

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

SPECIALISTIČNO DELO

**PRIMERJAVA ORGANIZIRANOSTI DELA ZAPRTIH OSEB  
MED NEKATERIMI EVROPSKIMI DRŽAVAMI IN SLOVENIJO**

Ljubljana, maj 2005

Darinka POŽAR

## IZJAVA

Študentka Darinka Požar izjavljam, da sem avtorica tega specialističnega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom dr. Aleša Vahčiča in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo specialističnega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 30. maja 2005

Podpis:

1	UVOD .....	1
2	TEORIJA BENCHMARKINGA .....	2
2.1	Kaj je benchmarking?.....	2
2.2	Razvoj benchmarkinga .....	6
2.3	Vrste benchmarkinga.....	8
2.4	Benchmarking kot orodja .....	8
2.5	Načela benchmarkinga .....	9
2.5.1	Recipročnost.....	9
2.5.2	Analogija .....	9
2.5.3	Merjenje.....	10
2.5.4	Veljavnost.....	10
2.6	Kodeks benchmarkinga .....	11
2.6.1	Načelo zakonitosti .....	11
2.6.2	Načelo izmenjave .....	11
2.6.3	Načelo zaupnosti .....	11
2.6.4	Načelo uporabnosti .....	12
2.6.5	Načelo prvega stika .....	12
2.6.6	Načelo stika s tretjimi osebami.....	12
2.6.7	Načelo priprave .....	12
2.6.8	Načelo popolnosti.....	13
2.6.9	Načelo razumevanja in ukrepanja.....	13
2.7	Benchmarking v podjetju .....	13
2.8	Proces benchmarkinga.....	21
2.9	Benchmarking v javnem sektorju.....	25
3	Primerjava organiziranosti dela zaprtih oseb med nekaterimi evropskimi državami in Slovenijo.....	27
3.1	Načrtovanje benchmarkinškega projekta .....	29
3.2	Delo zaprtih oseb.....	34
3.3	Predstavitev JGZ in poslovanje v letu 2003 .....	35
3.3.1	JGZ POHORJE.....	35
3.3.2	JGZ KOZJAK.....	37
3.3.3	JGZ RINKA .....	38
3.3.4	JGZ GOLOVEC .....	38
3.3.5	JGZ EMBOPLAST .....	39
3.4	Zbiranje potrebnih podatkov .....	42
3.4.1	BAVARSKA .....	42
3.4.2	AVSTRIJA .....	47
3.4.3	BOLGARIJA.....	49
3.4.4	FINSKA.....	50
3.4.5	NIZOZEMSKA .....	51
3.4.6	NORVEŠKA .....	53
3.4.7	ROMUNIJA .....	54
3.4.8	SLOVAŠKA.....	55
3.5	Analiza podatkov.....	58
3.6	Primerjava anketiranih držav s Slovenijo.....	62
3.7	Identifikacija vrzeli v organizaciji dela za zaprte osebe.....	62
4	SKLEP.....	65
5	LITERATURA IN VIRI .....	66
5.1	Literatura .....	66
5.2	Viri .....	67



# 1 UVOD

Benchmarking je metoda, s katero primerjamo delovne in proizvodne procese, menedžerske tehnike, proizvode ali področja dela bodisi znotraj lastnega podjetja bodisi s konkurenčnimi podjetji. Z uporabo benchmarkinga naj bi ugotovili svoje slabosti in izrabili možnosti za njihovo izboljšanje. Tako nam benchmarking omogoča, da opredelimo primerjalne vrednosti, ki nam služijo kot referenčne vrednosti pri merjenju dejanskega doseganja ciljev oziroma odstopanj od njih (Das Lexikon der Wirtschaft, Dudenverlag, Mannheim 2001, str. 421).

Podjetja neprestano težijo k temu, da bi bila boljša od svojih konkurentov. Da pa bi boljše rezultate tudi v resnici dosegla, morajo dosežke svojih konkurentov nenehno ne le spremljati, ampak tudi analizirati ter predvideti njihov nadaljnji razvoj. Eno najboljših in v zadnjem času vedno pogosteje uporabljenih tovrstnih orodij je benchmarking. Izvajati ga moramo premišljeno in pravilno, saj bomo le tako prišli do rezultatov, ki jih pričakujemo in nam bodo v pomoč tudi dejansko.

Ker so benchmarking najprej oblikovala in začela uporabljati industrijska podjetja, ga je največkrat mogoče zaslediti zlasti v konkurenčnih dejavnostih zasebnega sektorja. Ni pa primeren le za podjetja, ki poslujejo v konkurenčnih dejavnostih, ampak tudi za tista, ki delujejo v javnem sektorju in so pred konkurenco deloma ali v celoti zaščiteni.

Benchmarking javnega sektorja v osnovi obsega enake korake kot benchmarking v podjetjih. Načinov, kako ga podjetja uporabljajo in izvajajo, je veliko. Vsi pa več ali manj sledijo osnovnim korakom, ki so načrtovanje, zbiranje poslovnih informacij, njihova primerjava in analiza ter uporaba pri sprejemanju poslovnih odločitev. Razlika med benchmarkingom v zasebnem in javnem sektorju pa je zlasti v različnih ciljih poslovanja. Medtem ko so cilji zasebnega podjetja usmerjeni zlasti v doseganje čim večjega dobička, pa so v javnem sektorju lahko popolnoma drugačni.

Naloga ima splošni in posebni del. Splošni del obravnava osnovna vprašanja teorije benchmarkinga: kaj benchmarking je, kako se je razvijal in njegova osnovna načela. Opredeli in pokaže na razlike med uporabo benchmarkinga v zasebnem in javnem sektorju. Drugi, posebni in poglobljeni del naloge prikaže uporabo benchmarkinga v javnem sektorju. Obravnava organiziranost dela zaprtih oseb v Sloveniji in jo primerja s posameznimi evropskimi državami.

Primerjava slovenskega načina organiziranosti dela zaprtih oseb s sistemi v državah vzhodne in zahodne Evrope se je izkazala za zelo koristno. Potrdila je domneve, ki smo jih slutili že prej, in nakazala edino smiselno smer razvoja

organiziranosti dela zaprtih oseb pri nas, če želimo, da dejavnost svojo družbeno nadvse koristno vlogo opravlja tudi v prihodnje.

## 2 TEORIJA BENCHMARKINGA

### 2.1 Kaj je benchmarking?

Benchmarking je menedžersko orodje, ki omogoča stalen dotok novih informacij v podjetje. Robert C. Camp, menedžer pri podjetju Xerox Corporation, ga je opredelil kot »sistematičen in kontinuiran proces merjenja«. Meni, da gre za pozitiven in proaktiven proces, v katerem podjetje preučuje, kako druga podjetja opravljajo določeno funkcijo zato, da bi izboljšalo opravljanje te ali podobne funkcije pri sebi (Bendell, Boulter, Kelly, 1993, str. 45). Benchmarking je sistematičen in kontinuiran proces ocenjevanja in primerjanja, nenehno iskanje novih praks, ki naj končno pripeljejo do konkurenčnega uspeha (Watson, 1993, str. 4).

