju 2018–2022. Podatki kažejo precejšnje razlike med inšpektorati, kar odraža različne vsebinske pristojnosti. V obdobju 2020–2021 je pri več organih zaznati odstopanja, ki so neposredno povezljiva z razširjenimi pooblastili in obveznostmi, ki so jih inšpektorati imeli v okviru izvajanja nadzorov zaradi ukrepov za zaježitev epidemije COVID-19. Najizrazitejše povečanje je bilo zabeleženo leta 2020 pri ZIRS. To jasno izstopanje je posledica dodatnih nadzorov, povezanih z izvajanjem Zakona o nalezljivih boleznih, zlasti na področjih higiene, javnega zdravja in spoštovanja odlokov, kar je bilo v pristojnosti tega inšpektorata. Med inšpektorati z dosledno višjimi vrednostmi števila

prekrškovnih zadev na inšpektorja v celotnem opazovanem obdobju so tudi TIRS, IRSD, IRSKGLR in IRSVNDN, kar odraža njihovo bolj intenzivno delovanje na področju prekrškov. Na drugi strani izstopajo IRSO in IRSKM, kjer je število prekrškovnih zadev na inšpektorja minimalno, kar je skladno z naravo nadzora, ki ga izvajajo. Kazalnik števila prekrškovnih zadev na inšpektorja omogoča vpogled v obremenjenost, vendar ne odraža kompleksnosti zadev, temveč zgolj kvantitativni obseg dela na področju prekrškovnega ukrepanja.

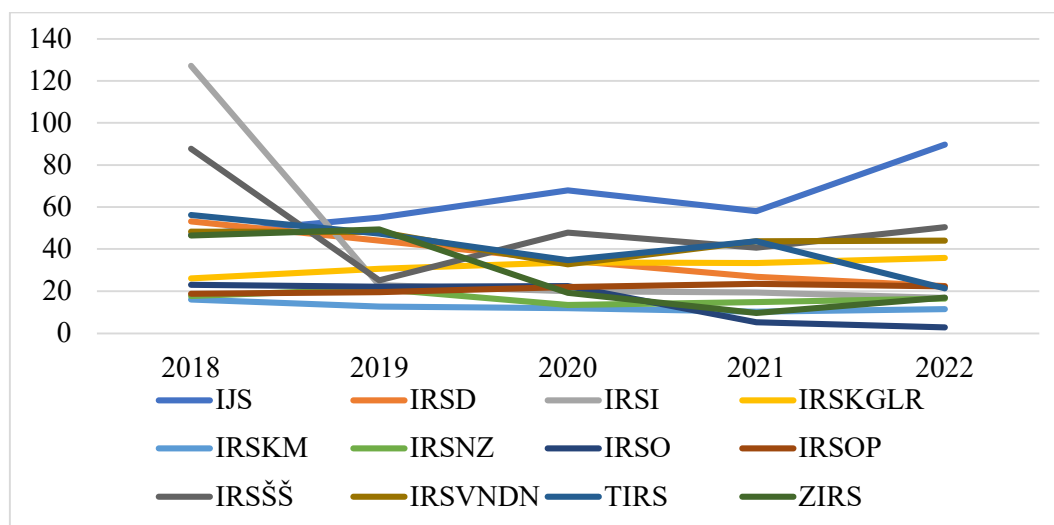
Slika 3: Število vseh prekrškovnih zadev na inšpektorja



Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Podatki na sliki 4 prikazujejo število izrečenih upravnih ukrepov na posameznega inšpektorja v obdobju 2018–2022. Kazalnik omogoča vpogled v intenzivnost in naravo izvedenih upravnih ukrepov, ki so rezultat ugotovljenih nepravilnosti v inšpekcijskih postopkih. V letu 2018 je pri več inšpektoratih, zlasti pri IRSI in IRSSŠ, zaznati izrazito višje število izrečenih ukrepov na inšpektorja, kar lahko nakazuje na bolj intenzivno izvajanje nadzora ali na večje število zaznanih kršitev. V naslednjih letih se število upravnih ukrepov pri večini organov postopno zmanjšuje, kar lahko odraža izboljšano skladnost z zakonodajo, bolj preventivno usmerjen nadzor ali pa spremembe v obsegu nalog in prioritetah delovanja. Opazna so tudi nihanja znotraj posameznih inšpektoratov, na primer pri TIRS, kjer se število ukrepov zniža po letu 2019, in pri IRSOP, kjer vrednosti ostajajo relativno stabilne skozi celotno obdobje. Na drugi strani IJS in IRSVNDN izkazujeta stalno visoko raven izrečenih ukrepov, kar je lahko posledica doslednega ukrepanja ob zaznanih kršitvah ali stalnega pritiska na nadzorna področja. Kazalnik števila ukrepov v upravnem postopku na inšpektorja je uporaben za analizo intenzivnosti ukrepanja, vendar z interpretacijo v kontekstu vsebinskih pristojnosti in specifične nadzornih področij posameznega inšpektorata.

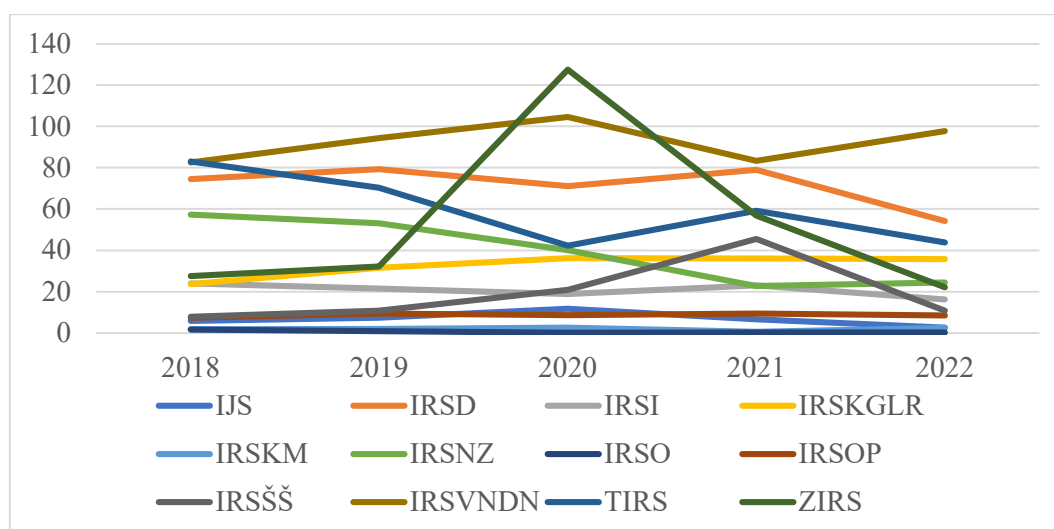
Slika 4: Število ukrepov v upravnem postopku na inšpektorja



Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Na sliki 5 opazimo različno dinamiko pri številu izrečenih prekrškovnih ukrepov. Najbolj izstopajoč trend ponovno beleži ZIRS, pri katerem je v letu 2020 prišlo do izrazitega porasta števila prekrškovnih ukrepov na inšpektorja, kar je najverjetneje posledica dodatnih pooblastil v času epidemije COVID-19. Podoben, a manj izrazit porast beleži tudi IRSVNDN. Nekateri inšpektorati, kot sta IRSO in IRSKM, imajo stabilno nizko število ukrepov, kar lahko odraža manjše pristojnosti na področju prekrškov.

Slika 5: Število ukrepov v prekrškovnem postopku na inšpektorja



Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Za izračun agregatnega kazalnika Učinkovitosti – zmožnosti zaposlenih so bili vsi pripadajoči kazalci standardizirani, nato pa združeni z metodo enakomernega ponderiranja, saj ni bilo razpoložljivih objektivnih dokazov, ki bi utemeljevali različno težo posameznih kazalcev. Višja skupna vrednost agregatnega kazalnika kaže na večjo povprečno učinkovitost zaposlenih v posameznem inšpektoratu, kar pomeni večji obseg opravljenega dela v primerjavi z razpoložljivimi človeškimi viri. Tak pristop omogoča primerjalno analizo delovne zmogljivosti med inšpektorati ob upoštevanju njihove kadrovske zasedbe. Kazalniki in ponderji so prikazani v tabeli 5.

Tabela 5: Kazalniki za izračun agregatnega kazalnika Učinkovitost – zmožnosti zaposlenih

Kazalniki	Ponder
Število opravljenih inšpekcijskih pregledov na inšpektorja	0,2
Število inšpekcijskih zadev na inšpektorja	0,2
Število prekrškovnih zadev na inšpektorja	0,2
Število ukrepov v upravnem postopku na inšpektorja	0,2
Število ukrepov v prekrškovnem postopku na inšpektorja	0,2

Vir: lastno delo.

Kot je prikazano v tabeli 6 je bilo v povprečju leto 2021 najučinkovitejše v obravnavanem obdobju, medtem ko je leto 2022 izkazovalo najnižjo skupno učinkovitost. To lahko odraža vpliv zunanjih dejavnikov, kot so kadrovske omejitve, organizacijske spremembe in epidemija COVID-19, ki so vplivali na delovanje inšpektoratov. Najvišjo povprečno vrednost agregatnega kazalnika Učinkovitosti – zmožnosti zaposlenih dosega IRSKGLR, kar kaže na stalno nadpovprečno zmogljivost zaposlenih skozi večletno obdobje. Nasprotno ima IRSŠŠ najnižjo povprečno vrednost kazalnika, kar nakazuje na nižjo povprečno učinkovitost zaposlenih v obravnavanem obdobju.

Tabela 6: Agregatni kazalnik učinkovitosti – zmožnosti zaposlenih

Leto	2018	2019	2020	2021	2022	Povprečje
IJS	0,187	0,383	0,527	0,462	0,485	0,409
IRSD	0,652	0,560	0,609	0,736	0,013	0,514
IRSI	0,678	0,295	0,212	0,633	0,140	0,392
IRSKGLR	0,251	0,405	0,835	0,746	0,532	0,554
IRSKM	0,380	0,288	0,448	0,536	0,606	0,452
IRSNZ	0,561	0,558	0,140	0,305	0,668	0,446
IRSO	0,792	0,705	0,552	0,414	0,139	0,520
IRSOP	0,058	0,247	0,282	0,994	0,482	0,413
IRSŠŠ	0,279	0,121	0,439	0,850	0,204	0,378
TIRS	0,865	0,578	0,201	0,559	0,058	0,452
IRSVNDN	0,503	0,528	0,200	0,503	0,682	0,483

se nadaljuje

Tabela 6: Agregatni kazalnik učinkovitosti – zmožnosti zaposlenih (nad.)

Leto	2018	2019	2020	2021	2022	Povprečje
ZIRS	0,326	0,341	0,767	0,468	0,039	0,388
Povprečje	0,461	0,417	0,434	0,600	0,337	

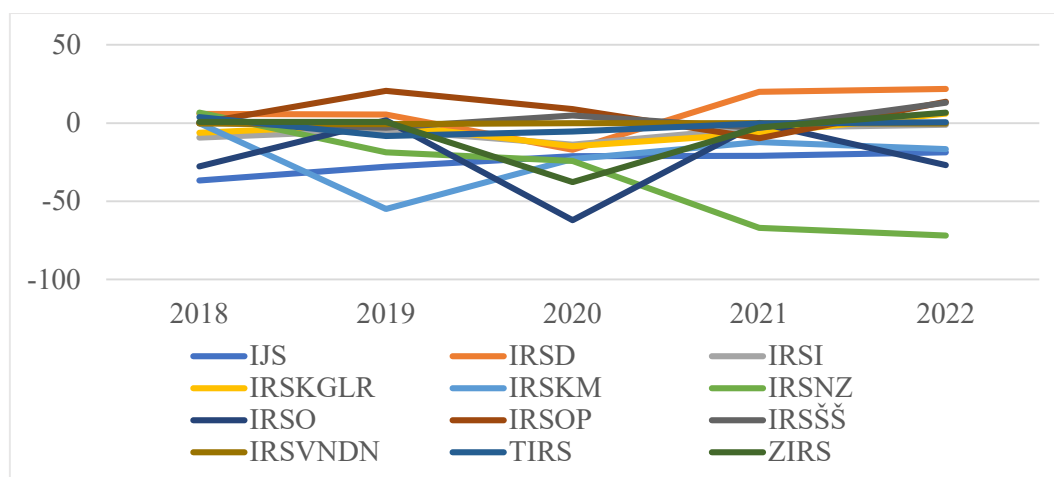
Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

4.4.2 Uspešnost

Naslednji kazalniki prikazujejo uspešnost doseganja ciljev inšpektoratov in vključujejo kazalnike, ki prikazujejo uspešnost tekočega reševanja zadev in odpravljanja zaostankov iz preteklih let s prikazom odstotka reševanja inšpekcijskih zadev iz preteklih let, odstotka reševanja prekrškovnih zadev iz preteklih let, delež števila ukrepov v upravnem postopku glede na vse inšpekcijske zadeve, deleža števila ukrepov v prekrškovnem postopku glede na vse prekrškovne zadeve in števila informativnih objav na število upravnih ukrepov.