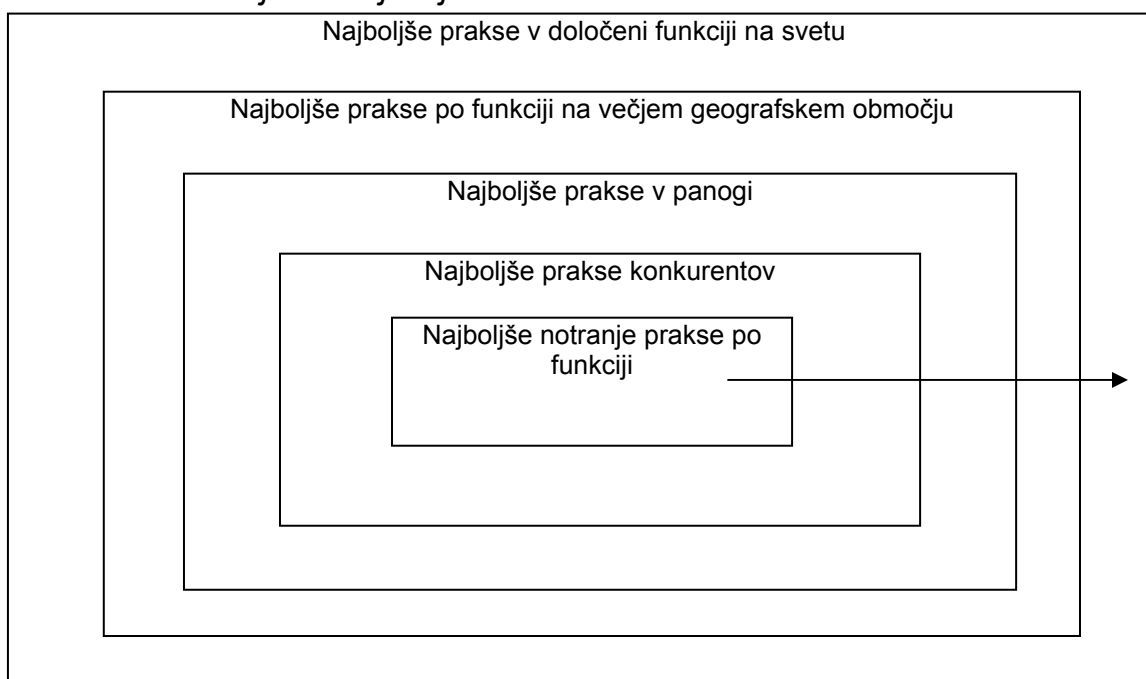
Benchmarking tako služi kot nekakšno shajališče organizacijskih znanj, je pa tudi prostor, kjer odkrivamo zunanje priložnosti za nadaljnje učenje in razvoj. James H. Trask, vodja mednarodne analize konkurenčnosti pri General Motors, meni, da je namen benchmarkinga učiti se in napredovati. Cilj benchmarkinga je tako pospeševanje procesa poslovnih sprememb, ki vodi do neprestanih izboljšav proizvodov, storitev in procesov. Končni cilj je zadovoljstvo strank in konkurenčna prednost, ki ju dosežemo tako, da se poslužujemo procesnih izboljšav in izkušenj tistih podjetij, ki so med najuspešnejšimi (Bendell, Boulter, Kelly, 1993, str. 46).

Do učenja pride takrat, ko ugotovimo, da obstaja vrzel v uspešnosti poslovanja in identificiramo osnovne vzroke zanjo. Težnjo po spremembah ustvarja razkorak med notranjim in zunanjim načinom poslovanja podjetja. S poznavanjem najboljših načinov poslovanja lahko ugotovimo, kaj naj bi spremenili znotraj podjetja. Zunanje izkušnje pa nam kažejo, kakšne cilje bi na tak način lahko dosegli (Bendell, Boulter, Kelly, 1993, str. 47).

Benchmarking je orodje za izboljšanje poslovanja podjetja z učenjem iz najboljših izkušenj in z razumevanjem procesov, ki so do njih pripeljali. Uporaba benchmarkinga obsega štiri osnovne stopnje. Najprej moramo natančno razumeti svoje lastno poslovanje in postopke. Nato analiziramo postopke drugih podjetij. Na podlagi pridobljenih informacij svoje poslovanje primerjamo s poslovanjem drugih. Zadnja stopnja je izvedba korakov, ki so potrebni, da zapolnimo ugotovljeno vrzel v poslovanju.

Benchmarking tako vključuje gledanje navzven (zunaj lastne organizacije, dejavnosti, regije ali države), da bi preučili, kako ostali dosegajo svojo raven uspešnosti poslovanja in razumeli postopke, ki jih uporabljajo. Na ta način nam benchmarking pomaga razložiti postopke, ki takšno uspešnost poslovanja omogočajo. Če spoznanja, do katerih smo prišli z opravljanjem benchmarkinga, primerno uporabimo, nam ta omogočijo boljše izvajanje odločilnih dejavnosti v organizaciji ali na ključnih področjih poslovnega okolja.

Slika 1 : »Razmišljati zunaj meja«



Vir: Spendolini, 1992, str. 23 in Antončič, 1996, str. 91

Benchmarking je predvsem praktično orodje. Benchmarking se stalno spreminja v luči vedno večjih izkušenj pri njegovi uporabi v različnih organizacijskih in kulturnih okoljih. V Evropi je uporaba benchmarkinga še vedno precej omejena. Glede razumevanja benchmarkinga po državah EU še vedno obstajajo pomembne razlike. Tako je glavni razlog vključevanja Evropske komisije na področje benchmarkinga in utrjevanje evropskega omrežja za benchmarking prav promocija splošnega pristopa k benchmarkingu po vsej Evropi ([http://europa.eu.int/comm/lisbon\\_strategy](http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy)).

Pojem benchmarking je postal zelo priljubljen izraz na področju menedžmenta. Definiral ga je Chambers leta 1988, in sicer v povezavi z raziskovalno dejavnostjo (Rolstadas, 1995, str. 52):

*»Raziskovalci zaznamujejo referenčno točko, kar je vse, kar lahko vzamemo ali uporabimo kot referenčno točko, primerjavo, standard, kriterij itn.«*

Camp (1989, str. 10) opisuje benchmarking kot *»iskanje tistih najboljših praks, ki vodijo k boljšemu poslovanju podjetja«*. Benchmarking označuje kot strukturiran pristop k iskanju najboljših praks v določeni dejavnosti in njihovo izvedbo v poslovnem okolju. Identificiral je vrsto filozofskih korakov, ki so bistvenega pomena za uspeh benchmarkinga:

- poznavanje lastne dejavnosti;
- poznavanje vodilnih v dejavnosti ali konkurentov;
- vključevanje izkušenj najboljših;
- doseganje prednosti.

Zmožnost doseganja odličnosti je odvisna od natančnega razumevanja lastnih postopkov in postopkov drugih podjetij ter od sposobnosti vključitve koristnih izsledkov, da bi izboljšali uspešnost poslovanja. Veliko podjetij se loteva benchmarkinga brez natančnega poznavanja lastnega poslovanja, kar šele omogoča pravilno ovrednotenje in uporabo izkušenj drugih podjetij (Rolstadas, 1995, str. 39 – 79).

Proces iskanja zgledov poslovanja v določeni dejavnosti naj bi bil proces učenja. Podjetja se učijo, kako poslujejo sama, kako poslujejo njihovi konkurenti in skušajo ugotoviti, kako poslujejo vodilna podjetja v dejavnosti, vse z namenom, da bi lahko pridobljeno znanje uporabila sama. Medtem ko naj bi se benchmarking osredotočal na učenje o drugih, pa je njegov uspeh odvisen od poznavanja lastnih procesov, ki omogočijo praktično uporabo.

Zunanje primerjave so odvisne od sposobnosti, da identificiramo vodilna podjetja, tista torej, ki določeno dejavnost izvajajo najbolje. Lahko se zgodi, da tega znanja v podjetju ni in potrebujemo zunanje vire. S tem ko podjetje izvaja dejavnost benchmarkinga, lahko pričakujemo, da se bo znanje povečevalo.

*»Najboljše prakse«* pa ni lahko najti. Za podjetje bi bilo izvajanje izčrpnih raziskav po sektorjih, da bi našli vse potencialno najboljše rešitve, preveč zahtevno. To pomeni, da podjetje verjetno ne bo našlo absolutno najboljše rešitve. Podjetje mora pri iskanju upoštevati tudi omejitve, ki jih postavlja razpoložljivo znanje; to pomeni, da iščejo le tiste rešitve, za katere na podlagi znanja, s katerim razpolagajo, menijo, da so najprimernejše. Z večkratnim izvajanjem benchmarkinga se količina znanja seveda povečuje in omogoča natančnejše ter v



splošnem boljše oziroma primernejše rešitve. Najboljša praksa je torej tista, ki jo dosega vodilno podjetje v dejavnosti in jo lahko dosežejo tudi drugi. Vedno več podjetij skuša v želji po korenitih izboljšavah najti najboljšo prakso in si tako postaviti ambiciozne, a dosegljive cilje. Izrazi, ki pomensko ustrezajo izrazu najboljša praksa, so tudi najboljši v razredu, najboljši na svetu, najboljši med najboljšimi ipd. Vsi sporočajo, da dobro danes ni več zadosti dobro.

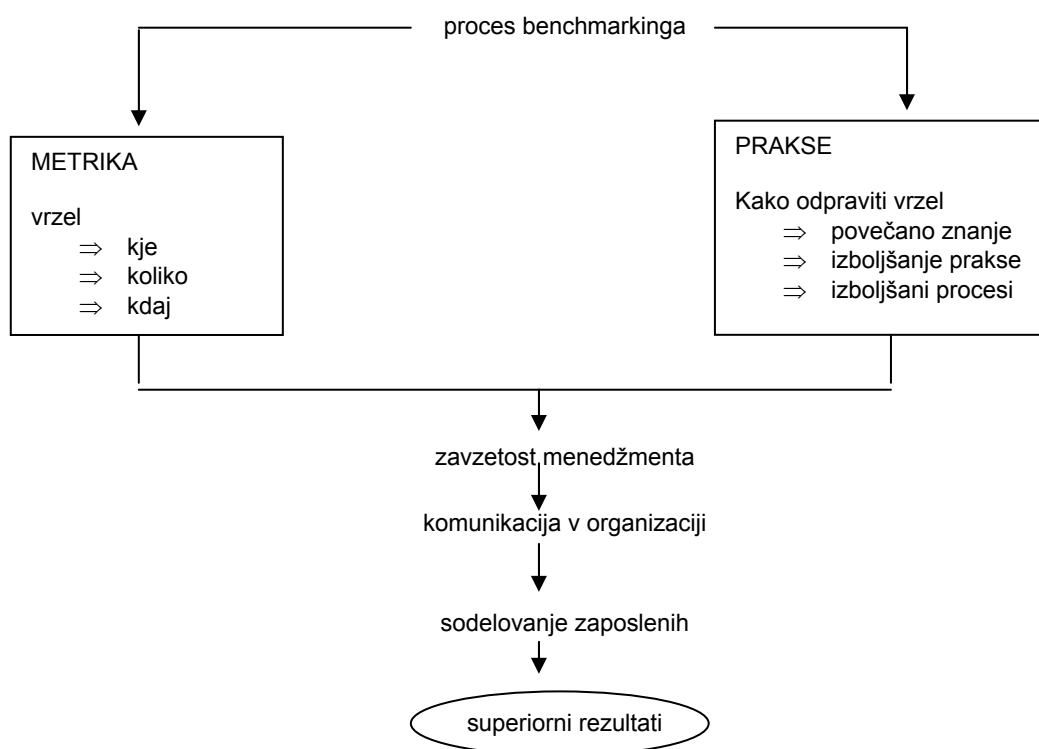
Ko podjetje posnema izkušnje drugih podjetij, je cilj doseglo takrat, ko se njegova uspešnost poslovanja popolnoma ujema s tistim, ki si ga je postavilo za zgled. Zdi se namreč nemogoče, da bi podjetje preseglo standard, ki ga posnema. To je seveda poenostavljeno, saj pri tem ne upoštevamo koristi, ki jih ima podjetje, ko oblikuje nekakšen hibriden proces, ki združuje vrsto dobrih, z raziskovanjem pridobljenih idej. Da bi se podjetje res odlikovalo na določenem področju, mora pridobljeno znanje uporabiti kot potencialni vir ustvarjalnosti in kot pospešek k razvitim (Topič, 1995, str. 18). Brez inovativnosti podjetje ne more upati, da bo postalo vodilno podjetje v dejavnosti. Na benchmarking torej ne smemo gledati le kot na strategijo posnemanja drugih podjetij, ampak kot na poslanstvo, ko posnemanje izkušenj drugih in primerjanje z najboljšimi postane vir novih idej (Topič, 1995, str. 21).

Benchmarking lahko opredelimo kot primerjanje uspešnosti poslovanja našega podjetja s poslovanjem tistega podjetja, ki je v neki dejavnosti najboljšo. Benchmarking pomeni učenje od tistih podjetij, ki so najboljša. Ključni dejavniki uspešnega benchmarkinga so torej (Keen, Knapp, 1996, str. 54):

- poznavanje lastnega poslovanja: da bi podjetje vedelo, kaj naj primerja, mora poznati svoje prednosti in slabosti;
- osredotočenost na podrobnosti;
- prepoznavanje najboljšega med najboljšimi,
- uporaba ustreznih meril za spremljanje napredka med izvedbo in po njej.