Slika 6 prikazuje delež reševanja nerešenih inšpekcijskih zadev iz preteklih let. Kazalnik prikazuje razmerje med številom rešenih zadev in številom novo odprtih zadev v posameznem letu. Pozitivna vrednost pomeni zmanjševanje števila nerešenih zadev iz preteklosti, medtem ko negativna vrednost kaže na njeno povečanje. Najvišji povprečni delež rešenih zadev glede na prejete je v analiziranem obdobju dosegel IRSD, kjer je bilo v povprečju letno rešenih 7,2 % več zadev, kot jih je bilo prejetih. Sledil je IRSOP s povprečno vrednostjo 6,7 %. Največje povprečno povečanje nerešenih zadev sta imela IRSNZ z – 35,1 % in IJS s –25,1 %.

Slika 6: Odstotek reševanja nerešenih inšpekcijskih zadev iz prejšnjih let

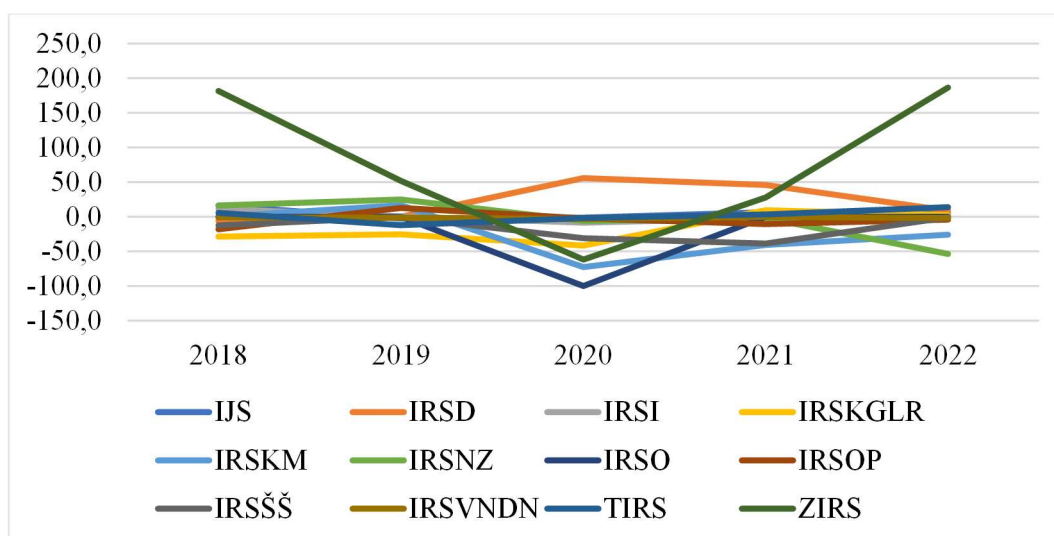


Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Zaradi omejitve primerjave med inšpektorati iz naslova raznolikosti njihovih pristojnosti, obsega nadzornih nalog in zahtevnosti posameznih postopkov kazalnik kaže na trend obvladovanja obremenitev znotraj posameznega organa skozi čas bolj kot pa na medsebojno primerljivost učinkovitosti med različnimi organi.

Slika 7 prikazuje odstotek reševanja nerešenih prekrškovnih zadev iz prejšnjih let. Pozitivna vrednost kazalnika pomeni, enako kot pri predhodnem kazalniku, da je inšpektorat v tekočem letu uspel rešiti več prekrškovnih zadev, kot jih je prejel v obravnavo, in tako zmanjšal število nerešenih zadev. V povprečju je ZIRS uspelo v največji meri zmanjšati število odprtih prekrškovnih zadev, saj je v petletnem obdobju v povprečju rešil 77,0 % več zadev, kot jih je v posameznem letu prejel v obravnavo. Sledil je IRSD s povprečnim presežkom 20,9 % rešenih zadev. Na drugi strani je bilo povečanje števila nerešenih zadev najbolj izrazito pri IRSKM, kjer se je v povprečju nerešeni delež povečal za -24,2 %. Enako kot pri predhodnem kazalniku neposredna primerjava med inšpektorati ni povsem ustrezna zaradi razlik v obsegu in naravi njihovih pristojnosti, kompleksnosti zadev in organizacijskih posebnosti. Kljub temu kazalnik omogoča vpogled v notranjo učinkovitost posameznih organov pri obvladovanju zaostankov v prekrškovnih postopkih.

Slika 7: Odstotek reševanja nerešenih prekrškovnih zadev iz prejšnjih let

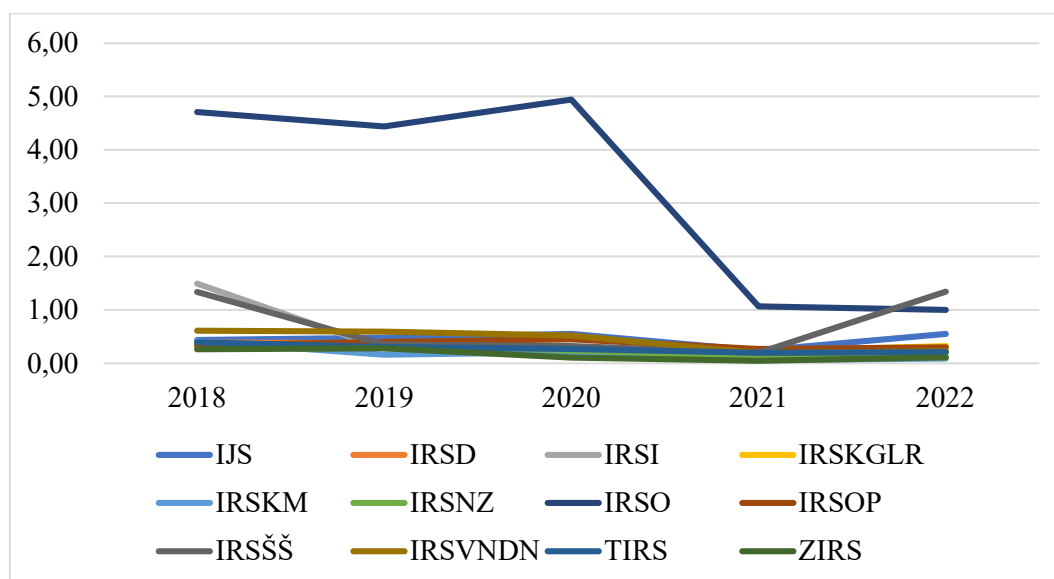


Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Kazalnik na sliki 8 prikazuje razmerje med številom izrečenih ukrepov v upravnih postopkih in skupnim številom obravnavanih upravnih inšpekcijskih zadev. Višja vrednost kaže na povprečno večjo intenzivnost ukrepanja. Z vidika primerjave med inšpektorati je razvidno, da IRSO izstopa v celotnem opazovanem obdobju z nadpovprečnim deležem izrečenih ukrepov v posamezni inšpekcijski zadevi, kar nakazuje na specifično naravo njegovega delovanja. V letih 2021 in 2022 se ta delež zniža. Povprečno višji delež ukrepanja je zaznati tudi pri IRSI, IRSŠŠ in IRSVNDN. Pri ostalih inšpektoratih so vrednosti kazalnika skozi

obdobje precej stabilne, z rahlimi nihanji, in se večinoma gibljejo med 0,1 in 0,4. Zelo nizke vrednosti, kot jih zaznamo na primer pri ZIRS (leta 2021 le 0,05), lahko pomenijo bodisi visoko skladnost z zakonodajo bodisi večje število zadev, ki se zaključijo brez potrebe po formalnem ukrepu. Na ravni vseh vključenih inšpektoratov lahko ugotovimo zmeren upad trenda upravnega ukrepanja v opazovanem obdobju. Ta trend lahko kaže na večjo urejenost področij nadzora, učinkovitejšo preventivo ali spremembe v pristopih k nadzoru.

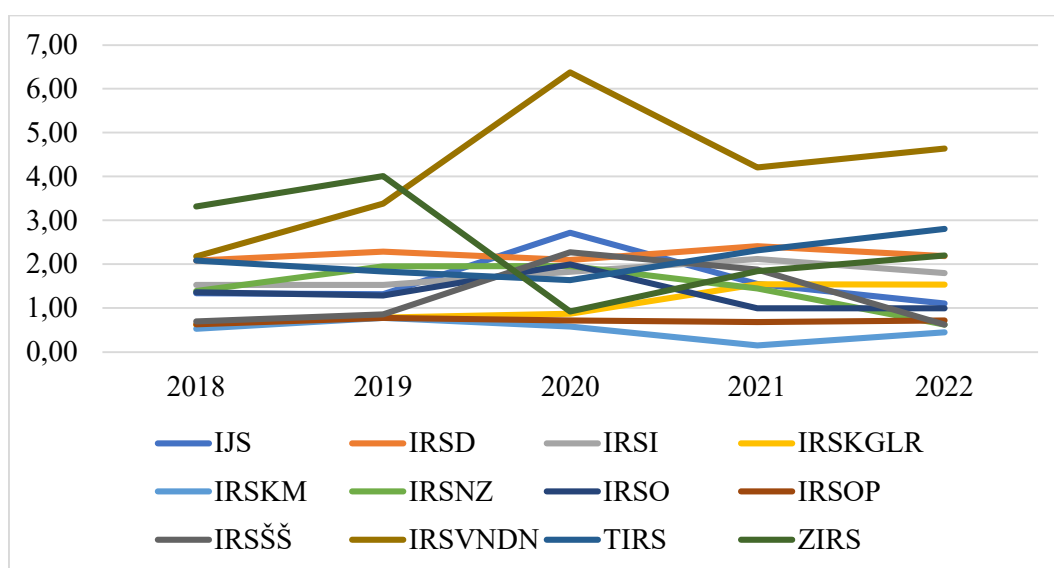
Slika 8: Delež števila ukrepov v upravnem postopku glede na vse inšpekcijske zadeve



Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Slika 9 prikazuje delež izrečenih prekrškov v prekrškovnem postopku glede na skupno število prekrškovnih zadev, ki so jih posamezni inšpektorati vodili opazovanem obdobju. Izmed vseh inšpektoratov najbolj izstopa IRSVNDN, ki je v celotnem obdobju izkazoval v povprečju najvišji delež izrečenih prekrškov na obravnavano prekrškovno zadevo, kar kaže na zelo intenziven nadzorni pristop ali na specifično področje, ki zahteva več izrečenih prekrškov znotraj ene zadeve. Pri ZIRS je opazno močno nihanje deleža: vrednosti so bile izjemno visoke v letih 2018 in 2019, leta 2020 pa je sledil velik padec. Ta sprememba sovпада s pojavom epidemije COVID-19, ko je prišlo do bistvenega povečanja števila prekrškovnih zadev zaradi dodatnih nadzorov in pooblastil, kar spremeni razmerje, saj to ni nujno povezano z enakim povečanjem števila izrečenih ukrepov. Splošno gledano: večina inšpektoratov v opazovanem obdobju ohranja relativno stabilne deleže, kar nakazuje na konsistentnost v pristopih ukrepanja.

Slika 9: Delež števila ukrepov v prekrškovnem postopku glede na vse prekrškovne zadeve



Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Kazalnik prikazan v tabeli 7 omogoča vpogled v intenzivnost informiranja javnosti glede na obseg ukrepanja inšpekcijskih organov v upravnih postopkih. Ker posamezni inšpektorati delujejo na vsebinsko različnih področjih, ki se razlikujejo po javni izpostavljenosti, občutljivosti zadev in obsegu nadzora, je bilo smiselno podatke normalizirati glede na število upravnih ukrepov, kar omogoča bolj uravnotežen prikaz.

Tabela 7: Število informativnih objav glede na število upravnoinšpekcijskih ukrepov

Leto	2018	2019	2020	2021	2022	Rang
IJS	0,05	0,05	0,06	0,02	0,02	8
IRSD	0,06	0,08	0,10	0,08	0,12	6
IRSI	0,01	0,03	0,04	0,03	0,03	9
IRSKGLR	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	11
IRSKM	0,69	0,34	0,22	0,00	0,02	1
IRSNZ	0,22	0,10	0,00	0,00	0,21	4
IRSO	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	12
IRSŠŠ	0,03	0,15	0,09	0,11	0,08	5
IRSOP	0,30	0,24	0,18	0,20	0,16	3
IRSVNDN	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	10
TIRS	0,05	0,06	0,09	0,06	0,10	7
ZIRS	0,02	0,02	0,36	0,64	0,09	2

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Najvišje povprečne vrednosti kazalnika dosegajo IRSKM, ZIRS in IRSOP, kar pomeni, da so ti inšpektorati v povprečju objavili največ informativnih vsebin glede na število izrečenih upravnih ukrepov. To lahko kaže na višjo stopnjo proaktivnega komuniciranja, poudarjanje preventivne funkcije ali večjo potrebo po osveščanju javnosti zaradi občutljivosti njihovega področja dela. Na drugi strani najnižji delež informiranja glede na število ukrepov beležita IRSKGLR in IRSO. To lahko odraža bodisi manjšo potrebo po javni komunikaciji na teh področjih ali pa potrebo po izboljšanju strategije za obveščanje javnosti. Trend po letih je pri večini inšpektoratov razmeroma stabilen, nekateri pa izkazujejo večje letne razlike, zlasti ZIRS, ki je v letih 2020 in 2021 močno povečal obseg informiranja, kar je posledica dodatnih pooblastil in povečane vloge v času epidemije COVID-19.

Za izračun agregatnega kazalnika uspešnosti smo uporabili standardizirane vrednosti posameznih kazalcev. Vsak kazalnik je bil standardiziran po metodi Min-Max, s čimer smo zagotovili primerljivost vrednosti med inšpektorati, in to ne glede na absolutno velikost ali specifiko področja. Kazalnikom so bili dodeljeni ponderji glede na njihovo vsebinsko pomembnost za merjenje uspešnosti delovanja inšpektoratov. Večjo težo (po 0,23) so imeli kazalniki, ki neposredno izražajo učinkovitost reševanja zadev in odzivnost inšpekcij, medtem ko je bil kazalniku, ki meri intenzivnost informiranja javnosti, pripisan nižji ponder (0,08), ker vpliv preventivnega delovanja težko ocenjujemo in ima zgolj posredni vpliv na širšo javnost. S tem pristopom smo oblikovali agregatni kazalnik, ki omogoča primerljivo in vsebinsko utemeljeno vrednotenje uspešnosti različnih inšpektoratov.

Na podlagi podatkov za obdobje 2018–2022 smo izračunali povprečje agregatnega kazalnika uspešnosti po posameznih inšpektoratih. Vsi kazalniki in ponderji so prikazani v tabeli 8.

Tabela 8: Kazalniki za izračun agregatnega kazalnika Uspešnost

Kazalniki	Ponder
Odstotek reševanja inšpekcijskih zadev iz preteklih let	0,23
Odstotek reševanja prekrškovnih zadev iz preteklih let	0,23
Delež števila ukrepov v upravnem postopku glede na vse inšpekcijske zadeve	0,23
Delež števila ukrepov v prekrškovnem postopku glede na vse prekrškovne zadeve	0,23
Število informativnih objav na število upravnih ukrepov	0,08

Vir: lastno delo.

Iz izračuna, ki je prikazan v tabeli 9, lahko ugotovimo, da je bilo leto z najvišjo povprečno uspešnostjo leto 2019. V letu 2021 je kazalnik dosegel v povprečju najnižjo vrednost, kar sovпада z zunanji dejavniki (npr. epidemija COVID-19). V letu 2022 se uspešnost znova poveča, kar lahko kaže na prilagoditev organizacijskih procesov in učinkovitejše izvajanje ukrepov.

Tabela 9: Agregatni kazalnik Uspešnosti

Leto	2018	2019	2020	2021	2022	Povprečje
IJS	0,865	0,864	1,469	0,371	0,584	0,831
IRSD	0,365	0,751	0,834	0,928	1,207	0,817
IRSI	0,542	0,967	0,925	1,186	0,927	0,909
IRSKGLR	1,017	1,094	0,218	0,550	0,947	0,765
IRSKM	1,584	0,914	0,635	0,261	0,430	0,765
IRSNZ	1,550	1,219	0,620	0,322	0,777	0,898
IRSO	0,652	0,726	1,260	0,457	0,356	0,690
IRSOP	0,954	1,332	0,762	0,379	0,445	0,774
IRSŠŠ	0,446	1,096	0,828	0,746	1,025	0,828
IRSVNDN	1,008	1,164	0,638	0,845	1,162	0,963
TIRS	0,702	0,342	0,897	0,568	1,431	0,788
ZIRS	0,819	0,764	0,488	1,132	0,716	0,784
Povprečje	0,875	0,936	0,798	0,645	0,834	

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Najvišje povprečne vrednosti v opazovanem obdobju so dosegli IRSVNDN, IRSI in IRSNZ. Ti rezultati kažejo, da so bili navedeni inšpektorati v tem obdobju bolj uspešni od povprečja pri reševanju zadev iz preteklih let, ukrepanju v inšpekcijskem in prekrškovnem obdobju ter informiranju javnosti. Vrednosti, ki so nižje od povprečja, so imeli IRSKM, IRSOP in IRSO.

4.4.3 Kakovost

Naslednji kazalniki prikazujejo kakovosti delovanja inšpektoratov in vključujejo kazalnike odstotek vloženih pritožb v inšpekcijskem postopku, odstotek vloženih zahtev za sodno varstvo v prekrškovnem postopku, odstotek uspešnih pritožb v inšpekcijskem postopku, odstotek uspešnih zahtev za sodno varstvo.

Kazalnik odstotek vloženih pritožb v inšpekcijskem postopku prikazuje delež pritožb, vloženih zoper odločbe, izdane v upravnih inšpekcijskih postopkih, glede na skupno število inšpekcijskih zadev, ki jih je posamezni inšpektorat obravnaval v posameznem letu. Višja vrednost kazalnika lahko kaže na večje nezadovoljstvo zavezancev z odločitvami inšpektorjev in pogostejše izpodbijanje odločb. Podatki v tabeli 10 kažejo, da sta v opazovanem obdobju najnižji delež pritožb v povprečju zabeležila IRSVNDN in ZIRS. Posebnost predstavlja IRSO, ki v celotnem obdobju ni zabeležil nobene pritožbe, kar je posledica specifičnosti obravnavanih zadev, manjše števila zavezancev ali učinkovitega sodelovanja z zavezanci. Na drugi strani sta najvišji povprečni delež pritožb beležila IRSOP in IRSKM. Ta odstopanja lahko nakazujejo na večjo pravno spornost odločitev, višjo stopnjo konfliktnosti postopkov ali kompleksnejše presoje na teh področjih. V povprečju se odstotki pritožb pri večini inšpektoratov skozi leta bistveno ne spreminjajo, zato ni mogoče

identificirati enotnega trenda naraščanja ali upadanja. Skupno povprečje za celotno opazovano obdobje znaša 2,69 %.

Tabela 10: Odstotek vloženih pritožb v inšpekcijskem postopku (število pritožb glede na vse upravnoinšpekcijske postopke)

Leto	2018	2019	2020	2021	2022
IJS	3,9	1,8	1,2	3,8	1,9
IRSD	0,9	0,7	0,7	0,8	0,6
IRSI	0,6	3,2	3,4	1,5	2,7
IRSKGLR	4,6	4,7	4,4	5,3	3,3
IRSKM	6,2	3,4	13,3	4,8	7,0
IRSNZ	4,3	1,4	1,1	2,4	1,9
IRSO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IRSOP	9,6	7,6	9,8	13,7	12,7
IRSŠŠ	0,7	0,3	0,4	0,5	0,3
IRSVNDN	0,2	0,3	0,2	0,1	0,2
TIRS	1,1	0,8	1,3	1,9	1,8
ZIRS	1,5	0,3	0,1	0,1	0,1

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Tabela 11 prikazuje odstotek vloženih zahtev za sodno varstvo v prekrškovnem postopku glede na skupno število izrečenih prekrškovnih ukrepov po posameznih inšpektoratih v opazovanem obdobju. V povprečju je bilo najmanj zahtev za sodno varstvo podanih v prekrškovnih postopkih IRSVNDN in IJS, kar lahko nakazuje visoko sprejemanje odločitev teh inšpektoratov s strani zavezancev oziroma manjši obseg spornih postopkov. Nasprotno je IRSKGLR s povprečnim deležem 12,6 % izstopal kot inšpektorat z največjim deležem zahtev za sodno varstvo, kar lahko nakazuje večjo stopnjo pravnega nesoglasja glede odločitev, specifičnost vsebinskega področja ali višjo stopnjo pravne zavesti zavezancev. Med inšpektorati izstopa IRSO, ki je kljub nizkemu številu ukrepov v letu 2020 zabeležil 50-odstotni delež (v letu 2020 ena prejeta zahteva za sodno varstvo na dva uvedena prekrškovna postopka).

Kazalnik odstotka vloženih zahtev za sodno varstvo, skupaj z odstotkom v inšpekcijskih postopkih, kaže na percepcijo kakovosti odločanja inšpekcijskih organov s strani zavezancev. Višji delež lahko kaže na večjo stopnjo nesoglasij ali pravnih nejasnosti, nižji delež pa na bolj jasno, zakonito in sprejemljivo odločanje. Podatki so lahko tudi posledica različnih praks pri obveščanju, dostopnosti pravnih sredstev ali naravi nadzorovanega področja.

Tabela 11: Odstotek vloženih zahtev za sodno varstvo (število zahtev za sodno varstvo glede na prekrškovne ukrepe skupaj)

Leto	2018	2019	2020	2021	2022
IJS	6,7	0,0	0,0	3,0	0,0
IRSD	4,0	3,5	3,5	3,2	3,3
IRSI	7,2	2,8	2,1	2,1	2,5
IRSKGLR	19,9	12,8	9,4	11,8	9,3
IRSKM	18,2	0,0	0,0	0,0	0,0
IRSNZ	5,2	4,6	4,3	9,6	10,1
IRSO	0,0	0,0	50,0	0,0	0,0
IRSOP	4,8	3,2	3,4	3,7	4,1
IRSŠŠ	8,4	6,6	1,9	1,2	2,5
IRSVNDN	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2
TIRS	3,1	2,1	2,9	3,2	3,9
ZIRS	3,5	1,6	2,1	3,4	2,7

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Tabela 12 prikazuje delež uspešnih pritožb v inšpekcijskih postopkih, torej tistih, pri katerih je bila odločitev prve stopnje na drugi stopnji v celoti ali deloma razveljavljena oziroma spremenjena. Nižji odstotek praviloma kaže na višjo stopnjo strokovnosti in pravne vzdržnosti odločb inšpektorjev, višji odstotek pa lahko nakazuje več napak v odločanju ali neenotno prakso.

Tabela 12: Odstotek uspešnih pritožb v inšpekcijskem postopku

Leto	2018	2019	2020	2021	2022
IJS	20,8	30,8	45,5	27,3	14,3
IRSD	40,0	66,7	13,6	25,0	83,3
IRSI	6,5	6,5	13,6	21,1	20,0
IRSKGLR	19,8	13,7	22,0	13,8	8,4
IRSKM	16,7	0,0	27,3	0,0	0,0
IRSNZ	10,0	25,0	0,0	40,0	25,0
IRSO	-	-	-	-	-
IRSOP	31,2	32,3	23,3	24,6	35,2
IRSŠŠ	0,0	0,0	33,3	33,3	0,0
IRSVNDN	75,0	0,0	0,0	50,0	50,0
TIRS	20,3	22,9	20,0	17,9	18,4
ZIRS	3,4	0,0	0,0	0,0	50,0

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

V opazovanem obdobju sta najnižji povprečni delež uspešnih pritožb zabeležila IRSKM in ZIRS, kar kaže na večjo pravno stabilnost odločitev teh dveh inšpektoratov. Nasprotno sta najvišji delež uspešnih pritožb imela IRSD (s povprečjem nad 45 %) in IRSVNDN, kjer je v posameznih letih uspel vsak drugi ali celo večji delež pritožb. Podatki kažejo na precejšnja medletna nihanja v uspešnosti pritožb pri večini inšpektoratov. V povprečju je odstotek uspešnih pritožb znašal 21,8 %. To lahko odraža več dejavnikov, kot so kompleksnost posameznih zadev, spreminjajoča se zakonodaja, kadrovske spremembe, različna praksa odločanja na prvi stopnji ali kakovost obrazložitve odločb.

Tabela 13 prikazuje odstotek uspešnih zahtev za sodno varstvo v prekrškovnih postopkih, kar pomeni delež tistih zahtev, ki so bile na sodišču v celoti ali deloma ugodene. Nižji odstotek pomeni, da je bilo več pritožb na sodišču neuspešnih, kar nakazuje na kakovostno delo inšpektorjev. V povprečju je bila stopnja uspešnosti vloženih zahtev za sodno varstvo med vsemi inšpektorati 29,37 %, pri čemer je opaziti precejšnja nihanja med posameznimi leti in organi. Najnižji povprečni delež uspešnih zahtev v celotnem obdobju beleži IRSKGLR, kar lahko kaže na relativno pravno konsistentnost njihovih odločb v prekrškovnih zadevah. Nizke povprečne vrednosti beležita tudi IRSD in ZIRS. IRSŠŠ v letu 2022 kaže na statistično odstopanje, kar je lahko posledica zamika pri odločanju na sodiščih. To pomeni, da gre za sprejete odločitve sodišč za zahteve, dane v predhodnih letih. Opaziti je tudi trend povečevanja uspešnosti zahtev za sodno varstvo v letih 2021 in 2022.