Benchmarkingu pravijo Japonci »*dantotsu*«, kar bi lahko prevedli kot *stremljenje k temu, da si najboljši od najboljših – best of the best* (Keen, Knapp, 1996, str. 55). Končni cilj benchmarkinga so izboljšave oziroma napredek organizacije, po japonsko »*kaizen*« - proces nenehnih izboljšav, kar pomeni postopni, neprestani napredek, da bi dosegli vedno višje standarde (McNair in Leibfried, 1992, str. 12). Benchmarking se torej začne z identifikacijo, konča pa s strogim in sistematičnim delom, da bi premagali našega vzornika in zasedli položaj najboljšega podjetja. Največji problem pri tem pa je navadno prav dostop do podjetja, ki je najboljšo.

Slika 2: Splošni proces benchmarkinga



Vir: Camp, 1989, str. 5, Antončič, 1997, str. 838

Benchmarking različni avtorji definirajo različno, vendar brez bistvenih vsebinskih razlik. Številne opredelitve benchmarkinga so avtorji Debeljak, Prašnikar in Ahčan (2003, str. 29) strnili v naslednji ugotovitvi:

*»Benchmarking je proces ustvarjanja poslovnega znanja s primerjavo in analizo poslovnih informacij o drugih organizacijah, da bi izboljšali kakovost poslovnega odločanja.«*

## 2.2 Razvoj benchmarkinga

Benchmarking, kot ga poznamo danes, se je začel razvijati v ZDA v 70. letih. Koncept, ki je njegova podlaga, obstaja že občutno dlje. Za eno prvih uporab benchmarkinga lahko štejemo Študije o znanstvenih metodah pri organizaciji dela Fridericka Taylorja s konca 19. stoletja.

Prvi odmevnejši primer uporabe benchmarkinga je podjetje Xerox v zgodnjih 80. letih. Pojem benchmarkinga je populariziralo prav v času, ko je bilo njegovo poslovanje tako neuspešno, da je njegov konkurent Canon uspel proizvajati boljše proizvode kot Xerox in še po nižji ceni. Xerox se je tako moral hitro učiti. Z uporabo benchmarkinga – posnemanjem postopka obdelave naročil podjetja L. L.

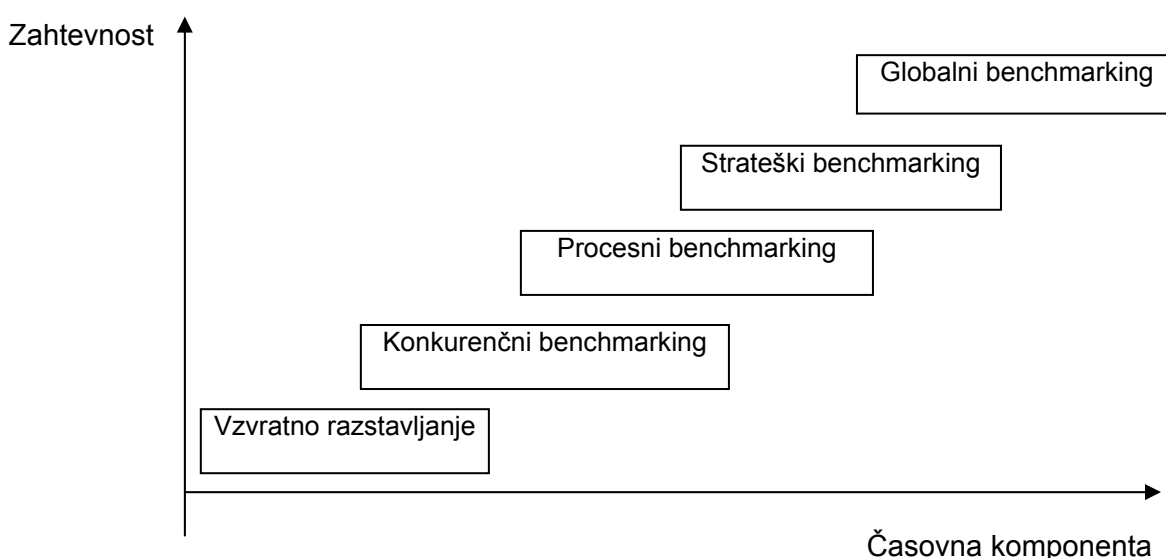
*Bean* – je uspel uspešnost poslovanja izboljšati skoraj za 100 % (Keen, Knapp, 1996, str. 53).

Benchmarking so prva oblikovala industrijska podjetja, zato se največkrat uporablja prav na ravni podjetja. V zadnjih letih so njegovo koristnost odkrile tudi organizacije, kot so vladne agencije, javna podjetja, bolnišnice in univerze (Debeljak, Prašnikar, Ahčan, 2003, str. 28), ki se benchmarkinga poslužujejo za izboljšanje svojih postopkov in sistemov. Vedno bolj ga za izboljšanje specifičnih postopkov uporabljajo tudi združenja različnih dejavnosti. Nedavno so uporabo benchmarkinga kot orodja za izboljšanje izvajanja političnih postopkov začeli raziskovati tudi državni organi (<http://www.benchmarking.gov.uk>).

Glede na to, kdaj se je posamezna oblika benchmarkinga pojavila, lahko govorimo o petih generacijah benchmarkinga (glej sliko 3):

- prva generacija – vzvratno razstavljanje – se je ukvarjala z analizo konkurenčnih izdelkov;
- druga generacija – konkurenčni benchmarking – se je razvila v letih od 1976 do 1986 v korporaciji Xerox in je prešla od primerjave konkurenčnih izdelkov k primerjavi procesov konkurentov;
- tretja generacija – procesni benchmarking – se je razvila v letih od 1982 do 1988 in pomeni primerjanje procesov in praks ne glede na panogo;
- četrta generacija – strateški benchmarking – je proces učenja, proces temeljnih sprememb podjetja in ne le nekaterih procesov;
- peta generacija – globalni benchmarking – se pojavlja sočasno z globalizacijskimi procesi, povezovanji svetovnega gospodarstva.