Tabela 13: Odstotek uspešnih zahtev za sodno varstvo v prekrškovnem postopku

Leto	2018	2019	2020	2021	2022
IJS	60,0	0,0	0,0	66,7	0,0
IRSD	18,4	30,1	29,4	34,8	68,5
IRSI	5,8	30,8	16,0	37,5	70,4
IRSKGLR	10,9	9,2	6,1	5,4	3,4
IRSKM	0,0	-	-	-	-
IRSNZ	0,0	41,2	54,2	70,0	0,0
IRSO	-	-	-	-	-
IRSOP	32,0	31,7	25,6	37,8	48,9
IRSŠŠ	0,0	0,0	0,0	62,5	125,0
IRSVNDN	0,0	-	-	-	20,0
TIRS	41,4	47,5	49,6	29,9	72,3
ZIRS	37,0	11,6	21,2	25,8	21,2

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Za izračun agregatnega kazalnika Kakovost smo standardizirali vse vključene kazalnike, pri čemer smo zaradi narave merjenih pojavov uporabili obrnjeno standardizacijo. Kazalniki v tem sklopu namreč izražajo negativna odstopanja od pričakovane kakovosti (npr. večje število uspešnih pritožb pomeni nižjo kakovost postopka), ker višja dejanska vrednost

kazalnika predstavlja slabši rezultat. Agregatni kazalnik Kakovost je bil oblikovan na podlagi štirih izbranih kazalnikov, ki se nanašajo na obvladovanje pravnih sredstev v inšpekcijskih in prekrškovnih postopkih in so prikazani v tabeli 14.

Tabela 14: Kazalniki za izračun agregatnega kazalnika Kakovost

Kazalniki	Ponder
Odstotek vloženih pritožb v inšpekcijskem postopku	0,25
Odstotek vloženih zahtev za sodno varstvo v prekrškovnem postopku	0,25
Odstotek uspešnih pritožb v inšpekcijskem postopku	0,25
Odstotek uspešnih zahtev za sodno varstvo	0,25

Vir: lastno delo.

Kazalnik meri strokovnost, pravno korektnost in kakovost odločanja inšpektorjev v upravnih in prekrškovnih zadevah. Na podlagi podatkov za obdobje 2018–2022 smo v tabeli 15 izračunali povprečne vrednosti kazalnika po posameznih inšpektoratih, kar omogoča celovito in vsebinsko utemeljeno primerjavo kakovosti postopkovnega odločanja med inšpekcijskimi organi.

Tabela 15: Agregatni kazalnik Kakovost

Leto	2018	2019	2020	2021	2022	Povprečje
IJS	0,223	0,812	0,750	0,293	0,935	0,603
IRSD	0,405	0,574	0,768	0,711	0,469	0,585
IRSI	0,750	0,637	0,589	0,547	0,312	0,567
IRSKGLR	0,128	0,452	0,520	0,525	1,000	0,525
IRSKM	0,276	0,750	0,250	0,715	0,659	0,530
IRSNZ	0,649	0,660	0,806	0,170	0,531	0,563
IRSO	0,250	0,250	0,000	0,250	0,250	0,200
IRSOP	0,433	0,745	0,879	0,514	0,150	0,544
IRSŠŠ	0,500	0,813	0,663	0,500	0,705	0,636
IRSVNDN	0,375	0,750	0,875	0,833	0,208	0,608
TIRS	0,605	0,646	0,554	0,597	0,248	0,530
ZIRS	0,233	0,964	0,840	0,623	0,511	0,634
Povprečje	0,402	0,671	0,625	0,523	0,498	

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Kazalnik v povprečju pokaže najvišjo vrednost v letu 2019. Ugotovimo lahko, da je bilo v povprečju v tem letu najmanj pritožb v inšpekcijskih postopkih ali zahtev za sodno varstvo v prekrškovnih postopkih in te niso bile uspešne, kar kaže na uspešno delovanje inšpektoratov v smislu pravne vzdržnosti postopkov. Postopen padec po letu 2020 lahko odraža vpliv kriznih razmer (epidemija COVID-19) zmanjšane pravne podpore ali

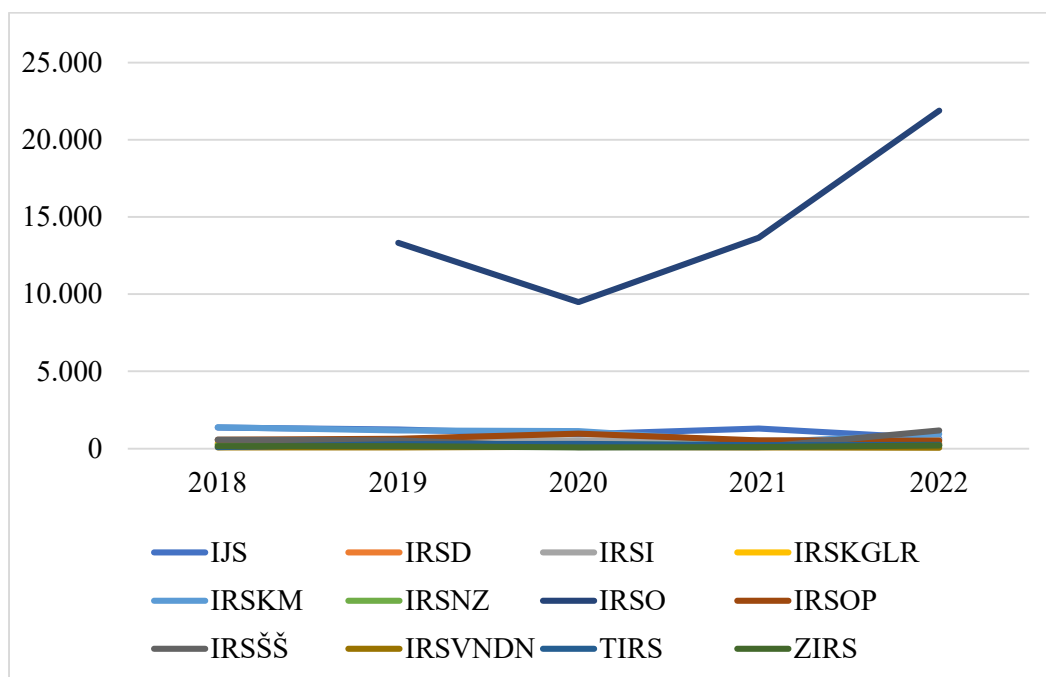
spremembo v postopkih zaradi spremenjenih razmer. IRSŠŠ, ZIRS in IRSVNDN so inšpektorati, ki so v opazovanem obdobju dosegali stalno nadpovprečno raven pravne trdnosti in zanesljivosti inšpekcijskih odločitev. Nižje povprečne vrednosti IRSO, IRSKGLR, IRSKM in TIRS kažejo na potencialne izzive v doseganju boljšega obvladovanja pritožbenih postopkov.

4.4.4 Učinkovitost organizacije – poraba finančnih sredstev

V tem sklopu so vključeni kazalniki, ki odražajo razmerje med porabljenimi finančnimi sredstvi in obsegom izvedenih dejavnosti posameznih inšpektoratov. Kazalniki vključujejo: porabo proračunskih sredstev na število opravljenih pregledov, izdatke za plače in prispevke na zaposlenega ter izdatke za materialne stroške na zaposlenega. Ti indikatorji skupaj omogočajo oceno finančne učinkovitosti organizacije inšpektoratov, pri čemer zajemajo vidike stroškovne racionalnosti ter sorazmernosti med porabljenimi sredstvi in opravljenimi nalogami v opazovanem obdobju.

Kazalnik porabe vseh proračunskih sredstev na število opravljenih pregledov na sliki 10 prikazuje povprečni strošek enega opravljenega inšpekcijskega pregleda, izračunan kot razmerje med realizacijo proračunskih sredstev in številom izvedenih pregledov v posameznem inšpektoratu. Višja vrednost pomeni večjo proračunsko porabo na izvedeno inšpekcijsko aktivnost, kar lahko kaže na nižjo stroškovno učinkovitost ali višjo kompleksnost pregledov.

Slika 10: Poraba (realizacija) vseh proračunskih sredstev na število opravljenih pregledov

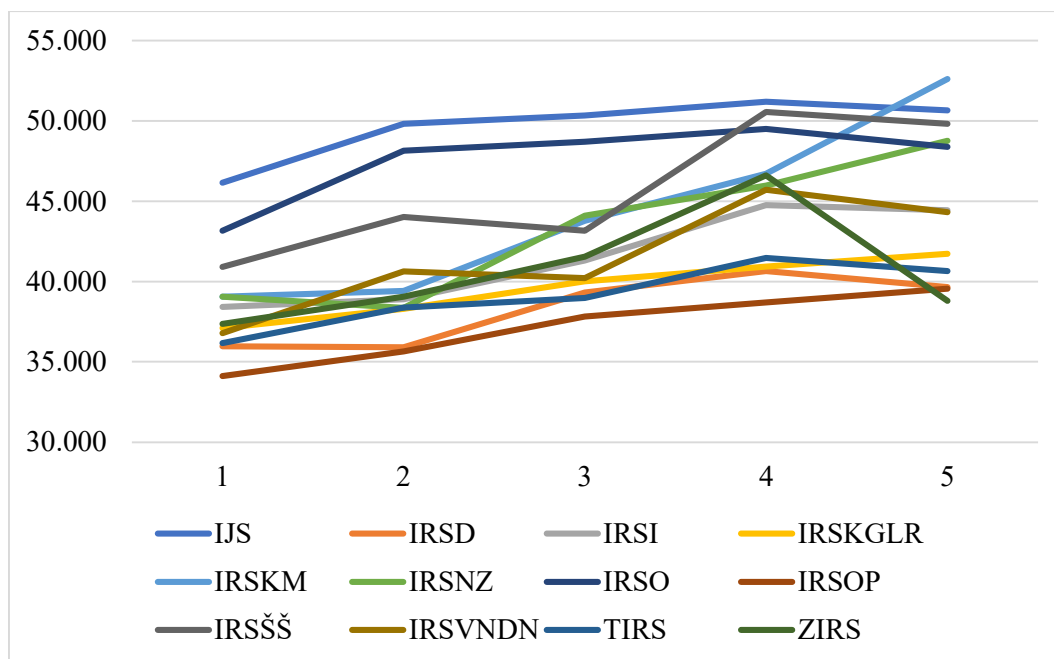


Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

V opazovanem obdobju imajo najnižjo povprečno porabo na pregled IRSVNDN, ZIRS in TIRS, kar nakazuje na visoko operativno učinkovitost glede na obseg opravljenih pregledov. Nasprotno pa izstopa IRSO, kjer strošek na en pregled močno odstopa od ostalih inšpektoratov, še posebej v letu 2022. V letu 2018 IRSO nima evidentiranih pregledov, zato kazalnik ni izračunan. Takšne vrednosti odražajo specifične delovanja inšpektorata. Posebno pozornost velja nameniti tudi podatkom za leto 2021, ko je pri večini inšpektoratov opaziti znižanje stroškov na pregled. To lahko pojasnimo s povečanim številom izvedenih nadzorov zaradi nadzora nad izvajanjem ukrepov v zvezi z epidemijo COVID-19, kar je razpršilo skupne stroške na večje število pregledov in s tem znižalo kazalnik. Kazalnik je uporaben za opazovanje notranjih trendov učinkovitosti posameznega inšpektorata, vendar pa je pri medsebojnih primerjavah nujno upoštevati specifičnosti nadzorstvenega področja, zahtevnost postopkov in strukturo stroškov. Med letoma 2018 in 2020 se povprečni stroški na pregled zvišujejo.

Podatki na sliki 11 prikazujejo povprečne letne izdatke za plače in prispevke na zaposlenega za posamezni inšpektorat. Na splošno je mogoče opaziti trend postopnega povečevanja stroškov dela, kar je skladno z rastjo osnovnih plač v javnem sektorju in napredovanji v skladu z zakonodajo in s kolektivno pogodbo. Najvišji povprečni izdatki na zaposlenega so v celotnem obdobju zabeleženi pri IJS in IRSO. ZIRS je kot edini inšpektorat v letu 2022 izkazal znižanje povprečnih izdatkov za plače, kar odstopa od siceršnjega trenda. V letnem poročilu za leto 2022 ni navedenih konkretnih pojasnil, s katerim bi lahko pojasnili to odstopanje.