*Slika 3 : Pet generacij benchmarkinga*

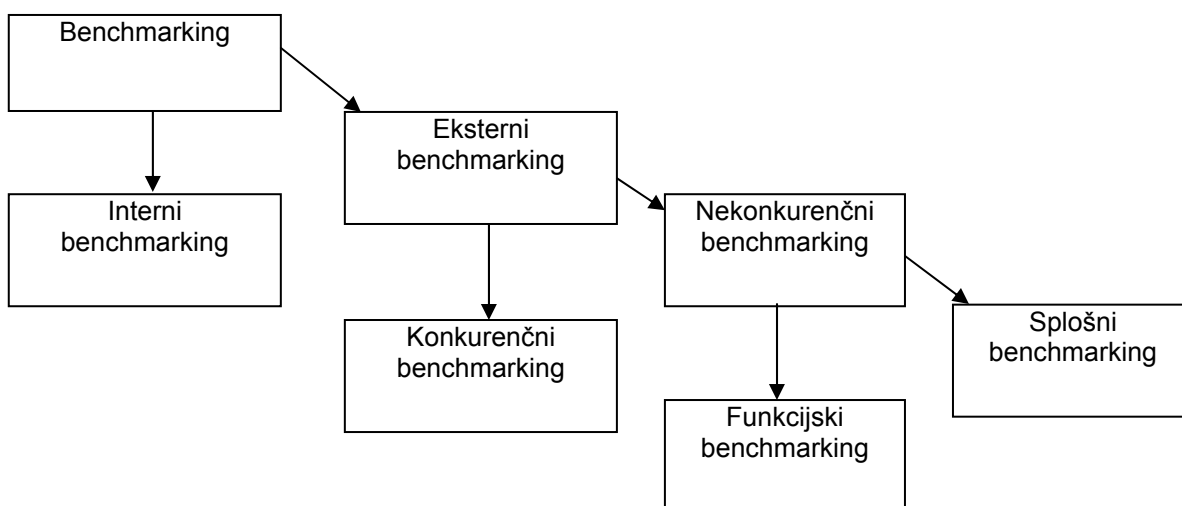


Vir: Watson, 1993, str. 6

## 2.3 Vrste benchmarkinga

Benchmarking razvrščamo (Antončič, 1997, str. 839) glede na to, ali primerjamo izdelke, storitve, procese ali prakse v okviru istega podjetja (interni benchmarking) ali z drugimi podjetji (eksterni benchmarking). Pri slednjem je pomembno, s kakšnimi podjetji se primerjamo: z neposrednimi konkurenti (konkurenčni benchmarking) ali s podjetji, ki niso neposredni konkurenti (nekonkurenčni benchmarking). Nekonkurenčni benchmarking pa delimo še na to, ali gre za primerjavo s panožnimi vodilnimi podjetji (funkcijski ali panožni benchmarking) ali z najboljšimi podjetji ne glede na panogo (splošni benchmarking). Osnovne vrste benchmarkinga kaže slika 4.

Slika 4: Vrste benchmarkinga



Vir: Antončič, 1997, str. 840

## 2.4 Benchmarking kot orodja

Benchmarking ni omejen glede predmeta obravnave. To je lahko katera koli praksa, izdelek, storitev, proizvodni proces, operacija ali poslovna funkcija. Vloge različnih udeležencev benchmarkinga se razlikujejo, odvisno od tega, za katero raven gre. Na ravni podjetja je osrednjega pomena posamezno podjetje. Na ravni javnega sektorja so najpomembnejši udeleženci organizacije, ki delujejo v manj konkurenčnih okoljih. Na sektorski ravni naj bi bila iniciativa na strani združenj različnih dejavnosti.

Benchmarking je ena od menadžerskih metod, ki omogočajo boljše poznavanje lastne organizacije (Papež, 1998, str. 15). Benchmarking lahko opredelimo kot postopek uvajanja notranjih standardov poslovanja tako, da opazujemo, kako

poslujejo najuspešnejša podjetja. Dejavnosti, ki sestavljajo proces benchmarkinga (Gaither, Frazier, 1999, str. 648-650), so:

- preučevanje poslovanja podjetij, s katerimi se želimo primerjati;
- ugotavljanje, na kakšen način podjetja dosegajo tolikšno uspešnost;
- predvidevanje, kakšen bo razvoj dejavnosti v prihodnosti;
- razvijanje strategij, kako naj bi podjetje spremenilo sedanji način poslovanja, da bi v prihodnosti postalo eno najboljših.

Potem ko opredelimo predmet benchmarkinga in oblikujemo strategijo, kako se približati najboljšim podjetjem, je pomembno, da se zavemo pomembnosti neprestanega napredovanja in izboljšav. Ta koncept podjetjem omogoča, da počasi in z majhnimi koraki napredujejo k zastavljenemu cilju. Tak pristop ima več prednosti. Ker je napredek na začetku v najboljšem primeru precej skromen, se na ta način izognemo velikim razočaranjem. Postopen in neprestan napredek pomeni, da podjetje nikoli ne meni, da je v določenem trenutku doseglo največ, kar je mogoče, ampak stremi k nadaljnjim izboljšavam. Poslovanje podjetja ni namreč v nobenem trenutku zadosti dobro. Rezultat takšnega načina razmišljanja so podjetja, ki težijo k še boljšemu poslovanju, kar je v današnjih globalnih konkurenčnih razmerah neizogibno potrebno.

## **2.5 Načela benchmarkinga**

### **2.5.1 Recipročnost**

Za uspešnost benchmarkinga je ključnega pomena načelo recipročnosti. Benchmarking je dejavnost, ki temelji na recipročnosti razmerij, ki jih lahko opišemo tudi kot situacijo, ko pridobita obe stranki ('win-win situation'). Pri benchmarkingu so zmagovalci vsi udeleženci, kar je rezultat izmenjave informacij med podjetji. Do recipročnosti pa ne pride samo po sebi, ampak terja sporazum glede informacijskih omejitev, izmenjave podatkov in logistike izvedbe študije. Vsak partner v benchmarkingu mora vedeti za namere drugega. T.i. rezultata 'win-win' ne bo, če obstaja strah pred vsiljevanjem, vrivanjem in drugimi nezakonitimi dejanji, do česar pa lahko pride, če cilji benchmarkinga niso natančno opredeljeni (Bendell, Boulter, Kelly, 1993, str. 47).

### **2.5.2 Analogija**

Če želimo, da je transfer znanja med partnerjema v benchmarkingu čim večji, je nujno, da so postopki, ki jih primerjamo ali posnemamo, med seboj primerljivi ali analogni. Da bi lahko kulturni, strukturni in poslovni kontekst drugega podjetja prenesli na svojega, mora tim, zadolžen za benchmarking, ovrednotiti vse delovne

processe primerljivih podjetij. Ko se torej tim vrne v podjetje, mora vedeti, kako v domačem podjetju izvajati postopke, o katerih se je poučil. Od vzpostavljanja analogije in razumevanja meril za izbiro partnerjev je na koncu odvisno, kakšen bo uspeh podjetja v odkrivanju novih procesnih izboljšav (Bendell, Boulter, Kelly, 1993, str. 47).