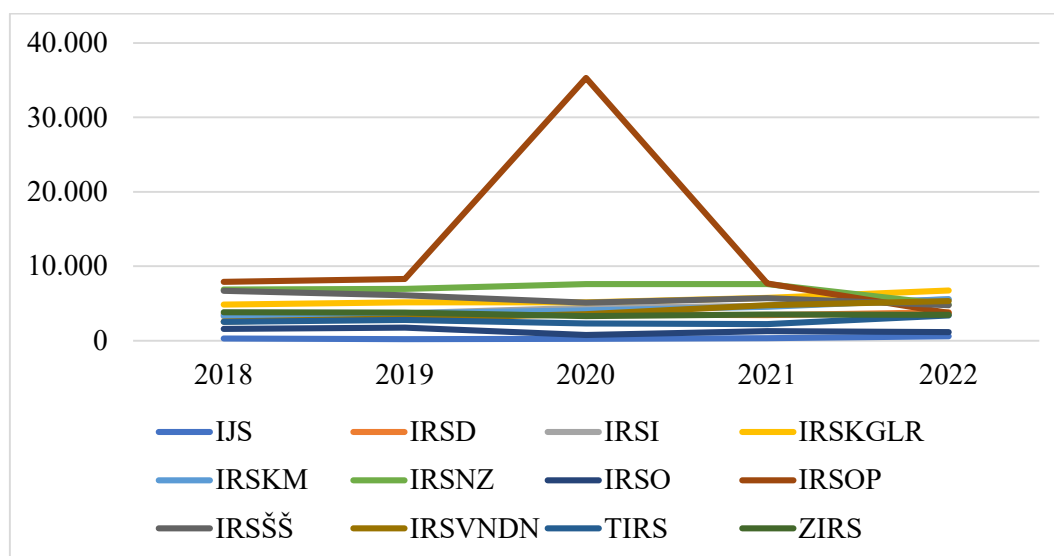
Slika 11: Izdatki za plače na zaposlenega



Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Na sliki 12 so prikazani letni izdatki za materialne stroške na zaposlenega v posameznih inšpektoratih. Ti stroški vključujejo vse izdatke iz skupine kontov 402, med drugim stroške storitev, energentov, materiala, vzdrževanja ter stroški analiz in izvršb po drugi osebi. V opazovanem obdobju so najvišje povprečne vrednosti zabeležili IRSKGLR, IRSNZ in IRSOP, kar je posledica vključenih stroškov za opravljene analize odvzetih vzorcev v inšpekcijskih postopkih in izvajanj izvršb po drugi osebi, ki je specifična za navedene inšpektorate. Najnižji povprečni izdatki so vidni pri IJS in IRSO, kar je posledica njihove organizacijske umeščenosti kot manjših enot pod matičnim ministrstvom, ki pogosto neposredno krije del materialnih izdatkov. Pri IRSOP močno izstopa leto 2020, ko so izdatki za materialne stroške na zaposlenega znašali kar 35.319 EUR. V ostalih letih so se ti izdatki gibali med 3.725 in 8.272 EUR. Po podatkih iz letnih poročil IRSOP so bili stroški v letu 2020 izjemno povišani zaradi izvršb inšpekcijskih odločb po drugi osebi, ki so v tem letu znašale skupno 6, 7 milijona EUR, kar je bistveno več kot običajen strošek izvršb, ki sicer znaša povprečno 1,1 milijona EUR letno. Visoka vrednost kazalnika za leto 2020 je rezultat izvrševanja izrečenih inšpekcijskih ukrepov, ki jih država izvede namesto zavezancev. V primeru IRSOP gre za visoke stroške tako gradbene kot okoljske inšpekcije, kot so odstranjevanje črnih gradenj in sanacija nelegalnih odlagališč odpadkov. Stroški se nato zaračunajo zavezancem.

Slika 12: Izdatki za materialne stroške na zaposlenega



Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Agregatni kazalnik Učinkovitost organizacije – poraba finančnih sredstev je sestavljen z namenom merjenja finančne učinkovitosti delovanja inšpektoratov, in sicer z vidika racionalnosti porabe sredstev glede na dosežene operative rezultate. Sestavljen je iz treh enakovredno ponderiranih komponent, ki združujejo podatke o skupnih proračunskih izdatkih, stroških dela in stroških materialnega poslovanja in so prikazani v tabeli 16.

Tabela 16: Kazalniki za izračun agregatnega kazalnika Učinkovitost organizacije – poraba finančnih sredstev

Kazalniki	Ponder
Poraba proračunskih sredstev na opravljen pregled	0,33
Izdatki za plače in prispevke na zaposlenega	0,33
Izdatki za materialne stroške na zaposlenega	0,33

Vir: lastno delo

Standardizacija posameznih kazalnikov je bila izvedena po metodi Min-Max, pri čemer višje vrednosti pomenijo nižjo učinkovitost porabe, zato je bila standardizacija za ta kazalnik obrnjena. Takšen pristop omogoča uravnoteženo primerjavo med inšpektorati ne glede na njihovo velikost, področje delovanja ali organizacijske posebnosti ter prispeva k identifikaciji potencialnih odstopanj pri upravljanju s sredstvi v posameznem organu.

Vrednosti kazalnika prikazane v tabeli 17 so se skozi leta zniževale, kar kaže na naraščajoče stroške glede na število pregledov in zaposlenih ter s tem zmanjšano učinkovitost. Najmanj učinkovito so bila sredstva porabljena v letu 2022, kar lahko nakazuje na večjo porabo sredstev brez ustreznega povečanja obsega pregledov, rast stroškov dela in materialnih izdatkov. Povprečno so glede na dinamiko po letih stroškovno najbolj učinkovito delovali v IRSOP, IRSSŠ in IRSVNDN. V obdobju so bili stroškovno najbolj neučinkoviti IJS, IRSO in IRSD. Agregatni kazalnik učinkovitosti porabe sredstev razkriva povečano finančno obremenitev inšpektoratov skozi čas, kar je lahko posledica inflacijskih pritiskov, povečanih stroškov dela, zahtevnosti ali števila pregledov in sprememb v organizaciji dela.

Tabela 17: Agregatni kazalnik Učinkovitost organizacije – poraba finančnih sredstev

Leto	2018	2019	2020	2021	2022	Povprečje
IJS	0,607	0,480	0,567	0,252	0,370	0,455
IRSD	0,607	0,564	0,461	0,667	0,072	0,474
IRSI	0,994	0,827	0,565	0,465	0,018	0,574
IRSKGLR	0,832	0,531	0,688	0,575	0,071	0,539
IRSKM	0,667	0,685	0,524	0,637	0,136	0,530
IRSNZ	0,570	0,698	0,150	0,349	0,667	0,487
IRSO	0,598	0,311	0,709	0,397	0,264	0,456
IRSOP	0,935	0,790	0,107	0,678	0,665	0,635
IRSSŠ	0,527	0,541	0,867	0,508	0,359	0,561
IRSVNDN	0,928	0,724	0,420	0,317	0,386	0,555
TIRS	0,921	0,432	0,469	0,506	0,183	0,502
ZIRS	0,483	0,449	0,849	0,499	0,502	0,557
Povprečje	0,723	0,586	0,531	0,488	0,308	

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

4.5 Preveritev raziskovalnih vprašanj

V uvodu magistrskega dela smo si postavili štiri raziskovalna vprašanja (v nadaljevanju RV), ki smo jih nato preverjali raziskavi.

RV1: Ali lahko na podlagi kvantitativnih podatkov in izbranih kazalcev ugotavljamo kazalnike uspešnosti inšpektoratov?

V magistrskem delu so bili za analizo povezave med učinkovitostjo in uspešnostjo delovanja inšpektoratov in višino razpoložljivih proračunskih sredstev oblikovani štirje agregatni kazalniki Učinkovitost – zmožnosti zaposlenih, Uspešnost, Kakovost ter Učinkovitost organizacije – poraba finančnih sredstev. Kazalniki so bili zasnovani na osnovi kvantitativnih podatkov, o katerih inšpektorati poročajo v svojih letnih poročilih, ter v okviru delovanja Inšpekcijskega sveta Republike Slovenije in javno dostopnih podatkov, ki se zbirajo na letni ravni. Podatki vključujejo različne merljive vidike delovanja, kot so število zadev, ukrepov, pritožb, sodnih postopkov in poraba sredstev. Zbrane podatke smo standardizirali in ponderirali glede na ocenjen vpliv vključenih posameznih kazalcev, kar je omogočilo oblikovanje agregatnih kazalnikov, uporabnih za časovno spremljanje uspešnosti znotraj posameznega inšpektorata in medsebojno primerjavo med inšpektorati.

Na podlagi izvedene analize ugotavljamo, da je trenutno na voljo relativno zadosten obseg strukturiranih kvantitativnih podatkov, ki ob ustrezni metodološki obdelavi omogočajo oblikovanje agregatnih kazalnikov uspešnosti in učinkovitosti. Ti kazalniki na agregatni ravni ponazarjajo časovne trende in ključne razlike v delovanju posameznih inšpektoratov.

Odgovor na raziskovalno vprašanje je pritrdilen: na podlagi razpoložljivih kvantitativnih podatkov, vključenih v letna poročila inšpektoratov, in drugih javnodostopnih virov je mogoče določiti agregatne kazalnike, ki omogočajo ugotavljanje in primerjavo uspešnosti inšpektoratov v Sloveniji.

RV2: Ali obstaja povezava med višino razpoložljivih proračunskih sredstev in kazalci uspešnosti?

Na podlagi primerjalne analize podatkov o višini razpoložljivih proračunskih sredstev in vrednosti kazalnikov uspešnosti, učinkovitosti, kakovosti ter učinkovitosti porabe sredstev med letoma 2018 in 2022 splošne in konsistentne povezave med višino sredstev in višjimi dosežki inšpektoratov ni mogoče potrditi.

Čeprav je v posameznih primerih opaziti, da višji letni proračuni sovpadajo z izboljšanimi vrednostmi kazalnikov, so ti primeri omejeni na določena leta in niso dosledni v celotnem obdobju. V drugih primerih se ob povišanju proračunskih sredstev učinkovitost ali kakovost celo znižata.

Poleg tega se pri večini inšpektoratov vrednosti agregatnih kazalnikov ne spreminjajo linearno glede na višino sredstev, kar kaže na to, da na uspešnost pomembno vplivajo tudi drugi dejavniki, kot so notranja organiziranost, kadrovska struktura, vsebina nadzorstvene pristojnosti in zunanji vplivi (na primer COVID-19).

Na tej podlagi je mogoče sklepati, da višina razpoložljivih proračunskih sredstev sama po sebi ni zadosten dejavnik za doseganje višje uspešnosti, temveč zgolj eden izmed več medsebojno prepletenih pogojev. Zato je za celostno presojo smiselno upoštevati večdimenzionalni pristop, ki vključuje tako kvantitativne kot kvalitativne vidike delovanja inšpektoratov.

RV3: Ali je na podlagi agregatnih kazalnikov uspešnosti mogoče primerjati učinkovitost in uspešnost inšpektoratov med seboj?

Problematika medsebojne primerjave delovanja inšpektoratov izhaja iz dejstva, da posamezni inšpektorati delujejo na vsebinsko zelo raznolikih področjih, kar vpliva na naravo in obseg njihovih nalog ter posledično tudi na kvantitativne rezultate. Zaradi teh razlik enostavna primerjava absolutnih vrednosti med inšpektorati ni ustrezna in lahko vodi v napačne interpretacije. Uporaba agregatnih kazalnikov, ki so izračunani na podlagi standardizirane in enotne metodologije, omogoča bolj objektivno in primerljivo oceno delovanja inšpektoratov. Ti kazalniki vključujejo več dimenzij delovanja in tako omogočajo celovito kvantitativno oceno učinkovitosti, uspešnosti in kakovosti.

Agregatni kazalniki omogočajo medletno spremljanje trendov znotraj posameznega inšpektorata in tudi horizontalno primerjavo med različnimi inšpektorati. Rezultati analize potrjujejo, da med inšpektorati obstajajo občutne razlike v doseženih vrednostih kazalnikov, kar potrjuje uporabnost in smiselnost tovrstne primerjave za analitične, upravljalne in strateške namene, zlasti na ravni spremljanja učinkovitosti porabe javnih sredstev in načrtovanja kadrovske ter organizacijske izboljšave. Primerjava kljub metodološki enotnosti ne nadomešča vsebinske presoje, saj kazalniki ne zajamejo vseh vidikov kompleksnosti posameznega področja dela.

RV4: Ali je COVID-19 v letih 2020 in 2021 vplival na učinkovitost in uspešnost inšpektoratov v tem obdobju?

Na podlagi analize za leti 2020 in 2021 je mogoče zaznati vpliv izrednih razmer, povezanih s pandemijo COVID-19, na delovanje inšpektoratov. Kazalniki v tem obdobju kažejo heterogene spremembe, vendar se v določenih vzorcih kažejo skupne značilnosti.

Učinkovitost – zmožnosti zaposlenih je v večini primerov narasla, kar kaže na večji obseg opravljenih aktivnosti zaradi izrednih nadzornih nalog. Proučevani kazalci uspešnosti so pri več inšpektoratih padli, kar kaže na povečano kompleksnost ali upočasnitev postopkov. Zmanjšana uspešnost je lahko posledica omejitev pri fizičnem izvajanju nadzora, administrativnih zamud in izjemnih okoliščin (lockdowni). Kazalci kakovosti so pri

nekaterih inšpektoratih močno upadli, kar bi lahko nakazovalo večji odziv strank na odločitve v inšpekcijskih in prekrškovnih postopkih (povečano število pritožb ali zahtev za sodno varstvo) ter hkrati povečano obremenjenost. Poraba finančnih sredstev, analizirana v kazalniku učinkovitosti organizacije – poraba finančnih sredstev, je v tem obdobju skoraj pri vseh narasla, kar pomeni nižjo organizacijsko učinkovitost kot posledico spremenjenih pogojev dela, povečanih stroškov varnosti in logističnih izzivov.

Na podlagi podatkov in sprememb kazalnikov je mogoče potrditi, da je pandemija COVID-19 vplivala na delovanje inšpektoratov. Ta vpliv se odraža zlasti v upadu uspešnosti in kakovosti pri delu, povečani porabi sredstev na enoto izhoda (nižja stroškovna učinkovitost) ter deloma v povečani učinkovitosti zaposlenih (opravljanja dodatnih nalog). Sklep je, da je COVID-19 pomembno vplival na kazalnike delovanja inšpektoratov, vendar so bili odzivi raznoliki glede na notranjo organiziranost, področje dela in operativne zmožnosti posameznega organa.

5 UGOTOVITVE IN PRISPEVEK REZULTATOV RAZISKOVANJA K STROKI

Rezultati izvedene raziskave potrjujejo, da je mogoče s pomočjo kvantitativnih podatkov in oblikovanih agregatnih kazalnikov sistematično spremljati učinkovitost zaposlenih, uspešnost, kakovost delovanja in učinkovitost porabe finančnih sredstev inšpektoratov v Sloveniji. V nalogi oblikovani štirje agregatni kazalniki Učinkovitost – zmožnosti zaposlenih, Uspešnost, Kakovost in Učinkovitost organizacije – poraba finančnih sredstev omogočajo primerjalno in časovno spremljanje uspešnosti inšpektoratov ter osvetljujejo razlike med posameznimi organi.

Analiza podatkov o višini razpoložljivih proračunskih sredstev in vrednostih agregatnih kazalnikov učinkovitosti, uspešnosti, kakovosti in porabe finančnih sredstev za obdobje 2018–2022 ni pokazala enotne, neposredne povezave med obsegom razpoložljivih sredstev in doseženimi rezultati inšpekcijskih organov. Čeprav so se v določenih obdobjih pri posameznih inšpektoratih višji proračuni gibali sočasno z izboljšanimi vrednostmi kazalnikov, teh primerov ni mogoče interpretirati kot sistemske zakonitosti. Prav tako pri drugih organih višja sredstva niso privedla do boljših rezultatov ali so se kazalniki celo poslabšali, kar nakazuje, da proračunski vložki sami po sebi niso zadosten dejavnik za doseganje večje uspešnosti.

Ugotovljeni trendi potrjujejo, da na rezultate inšpektoratov pomembno vplivajo številni drugi dejavniki, kot so organizacijska struktura, razpoložljivost kadrov, obseg nadzornih nalog, narava pristojnosti in zunanji pogoji delovanja. Zlasti v letih 2020 in 2021, ko so bili inšpektorati dodatno obremenjeni z izvajanjem nadzorov v okviru ukrepov za zaježitev epidemije COVID-19, so se kljub povečanemu obsegu sredstev vrednosti nekaterih

kazalnikov znižale. To potrjuje, da izredne razmere lahko pomembno vplivajo na operativno učinkovitost, in sicer ne glede na višino finančnih virov.

Za izboljšanje natančnosti in zanesljivosti agregatnih kazalnikov bi bilo potrebno uvesti skupni informacijski sistem in enotno metodologijo poročanja, ki bi inšpektoratom omogočila strukturirano zbiranje podatkov po v naprej določenih merilih. To bi pripomoglo k večji transparentnosti in boljši možnosti primerljivosti, kar bi omogočalo strukturirano zbiranje podatkov po enotnih kazalnikih, metodološko primerljivih skozi čas in med organi, in dolgoročno omogočilo tudi razvoj nacionalnih standardov uspešnosti in učinkovitosti inšpekcijskega nadzora.

Prispevek raziskave k stroki:

- izboljšuje razumevanje vpliva proračunskih sredstev na rezultate dela inšpekcijskih organov,
- prispeva k oblikovanju metodološkega okvira za izračun agregatnih kazalnikov uspešnosti in učinkovitosti,
- izpostavlja potrebo po večji enotnosti pri zbiranju podatkov in primerjanju rezultatov,
- odpira možnosti za nadaljnje raziskave povezave med organizacijskimi praksami, porabo sredstev in učinkovitostjo delovanja v javnem sektorju.

6 SKLEP

Magistrsko delo obravnava vpliv razpoložljivih proračunskih sredstev na učinkovitost in uspešnost inšpektoratov v Slovenij. Namen raziskave je bil preveriti, ali obstaja povezava med višino razpoložljivih proračunskih sredstev in učinkovitostjo ter uspešnostjo delovanja inšpektoratov, ter odgovoriti na vprašanja, ali je mogoče z uporabo ustreznih kazalnikov in statističnih metod analizirati ter medsebojno primerjati učinkovitosti in uspešnosti med različnimi inšpektorati. Pri merjenju učinkovitosti in uspešnosti inšpektoratov se kažejo sistemske omejitve, ki izvirajo iz raznolikosti pristojnosti, pomanjkanja vsebinsko jasnih ciljev, administrativnih bremen in institucionalnih sprememb.

Največ aktivnosti na področju spremljanja učinkovitosti poteka v okviru Inšpekcijskega sveta, ki v letnih poročilih združuje kvantitativne in kvalitativne podatke, izpostavlja sistemske težave, kot so kadrovske primanjkljaji, pomanjkljiva informacijska podpora in neustrezna usposabljanja, kar kaže na potrebo po izboljšavah. Financiranje inšpektoratov se načrtuje znotraj proračunskih omejitev ministrstev, pri čemer posamezne specifike vsebinskih področij pomembno vplivajo na višino potrebnih finančnih sredstev. Učinkovita in ciljno usmerjena poraba sredstev je ključna za uspešno izvajanje nadzora.

Merjenje učinkovitosti in uspešnosti temelji na kombinaciji kvantitativnih in kvalitativnih kazalnikov, ki zajemajo razmerja med vložki, učinki in izidi. Kljub teoretični jasnosti

kazalniki pogosto ne zajamejo vseh vidikov delovanja, njihova razlaga pa je odvisna od konteksta in razpoložljivosti podatkov.

V raziskavi smo oblikovali štiri agregatne kazalnike, ki so vključevali učinkovitost zaposlenih, uspešnost, kakovost delovanja in učinkovitost porabe finančnih sredstev. Kazalniki temeljijo na teoretičnih izhodiščih in razpoložljivih podatkih iz letnih poročil inšpektoratov ter Inšpekcijskega sveta za obdobje 2018–2022. V analizo so bili vključeni inšpektorati, ki so v celotnem obdobju delovali kot samostojni organi v sestavi ministrstev, kar je omogočalo metodološko konsistentno primerjavo.

Rezultati analize so potrdili, da razpoložljivi kvantitativni podatki ob ustrezni obdelavi omogočajo oblikovanje uporabnih kazalnikov za spremljanje učinkovitosti in uspešnosti delovanja inšpektoratov ter omogočajo analizo časovnih in medorganizacijskih razlik. Ugotovili smo, da povezave med višino sprejetega proračuna in agregatnimi kazalniki niso enotne in neposredno povezane, zato ne moremo potrditi vpliva višine razpoložljivih sredstev na učinkovitost ali uspešnost inšpektoratov. Ugotovitve za leti 2020 in 2021, ko so bile razmere zaradi epidemije COVID-19 spremenjene, kažejo na večjo porabo sredstev, upad uspešnosti in kakovosti ter povečano obremenjenost inšpekcijskih organov, kar potrjuje vpliv zunanjih dejavnikov na delovanje inšpektoratov.

Raziskava potrjuje uporabnost agregatnih kazalnikov kot orodja za spremljanje in analizo delovanja inšpektoratov, vendar hkrati opozarja na omejitve obstoječega sistema zbiranja in poročanja o podatkih. Pomanjkanje enotne metodologije, različni informacijski sistemi in vsebinske razlike med inšpekcijami otežujejo vzpostavitev primerljivega in zanesljivega sistema za spremljanje učinkovitosti. Kljub tem omejitvam ima uporaba agregatnih kazalnikov potencial za nadaljnji razvoj analitičnih orodij in služi kot podpora pri strateškem odločanju v javni upravi. Vzpostavitev enotnega informacijskega sistema in standardiziranega okvira za spremljanje delovanja bi lahko prispevala k večji preglednosti, odgovornosti in dolgoročni krepitvi učinkovitosti inšpekcijskega nadzora v Sloveniji.

SEZNAM KLJUČNE LITERATURE

1. Andoljšek, Ž. in Seljak, J. (2005). *Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave - PIPA*. GV izobraževanje.
2. Ferfila, B., Kovač, P., Žurga, G., Klinar, I., in Plaznik, A. (2002). *Ekonomski vidik javne uprave*. Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani.
3. Ministrstvo za javno upravo. (2023a, 5. oktober). *Inšpekcijski organi v Republiki Sloveniji*. <https://www.gov.si/zbirke/delovna-telesa/inspekcijski-svet>
4. Ministrstvo za javno upravo. (2025). *Analiza učinkovitosti inšpekcijskih organov v letu 2023*. <https://www.gov.si/zbirke/delovna-telesa/inspekcijski-svet/>
5. Setnikar Cankar, S. in Klun, M. (2006). *Značilnosti javnega sektorja v Sloveniji in ugotavljanje njegove učinkovitosti*. Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani.

LITERATURA IN VIRI

1. Bizjak, D. (2008). Organiziranost državnih inšpekcijskih služb. *Pravna praksa*, 23, 13–15.
2. Brezovšek, M., Haček, M. in Kukovič, S. (2014). *Javna uprava*. Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani.
3. Ferfila, B. in Kovač, P. (2000). *Javne politike in javna ekonomika*. Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani.
4. Global-rates. (2025, 20. april). *Inflation in Slovenia (HICP)*. <https://www.inflation.eu/en/inflation-rates/slovenia/historic-inflation/hicp-inflation-slovenia.aspx>
5. Haček, M. (2015). *Sistem javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji*. Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani.
6. Inšpektorat Republike Slovenije za delo – IRSD. (2025, 10. april). *O inšpektoratu za delo*. <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/inspektorat-za-delo/o-inspektoratu>
7. Inšpektorat Republike Slovenije za infrastrukturo – IRSI. (2025, 22. januar). *O inšpektoratu za infrastrukturo*. <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/inspektorat-za-infrastrukturo/o-inspektoratu>
8. Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo – IRSKGLR. (2025, 24. januar). *O Inšpektoratu za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo*. <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/inspektorat-za-kmetijstvo-gozdarstvo-lovstvo-in-ribistvo/o-inspektoratu>
9. Inšpektorat Republike Slovenije za kulturo in medije – IRSKM. (2025, 11. marec). *O Inšpektoratu za kulturo in medije*. <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/inspektorat-za-kulturo-in-medije/o-inspektoratu>
10. Inšpektorat Republike Slovenije za notranje zadeve – IRSNZ. (2024, 25. septemeber). *O inšpektoratu za notranje zadeve*. <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/inspektorat-za-notranje-zadeve/o-inspektoratu>
11. Inšpektorat Republike Slovenije za okolje – IRSOP. (2021, junij). *Poročilo o delu za leto 2020*. <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.gov.si%2Fassets%2Forgani-v-sestavi%2FIRSOP%2FO-IRSOP-u%2Fporocila-o-delu%2FPorocilo-o-delu-2020-v3.docx&wdOrigin=BROWSELINK>
12. Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor – IRSOP. (2025, 31. marec). *O Inšpektoratu za naravne vire in prostor*. <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/inspektorat-za-naravne-vire-in-prostor/o-inspektoratu>
13. Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport – IRSŠŠ. (2025, 13. januar). *O inšpektoratu za šolstvo*. <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/inspektorat-za-solstvo/o-inspektoratu>
14. Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami – IRSVNDN. (2023, 25. oktober). *O Inšpektoratu za varstvo pred naravnimi in drugimi*