### **2.5.3 Merjenje**

Benchmarking je primerjava uspešnosti poslovanja med dvema podjetjema, ki temelji na natančnih meritvah. Njegov cilj je razumevanje, zakaj so podjetja v poslovanju različno uspešna, in kako uspešnejša podjetja takšne rezultate dosegajo. Prepoznavanje ključnih procesnih vidikov, ki vodijo k boljšemu poslovanju, pomeni enako kot razumevanje sestave celotnega procesa. Merski sistemi in orodja, ki jih uporabljamo pri analizi, so odvisna od dejavnikov, ki jih merimo. Vsi udeleženci benchmarkinga naj bi uporabljali enake. Tudi na tem mestu je poznavanje osnovnih kvalitativnih orodij bistvenega pomena. Izkušeni izvajalci benchmarkinga vedo, da je poslovanje pogosto potrebno oceniti. Vendar pa praviloma poslovanje ocenjujejo tako, da uporabijo najboljše razpoložljive podatke, do manjkajočih pa se dokopljejo s pomočjo drugih virov (Bendell, Boulter, Kelly, 1993, str. 48).

Ko svoje poslovanje primerjamo s poslovanjem drugih podjetij, moramo veliko pozornost posvetiti prav izbiri primerjalnih vrednosti (t.i. benchmarkov). Nepravilno izbrani kazalci lahko namreč povsem popačijo realno sliko in povzročijo, da cilji benchmarkinga niso takšni, kot bi lahko bili. Seveda pa je izbira kazalcev lahko objektivno pravilna le deloma. Vedno zrcali tudi subjektivne odločitve in mnenja. Ti ponavadi niso le plod trenutne presoje, ampak jih najpravilneje oblikujemo na podlagi izkušenj (Shepherd, 1997, str. 67).

### **2.5.4 Veljavnost**

Večina podjetij, ki so pripravljena sodelovati pri benchmarkingu, brez težav posreduje svoje podatke in meritve ali opogumlja partnerje, da z opazovanjem in pregledovanjem tudi sami izmerijo reprezentativni vzorec poslovnega procesa. Zbirati in uporabljati moramo podatke, ki so veljavni. Zanašanje na intuicijo, mnenja ali predpostavke veljavnosti in zanesljivosti ne more zagotoviti. Proces benchmarkinga mora pri preučevanju poslovnega procesa uporabljati pristop osnovan na podatkih, ne pa na intuiciji. Nagnjenost k odločanju in reševanju problemov na podlagi podatkov je ena od najpomembnejših značilnosti zrelih podjetij (Bendell, Boulter, Kelly, 1993, str. 49).

Načela recipročnosti, analogije, merjenja in veljavnosti oblikujejo metodološko osnovo za izvedbo benchmarkinške študije. Kodeks benchmarkinga, predstavljen v nadaljevanju, je nekakšna razširitev osnovne poslovne etike. Njegov namen je opominjanje udeležencev benchmarkinga na specifična načela, ki naj bi bila osnova njihovih medsebojnih odnosov.

## **2.6 Kodeks benchmarkinga**

Kodeks benchmarkinga sta skupaj oblikovala APQC IBC (American Productivity & Quality Center's International Benchmarking Clearinghouse) in SPI (Strategic Planning Institute) Council of Benchmarking. Obsega protokol benchmarkinga, to so konvencije, ki predpisujejo pravila vedenja in postopke, ki jih moramo upoštevati pri benchmarkingu. Kodeks odslíkava skupne napore udeležencev benchmarkinga (Bendell, Boulter, Kelly, 1993, str. 51 – 53).

### **2.6.1 Načelo zakonitosti**

Načelo zakonitosti pomeni zadrževanje vsakovrstnih dejanj, ki bi lahko pomenila omejevanje trgovanja, fiksiranje cen, sporazumov glede trgovanja, podkupovanje, pridobivanje poslovnih skrivnosti ali razkritje informacij o lastništvu ipd. Bistvo načela zakonitosti je sledeče: »Če si v dvomih, ne naredi; če se pojavi vprašanje, se posvetuj.«

### **2.6.2 Načelo izmenjave**

Pri benchmarkingu vedno predpostavljamo zamenjavo »quid pro quo«. Vsaka organizacija se zave sposobnosti, da z interakcijo z drugimi podjetji doseže pomembno izboljšanje poslovnega procesa. Potrebno je zagotoviti, da si vsak od udeležencev z investiranjem svojega časa v študijo benchmarkinga pridobi določene koristi. Uporabljamo t. i. zlato pravilo: »Nikoli ne povprašujte po informacijah ali podatkih, ki jih tudi sami ne bi hoteli dati.« Da bi olajšali opredelitev, kaj je pravična izmenjava, moramo že pred začetkom kakršne koli benchmarkinške dejavnosti razjasniti pričakovanja in cilje ter vnaprej opredeliti informacijske parametre. Popolna, odprta in iskrena komunikacija v začetnih fazah vzpostavljanja benchmarkinškega razmerja lahko vsakemu od partnerjev pomaga razumeti, kakšna je vrednost izmenjave, ki sledi v nadaljevanju.

### **2.6.3 Načelo zaupnosti**

Vse informacije, ki jih dobimo od partnerja v benchmarkingu, moramo obravnavati kot zaupne. Nikoli ne smemo razkrivati podatkov, ki smo jih dobili o svojem

partnerju, drugemu podjetju, razen če nam partner to izrecno dovoli. Tudi izsledkov benchmarkingške študije ne smemo posredovati naprej brez partnerjeve vnaprejšnje privolitve.

#### **2.6.4 Načelo uporabnosti**

Informacije, pridobljene z benchmarkingško študijo, lahko uporabljamo samo za izboljšanje operativnih procesov znotraj podjetja. Benchmarking nikakor ne sme postati sredstvo oglaševanja, trženja ali prodaje.

#### **2.6.5 Načelo prvega stika**

Benchmarkinške stike s podjetjem vedno vzpostavljajmo na natančno določen način z za to zadolženo osebo. Če take osebe ne poznamo, vzpostavimo stike z vodilnim menedžmentom (zadolženim za kakovost poslovanja/kadrovanje ipd.). Za začetni stik je najprimernejši tisti, ki ima spoštljiv odnos do našega podjetja in njegove poslovne kulture.

#### **2.6.6 Načelo stika s tretjimi osebami**

Imen udeležencev benchmarkinga ne smemo posredovati drugim podjetjem, ki si prav tako želijo stikov, ne da bi prej dobili njihovo dovoljenje in dovoljenje kontaktne osebe.

#### **2.6.7 Načelo priprave**

Vsa pripravljala dela moramo opraviti že prej, preden začnemo vzpostavljati stik z benchmarkingškim partnerjem. To pomeni, da smo opredelili raven zrelosti, ki jo na področju kakovosti poslovanja dosega naše podjetje, in da se je tudi v popolnosti zavedamo. Vedeti moramo tudi, kje so naše prednosti in slabosti, kar izvemo s pomočjo internih študij in primerjav, meritev ipd. Da bi svoj pristop formalizirali in opredelili osnovne usmeritve, uporabljajmo benchmarkinško študijo. Model naj bi razumele vse stranke in ga uporabile kot sredstvo, s katerim oblikujemo pričakovanja, kako natančno oblikovati študijo. Doseči moramo sporazum glede logistike izvedbe študije. Določimo, katere informacije želimo posredovati, in jih pripravimo v popolni in predstavljeni obliki. Za predvidenega partnerja v benchmarkingu oblikujemo vprašalnik in primerno dokumentacijo. Partnerju natančno obrazložimo, kaj si želimo. Ko s partnerjem že delamo, skušajmo uporabiti čas tako, da bo koristilo obema strankama.