- nesrečami. <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/inspektorat-za-varstvo-pred-naravnimi-in-drugimi-nesrecami/o-inspektoratu>
15. Inšpektorat za javni sektor – IJS. (2025, 13. marec). *O inšpektoratu za javni sektor*. <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/inspektorat-za-javni-sektor/o-inspektoratu/>
 16. Jerovšek, T. in Kovač, P. (2007). *Upravni postopek in upravni spor*. Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani.
 17. Kovač, P., Bizjak, D. in Korade Purg, Š. (2009). Organiziranost državnih inšpekcijskih služb – od zakonodaje k učinkovitosti. *Podjetje in delo*, 35(2), 394–415.
 18. Kovač, P., Kerševan, E., Pečarič, M., Remic, M., Orel, N. in Čas, P. (2016). *Inšpekcijski nadzor: razprave, sodna praksa in komentar zakona*. Uradni list Republike Slovenije.
 19. Ministrstvo za digitalno preobrazbo. (2024, 31. oktober). *eUprava, Javni sektor*. <https://e-uprava.gov.si/si/drzava-in-druzba/javni-sektor.html>
 20. Ministrstvo za finance. (2025, april). *Zaključni računi proračuna Republike Slovenije*. <https://www.gov.si teme/zakljucni-racun-proracuna/zakljucni-racuni-proracuna-republike-slovenije>
 21. Ministrstvo za javno upravo. (2015, 29. april). *Javna uprava 2020*. <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/Kakovost-in-inovativnost-v-javni-upravi/Strategija/Strategija-razvoja-javne-uprave-2015-2020.pdf>
 22. Ministrstvo za javno upravo. (2019, april). *Poročilo inšpekcijskega sveta za leto 2018*. <https://www.gov.si/zbirke/delovna-telesa/inspekcijski-svet>
 23. Ministrstvo za javno upravo. (2020, april). *Poročilo inšpekcijskega sveta za leto 2019*. <https://www.gov.si/zbirke/delovna-telesa/inspekcijski-svet>
 24. Ministrstvo za javno upravo. (2021, april). *Poročilo inšpekcijskega sveta za leto 2020*. <https://www.gov.si/zbirke/delovna-telesa/inspekcijski-svet>
 25. Ministrstvo za javno upravo. (2022, april). *Poročilo inšpekcijskega sveta za leto 2021*. <https://www.gov.si/zbirke/delovna-telesa/inspekcijski-svet>
 26. Ministrstvo za javno upravo. (2023, april). *Poročilo inšpekcijskega sveta za leto 2022*. <https://www.gov.si/zbirke/delovna-telesa/inspekcijski-svet>
 27. Ministrstvo za javno upravo. (2024a, 31. oktober). *Javni sektor*. <https://www.gov.si/podrocja/drzava-in-druzba/javni-sektor/>
 28. Ministrstvo za javno upravo. (2024b). *Sistem inšpekcijskega nadzora*. <https://www.gov.si teme/sistem-inspekcijskega-nadzora>
 29. Ministrstvo za javno upravo. (2024c, april). *Poročilo inšpekcijskega sveta za leto 2023*. <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/Inspekcijski-svet-in-sistem-ins-nadzora/Porocilo-Inspekcijskega-sveta-za-leto-2023.docx>
 30. Ministrstvo za javno upravo. (2024d, 15. oktober). *Analiza učinkovitosti inšpekcijskih organov v letu 2023*. <https://www.gov.si/zbirke/delovna-telesa/inspekcijski-svet>
 31. Obrulj, V. (2008). *Učinkovitost inšpekcijskega nadzora*. Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani.

32. Obrulj, V. (2017). *Sodobni vidiki inšpekcijskega nadzora na obrambnem področju*. Defensor.
33. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD. (2007). *Towards Better Measurement of Government*. OECD Working Papers on Public Governance.
34. Pleskovic, B. (1997). *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*. World Bank.
35. Proračun Republike Slovenije za leto 2020 (DP2020). *Uradni list RS*, št. 75/19.
36. Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2019. *Uradni list RS*, št. 19/19.
37. Setnikar Cankar, S., Klun, M., Pevcin, P., Andoljšek, Ž. in Aristovnik, A. (2005). *Ekonomika javnega sektorja in proračunsko financiranje*. Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani.
38. Spremembe Proračuna Republike Slovenije za leto 2018 (DP2018-A). *Uradni list RS*, št. 71/17.
39. Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2021 (DP2021-A). *Uradni list RS*, št. 174/20.
40. Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2022 (DP2022-A). *Uradni list RS*, št. 187/21.
41. Statistični urad Republike Slovenije – SURS. (2025). *Izbrani podatki po statističnih regijah, Slovenija, letno*. <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/Data/2640005S.px/table/tableViewLayout2>
42. Šmidovnik, J. (1998). Slovenska javna uprava vsocializmu in tranzicijskem obdobju parmalentarne demokracije (strukturni problemi). *Podjetje in delo*, XXIV(6–7), 1070.
43. Tavčar, M. (1994). Management proizvodjanja: 20. poglavje. V S. Možina (ur.), *Management* (str. 742–771). Didakta.
44. Tržni inšpektorat Republike Slovenije – TIRS. (2025, 24. marec). *O Tržnem inšpektoratu*. <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/trzni-inspektorat/o-inspektoratu>
45. Uredba o organih v sestavi ministrstev. *Uradni list RS*, št. 35/15, 62/15, 84/16, 41/17, 53/17, 52/18, 84/18, 10/19, 64/19, 64/21, 90/21, 101/21, 117/21, 78/22, 91/22, 25/23 in 127/23.
46. Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN). *Uradni list RS*, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14.
47. Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). *Uradni list RS*, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUOPDVE, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb.
48. Zakon o nalezljivih boleznih (ZNB). *Uradni list RS*, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZIUZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP, 82/21, 178/21 – odl. US in 125/22.
49. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). *Uradni list RS*, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17, 84/18, 204/21, 139/22, 38/24, 48/24 – odl. U.

50. Zakon o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju (ZSTSPJS). *Uradni list* 95/2024.
51. Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije – ZIRS. (2025, 20. februar). *O Zdravstvenem inšpektoratu*. <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/zdravstveni-inspektorat/o-inspektoratu>
52. Žurga, G. (2001). *Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve*. Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani.

PRILOGE

Priloga 1: Število inšpektorjev na izbranih inšpektoratih

Leto	2018	2019	2020	2021	2022
IJS	13	13	14	15	16
IRSD	82	92	90	92	92
IRSI	60	64	64	65	66
IRSKGLR	72	70	67	70	70
IRSKM	6	7	7	6	5
IRSNZ	13	14	14	14	13
IRSO	11	11	11	12	13
IRSOP	139	136	134	131	135
IRSŠŠ	15	14	15	15	15
IRSVNDN	48	49	50	51	50
TIRS	98	97	97	99	98
ZIRS	84	85	87	82	87
Skupaj inšpektorji	641	652	650	652	660

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Priloga 2: Število vseh zaposlenih na izbranih inšpektoratih

Leto	2018	2019	2020	2021	2022
IJS	17	17	17	18	20
IRSD	110	120	118	121	124
IRSI	77	78	78	80	80
IRSKGLR	90	90	85	86	84
IRSKM	7	8	8	8	7
IRSNZ	17	18	17	18	17
IRSO	14	14	14	15	17
IRSOP	190	195	191	190	190
IRSŠŠ	16	16	17	18	17
IRSVNDN	59	60	61	61	60
TIRS	121	121	121	123	123
ZIRS	102	101	104	100	106
Skupaj vsi zaposleni	820	838	831	838	845

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Priloga 3: Agregatni kazalniki

Agregatni kazalnik	Kazalnik	Usmerjenost kazalnika	Ponder
Učinkovitost zmožnosti zaposlenih	Število opravljenih inšpekcijskih pregledov na inšpektorja	Pozitivna	0,2
	Število inšpekcijskih zadev na inšpektorja	Pozitivna	0,2
	Število prekrškovnih zadev na inšpektorja	Pozitivna	0,2
	Število ukrepov v upravnem postopku na inšpektorja	Pozitivna	0,2
	Število ukrepov v prekrškovnem postopku na inšpektorja	Pozitivna	0,2
Uspešnost	Delež reševanja inšpekcijskih zadev iz preteklih let	Pozitivna	0,23
	Delež reševanja prekrškovnih zadev iz preteklih let	Pozitivna	0,23
	Delež upravnih ukrepov glede na število vseh inšpekcijskih zadev	Pozitivna	0,23
	Delež prekrškovnih ukrepov glede na število vseh prekrškovnih zadev	Pozitivna	0,23
	Razmerje med številom informativnih objav in številom upravnih ukrepov	Pozitivna	0,08
Kakovost	Delež vloženih pritožb v inšpekcijskem postopku	Negativna	0,25
	Delež vloženih zahtev za sodno varstvo v prekrškovnem postopku	Negativna	0,25
	Delež uspešnih pritožb v inšpekcijskem postopku	Negativna	0,25
	Delež uspešnih zahtev za sodno varstvo	Negativna	0,25
Učinkovitost organizacije – poraba finančnih sredstev	Poraba proračunskih sredstev na število opravljenih pregledov	Negativna	0,33
	Izdatki za plače in prispevke na število zaposlenih	Negativna	0,33
	Izdatki za materialne stroške na število zaposlenih	Negativna	0,33

Vir: lastno delo.

Priloga 4: Proračunska sredstva inšpektoratov

	2018	2019	2020	2021	2022
IJS					
Celotni proračun – realizacija	789.252	850.482	859.576	927.118	1.024.579
Izdatki za plače in prispevke 400 + 401	784.671	847.044	855.593	921.579	1.013.002
Izdatki za blago in storitve (skupina kontov 402)	4.581	3.438	3.983	5.539	11.577
Izdatki za investicije (skupina kontov 420)	0	0	0	0	0
Celotni proračun – sprejeti	804.974	805.744	866.059	881.744	1.050.000
IRSD					
Celotni proračun – realizacija	4.423.704	4.837.825	5.167.020	5.484.383	5.528.470
Izdatki za plače in prispevke 400 + 401	3.956.000	4.309.444	4.639.114	4.920.748	4.915.881
Izdatki za blago in storitve (skupina kontov 402)	388.619	430.309	414.252	417.384	475.828
Izdatki za investicije (skupina kontov 420)	79.085	98.072	113.654	146.251	136.761
Celotni proračun – sprejeti	4.787.945	4.827.945	6.578.560	6.593.339	6.622.804
IRSI					
Celotni proračun – realizacija	3.294.393	3.421.263	3.647.498	4.057.841	4.204.441
Izdatki za plače in prispevke 400 + 401	2.959.067	3.034.337	3.221.943	3.581.939	3.554.183
Izdatki za blago in storitve (skupina kontov 402)	252.248	287.005	343.195	371.697	443.585
Izdatki za investicije (skupina kontov 420)	83.078	99.921	82.360	104.205	206.673
Celotni proračun – sprejeti	3.871.500	3.911.500	4.406.273	4.476.000	4.477.500
IRSKGLR					
Celotni proračun – realizacija	3.810.436	3.950.029	3.838.339	4.055.819	4.164.661
Izdatki za plače in prispevke 400 + 401	3.339.785	3.446.860	3.400.712	3.519.470	3.506.190
Izdatki za blago in storitve (skupina kontov 402)	438.677	464.138	436.722	492.212	567.278
Izdatki za investicije (skupina kontov 420)	31.974	39.031	905	44.137	91.193
Celotni proračun – sprejeti	3.879.396	3.917.370	4.094.974	4.427.084	4.365.332
IRSKM					
Celotni proračun – realizacija	299.216	371.363	382.952	414.142	407.446

se nadaljuje

	2018	2019	2020	2021	2022
Izdatki za plače in prispevke 400 + 401	273.395	315.299	350.184	373.634	368.320
Izdatki za blago in storitve (skupina kontov 402)	23.623	29.336	32.372	36.194	38.976
Izdatki za investicije (skupina kontov 420)	2.198	26.728	396	4.314	150
Celotni proračun – sprejeti	267.648	273.760	428.423	440.290	457.579
IRSNZ					
Celotni proračun – realizacija	801.982	830.918	879.061	982.545	936.925
Izdatki za plače in prispevke 400 + 401	663.865	690.494	749.596	827.515	829.088
Izdatki za blago in storitve (skupina kontov 402)	116.332	124.918	129.465	136.262	82.506
Izdatki za investicije (skupina kontov 420)	21.785	15.506	0	18.768	25.331
Celotni proračun – sprejeti	853322	889908	885958	925785	967171
IRSO					
Celotni proračun – realizacija	647.715	707.648	736.922	788.944	876.173
Izdatki za plače in prispevke 400 + 401	604.302	673.907	681.758	742.527	822.492
Izdatki za blago in storitve (skupina kontov 402)	21.898	24.543	10.993	18.868	19.658
Izdatki za investicije (skupina kontov 420)	21.515	9.198	44.171	27.549	34.023
Celotni proračun – sprejeti	800.253	800.253	747.025	785.260	879.057
IRSOP					
Celotni proračun – realizacija	8.161.280	8.729.445	14.036.558	8.918.414	8.334.785
Izdatki za plače in prispevke 400 + 401	6.482.524	6.949.957	7.223.045	7.353.568	7.518.073
Izdatki za blago in storitve (skupina kontov 402)	1.498.299	1.612.949	6.745.926	1.462.031	707.785
Izdatki za investicije (skupina kontov 420)	180.457	166.539	67.587	102.815	108.927
Celotni proračun – sprejeti	8.332.457	8.357.744	14.898.113	10.193.928	12.322.670
IRSŠŠ					
Celotni proračun – realizacija	856.652	830.586	867.750	1.041.645	962.892
Izdatki za plače in prispevke 400 + 401	654.768	704.243	733.677	910.139	846.978
Izdatki za blago in storitve (skupina kontov 402)	107.250	97.091	86.615	102.412	81.130
Izdatki za investicije (skupina kontov 420)	94.634	29.252	47.458	29.094	34.784