### 2.6.8 Načelo popolnosti

Z benchmarkingškim partnerjem se ne dogovarjamo, če nismo gotovi, ali bomo procesu sledili pravočasno in na primeren način. Prepričani moramo biti, da smo z dokončanjem vsake študije dosegli sklep, ki je zadovoljiv in sprejemljiv za obe stranki.

### 2.6.9 Načelo razumevanja in ukrepanja

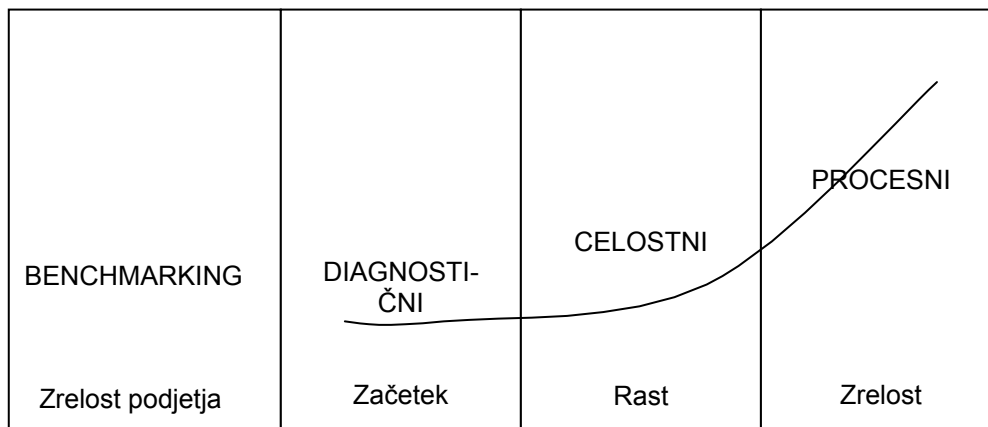
Preden začnemo izvajati benchmarking, se moramo natančno dogovoriti, kakšna naj bo obravnava informacij in njihova uporaba. Dogovor moramo trdno spoštovati. Vedno spoštujemo protokol in smernice, ki urejajo odnos med partnerji v benchmarkingu.

Načel benchmarkinga ne gre jemati zlahka. Obravnavati jih moramo kot celoto in ne vsakega zase. Načela moramo interpretirati in razumeti kot popolne in strukturirane smernice, ki urejajo primerno obnašanje pri izvajanju benchmarkinga.

## 2.7 Benchmarking v podjetju

Na ravni podjetja je benchmarking orodje, ki podpira menedžerske strategije. Usmerjen je k stalnemu izboljševanju, ki ga dosežemo tako, da odkrijemo najboljše prakse in jih uporabimo pri svojih procesih na organizacijski in menedžerski ravni, kar naj bi pripeljalo do večje konkurenčnosti. Benchmarking je mogoče uporabljati v katerem koli podjetju ne glede na njegovo velikost. Tako ni ne nujno in tudi ne zaželeno, da benchmarking omejimo na konkurenčna podjetja. Uporaba benchmarkinga s strani podjetja obsega več faz, kar prikazuje slika 5.

Slika 5: Uporaba benchmarkinga v podjetju



Vir: O'Reagain, Keegan, <http://www.winningmoves.com>

Podjetje najprej uporabi diagnostični benchmarking, da razišče sorazmerno uspešnost poslovanja različnih poslovnih funkcij. Diagnostična analiza je navadno kratkotrajna. Navadno temelji na vprašalniku, v katerem menedžer podjetje opredeli po vrsti poslovnih meril. Druga faza je holistični benchmarking, ki proučuje celovitost poslovanja. Uporabljamo ga, da bi prepoznali ključna področja poslovanja, ki naj bi jih izboljšali. Celostni benchmarking je veliko bolj poglobljen kot diagnostični. Preučuje vsa področja poslovanja in se osredotoča na kakovostni vidik sistemov in procesov, ki v njih potekajo. Zagotavlja pa tudi kvantitativne podatke, predvsem kot trendna gibanja in razmerja.

Diagnostično-holistični pristop pomeni sorazmerno enostaven uvod v benchmarking. Ponuja strukturiran in cenovno učinkovit »feedback«, ob tem pa za izvedbo zahteva izredno malo virov. Podjetjem omogoča, da izboljšajo uspešnost poslovanja tako, da ugotovijo svoje kritične sposobnosti, prednosti in slabosti, izsledke glede poslovanja najboljših pa nato uporabijo pri izvedbi nujnih izboljšav.

V tretji – zreli – fazi začne podjetje benchmarking dejansko izvajati. Osredotoča se na iskanje načinov za izboljšavo specifičnih procesov, da bi dosegli vrhunske rezultate. Procesni benchmarking izvajajo projektni timi. Prvi korak je specifikacija procesa ali več med seboj povezanih procesov, ki jih moramo preučiti. Nato najdemo partnerja, ki proces izvaja najbolje, in skušamo ugotoviti, kako tako uspešnost dosega. Na ta način lahko opredelimo vrzel v uspešnosti poslovanja in dobimo vpogled v razloge, ki omogočajo tako dobre rezultate. Na tej osnovi je načrt izboljšav mogoče tudi dejansko izvršiti.

Procesni benchmarking podjetju pomaga, da najde inovativne rešitve in je hkrati tudi sredstvo njihovega prenosa v poslovanje. Če ga uporabimo na pravilen način, procesni benchmarking pospešuje kulturo učenja, ki temelji na delitvi znanja in neprestanem stremljenju k boljšemu razumevanju dogajanja v podjetju. Lahko ga uporabimo tudi za doseganje boljših rezultatov v dejavnostih, ki niso pod neposrednim konkurenčnim pritiskom. Primeri rezultatov, ki jih lahko dosežemo z uporabo benchmarkinga, so:

- novi in izboljšani postopki s krajšimi časi izvedbe;
- standardizacija dejavnosti;
- razvoj komunikacijskih sposobnosti;
- poudarjena procesna usmeritev in timsko delo.

Temeljni okvir menedžmenta vsakega podjetja je strateški menedžment. Povezan je z izpolnjevanjem poslanstva podjetja kot temeljnega okvira njegovega delovanja. Aktivnosti v okviru procesa strateškega menedžmenta lahko razdelimo v tri sklope (Debeljak, Prašnikar, Ahčan, 2003, str. 30), in sicer:

- načrtovanje, katerega namen je načrtovanje prihodnjih dejavnosti (poslanstvo, cilji, strategije);

- uresničevanje, izvedba načrtovanih dejavnosti (izvedba, dosežki, uresničevanje poslanstva);
- nadziranje (primerjava in ukrepi).