se nadaljuje

	2018	2019	2020	2021	2022
Celotni proračun – sprejeti	902.885	838.125	877.001	936.618	1.131.999
IRSVNDN					
Celotni proračun – realizacija	2.452.905	2.713.218	2.755.784	3.193.202	3.107.585
Izdatki za plače in prispevke 400 + 401	2171324	2.437.928	2.452.719	2.789.596	2.658.472
Izdatki za blago in storitve (skupina kontov 402)	151.301	179.593	216.275	288.787	318.654
Izdatki za investicije (skupina kontov 420)	130.280	95.697	86.790	114.819	130.459
Celotni proračun – sprejeti	2.465.954	2.465.954	2.818.263	2.987.449	3.150.400
TIRS					
Celotni proračun – realizacija	4.775.836	5.024.710	5.053.822	5.422.142	5.505.510
Izdatki za plače in prispevke 400 + 401	4.377.430	4.644.563	4.716.773	5.102.656	5.000.681
Izdatki za blago in storitve (skupina kontov 402)	303.159	334.511	279.153	274.862	415.278
Izdatki za investicije (skupina kontov 420)	95.247	45.636	57.896	44.624	89.551
Celotni proračun – sprejeti	5.001.214	5.099.822	5.279.000	5.261.762	5.841.708
ZIRS					
Celotni proračun – realizacija	4.311.630	4.376.242	4.832.681	5.138.950	4.578.972
Izdatki za plače in prispevke 400 + 401	3.811.915	3.943.859	4.321.880	4.662.626	4.112.632
Izdatki za blago in storitve (skupina kontov 402)	389.702	381.414	343.242	348.962	368.629
Izdatki za investicije (skupina kontov 420)	110.013	50.969	167.559	127.362	97.711
Celotni proračun – sprejeti	4.424.951	4.424.951	5.109.391	5.558.865	5.556.865
Skupaj proračun za vse inšpektorate					
Celotni proračun – realizacija	34.625.001	36.643.729	43.057.963	40.425.145	39.632.439
Izdatki za plače in prispevke 400 + 401	30.079.046	31.997.935	33.346.994	35.705.997	35.145.992
Izdatki za blago in storitve (skupina kontov 402)	3.695.689	3.969.245	9.042.193	3.955.210	3.530.884
Izdatki za investicije (skupina kontov 420)	850.266	676.549	668.776	763.938	955.563

Vir: Spremembe Proračuna Republike Slovenije (2018), Rebalans proračuna Republike Slovenije (2019), Proračun Republike Slovenije (2020), Spremembe proračuna Republike Slovenije (2021), Spremembe proračuna Republike Slovenije (2022) in Ministrstvo za finance (2025).

Priloga 5: Število vseh upravnoinšpekcijskih nadzorov (zadev) na inšpektorja

Leto	2018	2019	2020	2021	2022
IJS	108	114	123	238	163
IRSD	135	117	177	164	103
IRSI	85	83	89	107	90
IRSKGLR	98	84	125	147	112
IRSKM	39	81	58	174	125
IRSNZ	55	57	57	115	147
IRSO	5	5	5	5	3
IRSOP	56	49	49	86	74
IRSŠŠ	66	71	148	202	38
IRSVNDN	79	81	63	229	193
TIRS	142	157	128	219	104
ZIRS	177	175	184	206	151

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Priloga 6: Število vseh prekrškovnih zadev na inšpektorja

Leto	2018	2019	2020	2021	2022
IJS	4	6	4	4	2
IRSD	36	35	34	33	25
IRSI	16	14	10	11	9
IRSKGLR	38	40	42	23	23
IRSKM	4	3	5	5	5
IRSNZ	41	27	20	16	39
IRSO	1	1	0	0	0
IRSOP	12	12	12	14	12
IRSŠŠ	11	13	9	24	17
IRSVNDN	38	28	16	20	21
TIRS	40	38	26	26	16
ZIRS	8	8	138	31	10

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Priloga 7: Število ukrepov v upravnem postopku na inšpektorja

Leto	2018	2019	2020	2021	2022
IJS	47	55	68	58	90
IRSD	53	44	35	27	22
IRSI	127	23	20	19	17
IRSKGLR	26	31	34	33	36
IRSKM	16	13	12	10	11
IRSNZ	18	21	14	15	16
IRSO	23	22	22	5	3
IRSOP	19	19	22	24	22
IRSŠŠ	88	25	48	41	50
IRSVNDN	48	48	33	44	44
TIRS	56	47	35	44	21
ZIRS	46	49	19	10	17

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Priloga 8: Število ukrepov v prekrškovnem postopku na inšpektorja

Leto	2018	2019	2020	2021	2022
IJS	6	7	12	7	3
IRSD	75	79	71	79	54
IRSI	24	22	19	23	16
IRSKGLR	24	32	36	36	36
IRSKM	2	2	3	1	2
IRSNZ	57	53	40	23	24
IRSO	2	1	0	0	0
IRSOP	8	9	9	9	8
IRSŠŠ	8	11	21	46	11
IRSVNDN	83	94	105	83	98
TIRS	83	70	42	59	44
ZIRS	27	32	128	57	22

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Priloga 9: Odstotek reševanja nerešenih inšpekcijskih zadev iz prejšnjih let

Leto	2018	2019	2020	2021	2022	Povprečje
IJS	-36,7	-28,0	-21,3	-21,1	-18,6	-25,1
IRSD	5,8	5,3	-17,0	19,9	21,8	7,2
IRSI	-9,3	-4,5	-13,8	-3,0	-1,1	-6,3
IRSKGLR	-6,3	-0,8	-14,7	-6,6	6,1	-4,5
IRSKM	0,0	-55,0	-23,1	-12,3	-16,7	-21,4
IRSNZ	6,6	-18,7	-24,4	-67,1	-71,8	-35,1
IRSO	-27,8	1,8	-62,0	0,0	-27,0	-23,0
IRSOP	-0,1	20,7	8,8	-9,6	13,6	6,7
IRSŠŠ	0,2	-3,0	4,7	-3,2	13,1	2,4
IRSVNDN	-0,4	-0,7	-0,1	-0,1	-0,4	-0,3
TIRS	3,9	-8,2	-5,5	-0,4	0,4	-2,0
ZIRS	0,6	0,6	-37,8	-2,9	6,6	-6,6

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Priloga 10: Odstotek reševanja nerešenih prekrškovnih zadev iz prejšnjih let

Leto	2018	2019	2020	2021	2022
IJS	16,1	-2,7	-1,6	6,3	5,3
IRSD	-6,0	0,1	55,8	45,8	8,7
IRSI	11,2	0,3	-8,5	-2,4	-2,3
IRSKGLR	-28,6	-25,3	-41,6	9,4	2,3
IRSKM	0,0	16,7	-72,7	-40,7	-25,9
IRSNZ	16,0	24,9	-5,9	-1,8	-53,7
IRSO	0,0	0,0	-100,0	0,0	0,0
IRSOP	-18,1	12,7	-2,1	-10,7	-4,3
IRSŠŠ	-12,3	-0,6	-31,2	-38,7	-0,8
IRSVNDN	-0,8	-1,5	-3,2	-0,2	-2,0
TIRS	5,4	-12,2	-1,7	3,3	13,8
ZIRS	181,3	51,9	-61,8	28,0	186,5

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Priloga 11: Delež števila ukrepov v upravnem postopku glede na vse inšpekcijske zadeve

Leto	2018	2019	2020	2021	2022
IJS	0,43	0,48	0,55	0,24	0,55
IRSD	0,39	0,37	0,20	0,16	0,22
IRSI	1,49	0,28	0,23	0,18	0,19
IRSKGLR	0,27	0,36	0,27	0,23	0,32
IRSKM	0,42	0,16	0,21	0,06	0,09
IRSNZ	0,32	0,37	0,24	0,13	0,11
IRSO	4,70	4,44	4,94	1,07	1,00
IRSOP	0,34	0,40	0,45	0,27	0,30
IRSŠŠ	1,33	0,35	0,32	0,20	1,34
IRSVNDN	0,61	0,59	0,52	0,19	0,23
TIRS	0,40	0,30	0,27	0,20	0,21
ZIRS	0,26	0,28	0,10	0,05	0,11

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Priloga 12: Delež števila ukrepov v prekrškovnem postopku glede na vse prekrškovne zadeve

Leto	2018	2019	2020	2021	2022
IJS	1,34	1,32	2,72	1,55	1,11
IRSD	2,08	2,28	2,09	2,41	2,18
IRSI	1,53	1,53	1,83	2,12	1,80
IRSKGLR	0,62	0,78	0,87	1,55	1,54
IRSKM	0,52	0,78	0,58	0,15	0,44
IRSNZ	1,39	1,95	1,96	1,45	0,63
IRSO	1,36	1,29	2,00	1,00	1,00
IRSOP	0,63	0,78	0,72	0,68	0,72
IRSŠŠ	0,70	0,86	2,28	1,88	0,62
IRSVNDN	2,18	3,38	6,38	4,21	4,63
TIRS	2,08	1,84	1,64	2,32	2,81
ZIRS	3,32	4,01	0,92	1,84	2,20

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Priloga 13: Poraba proračunskih sredstev na število opravljenih pregledov

Leto	2018	2019	2020	2021	2022
IJS	1.298	1.191	904	1.275	657
IRSD	342	343	298	142	352
IRSI	508	525	531	506	575
IRSKGLR	263	313	230	213	292
IRSKM	1.324	1.125	1.116	402	948
IRSNZ	235	202	282	210	187
IRSO		12.866	9.328	13.372	21.904
IRSOP	545	608	961	517	519
IRŠŠŠ	549	512	97	97	1.177
IRSVNDN	67	69	114	70	54
TIRS	104	279	316	206	233
ZIRS	152	153	74	94	216

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Priloga 14: Izdatki za plače na število zaposlenih

Leto	2018	2019	2020	2021	2022
IJS	46.157	49.826	50.329	51.199	50.650
IRSD	35.964	35.912	39.315	40.667	39.644
IRSI	38.429	38.902	41.307	44.774	44.427
IRSKGLR	37.109	38.298	40.008	40.924	41.740
IRSKM	39.056	39.412	43.773	46.704	52.617
IRSNZ	39.051	38.361	44.094	45.973	48.770
IRSO	43.164	48.136	48.697	49.502	48.382
IRSOP	34.119	35.641	37.817	38.703	39.569
IRSŠŠ	40.923	44.015	43.157	50.563	49.822
IRSVNDN	36.802	40.632	40.209	45.731	44.308
TIRS	36.177	38.385	38.982	41.485	40.656
ZIRS	37.372	39.048	41.557	46.626	38.798

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).

Priloga 15: Izdatki za materialne stroške na število zaposlenih

Leto	2018	2019	2020	2021	2022
IJS	269	202	234	308	579
IRSD	3.533	3.586	3.511	3.449	3.837
IRSI	3.276	3.680	4.400	4.646	5.545
IRSKGLR	4.874	5.157	5.138	5.723	6.753
IRSKM	3.375	3.667	4.047	4.524	5.568
IRSNZ	6.843	6.940	7.616	7.570	4.853
IRSO	1.564	1.753	785	1.258	1.156
IRSOP	7.886	8.272	35.319	7.695	3.725
IRSŠŠ	6.703	6.068	5.095	5.690	4.772
IRSVNDN	2.564	2.993	3.545	4.734	5.311
TIRS	2.505	2.765	2.307	2.235	3.376
ZIRS	3.821	3.776	3.300	3.490	3.478

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019), Ministrstvo za javno upravo (2020), Ministrstvo za javno upravo (2021), Ministrstvo za javno upravo (2022) in Ministrstvo za javno upravo (2023b).