Glede na povezanost s posameznimi dejavnostmi strateškega menedžmenta v podjetju lahko benchmarking razdelimo na (Debeljak, Prašnikar, Ahčan, 2003, str. 33 – 35):

- Benchmarking konkurenčnih prednosti:
  - Omogoča ustvarjanje poslovnega znanja o dejavnikih, na katerih temeljijo konkurenčne prednosti organizacije.
  - Ugotavlja, kaj so ključni dejavniki, ki vplivajo na gospodarsko dobičkonosnost uspešnih podjetij v panogi.
  - Ima ključno vlogo pri organizacijah, ki delujejo v konkurenčnem tržnem okolju.
  - Je uporaben tudi za organizacije, ki delujejo v manj konkurenčnih dejavnostih.
- Benchmarking strategij:
  - Ustvarja znanje o značilnostih strategij, ki jih za uspešno in učinkovito doseganje svojih ciljev uporabljajo druge organizacije.
  - Ugotavlja, kakšne strategije uporabljajo druge organizacije za uspešno doseganje podobnih ciljev, kot jih zasleduje organizacija.
  - Izbira ustreznih strategij je predpogoj za doseganje zastavljenih ciljev za vse organizacije.
- Benchmarking procesov:
  - Ustvarja znanje o značilnostih načrtovanja, izvajanja in nadziranja različnih poslovnih postopkov in dejavnosti, ki jih druge organizacije uspešno in učinkovito izvajajo v okviru operativnih strategij.
  - V okviru uresničevanja strategij se ukvarja z analizo in primerjavo načinov načrtovanja, izvajanja in nadziranja posameznih poslovnih procesov.
  - Na podlagi primerjave in analize izvajanja operativnih in podpornih procesov drugih organizacij ugotavlja, kakšni pristopi k načrtovanju, izvajanju in nadziranju teh procesov vodijo k učinkovitemu doseganju načrtanih strategij.
- Benchmarking dosežkov:
  - Ustvarja znanje o dosežkih drugih organizacij s ciljem, da bi organizacija sorazmerno ovrednotila svoje poslovne dosežke ter izboljšala kakovost načrtovanja svojih ciljev.

Govorimo o modelu celostnega benchmarkinga (Debeljak, Prašnikar, Ahčan, 2003, str. 32).

Na najbolj neposreden način pristopimo k benchmarkingu tako, da obravnavamo vprašanja, ki jih postavlja za izvedbo benchmarkinga zadolžena skupina ljudi. To poteka navadno v dveh razsežnostih. Prva razsežnost je poslovanje znotraj podjetja (interno poslovanje): določitev, katere postopke naj bi preučevali, oblikovanje internih meril poslovanja. Druga razsežnost je zunanje poslovanje, ki obsega odkrivanje podjetij, ki so kandidati za benchmarking in učenje iz njihovih izkušenj (Bendell, Boulter, Kelly, 1993, str. 54).

Ti dve razsežnosti omogočata analizo obstoječe vrzeli v poslovanju med podjetjema. Vrzel lahko identificiramo tako, da najprej določimo in primerjamo uspešnost poslovanja med podjetjema, nato pa opredelimo dejavnosti, ki se jih poslužuje uspešnejše podjetje, da dosega tako dobre rezultate. V splošnem benchmarking pomeni:

- opredelitev, katere operativne procese preučevati;
- ugotavljanje ravni uspešnosti podjetja, ki deluje najboljše, v primerjavi z uspešnostjo našega podjetja;
- odločanje, kako izvajati spremembe, ki bodo pripeljale do izboljšanja uspešnosti poslovanja v našem podjetju.

Med preučevanjem notranjih in zunanjih razsežnosti je bistveno odgovoriti na naslednja vprašanja (Bendell, Boulter, Kelly, 1993, str. 55):

1. Kaj naj primerjamo?
2. S kom naj se primerjamo?
3. Kako mi izvajamo določeno dejavnost?
4. Kako izvaja to dejavnost podjetje, s katerim se primerjamo?

Ta vprašanja pomenijo osnovo šablone benchmarkinga, ki so jo skupno oblikovala podjetja Boeing, Digital Equipment Company, Motorola in Xerox, da bi se lažje sporazumeli glede projektov v zvezi z benchmarkingom. Vsako od njih je sicer pri izvajanju benchmarkinga uporabljalo svoj lastni model, vendar pa so z oblikovanjem modela dosegla dogovor glede splošnega pristopa k benchmarkingu.

### **Kaj naj primerjamo?**

Odločitve glede predmeta primerjave temeljijo na poslovnih ciljih podjetja in njegovi zrelosti. Naloga menedžmenta je, da doseže sporazum glede postopkov, ki naj bodo predmet benchmarkinga. Gre za ključni vzvod menedžmenta, ker omogoča strateško usmeritev podjetja in uskladitev s pomembnejšimi dejavnostmi, ki potekajo v podjetju.

*Poslovni procesi* so logične kombinacije ljudi, opreme, materialov in metod, ki so organizirani tako, da proizvajajo želeni output. Na področju benchmarkinga se je za določanje ključnih poslovnih procesov uveljavilo pravilo 80/20, ki pravi, da 20%

vseh dejavnosti vpliva na 80% rezultatov. Osredotočili naj bi se na teh nekaj kritičnih procesov, ki so t. i. ključni poslovni procese. Ti proizvajajo output, ki neposredno in materialno prispeva k uspešnosti poslovanja podjetja. So osrednje dejavnosti, ki vplivajo na to, kako podjetje dojema zunanje stranke. So prvi kandidati za benchmarking, ker imajo širši domet kot specifične poslovne dejavnosti in bistveno vplivajo na kritične dejavnike uspešnosti podjetja. Take dejavnosti so npr. razvoj proizvoda/storitve, poslovanje s strankami, določanje cen proizvodom, nabava ipd. V kolikšni meri pa je vsak od procesov ključni poslovni proces, je odvisno od dejavnikov, ki so specifični za posamezno dejavnost (Bendell, Boulter, Kelly, 1993, str. 56).

*Poslovne navade* so tiste metode ali pristopi, ki omogočajo izvedbo poslovnega procesa. To so npr. organizacijska struktura za razvoj proizvoda, usposabljanje zaposlenih, uporaba specifičnih analitičnih orodij, benchmarking ipd. Tako poslovne navade kot tudi kritični poslovni dejavniki so lahko odločilni za izvedbo benchmarkinga v poslovnih procesih (Bendell, Boulter, Kelly, 1993, str. 57).

Kritični dejavniki uspeha so tiste značilnosti, pogoji ali spremenljivke, ki neposredno vplivajo na to, ali so stranke s proizvodom/storitvijo določene dejavnosti zadovoljne. Zato tudi odločilno vplivajo na to, ali bo celotno poslovanje uspešno. Kritični dejavniki uspeha so tisti vidiki poslovnega procesa, ki jih je mogoče meriti ali vsaj opazovati (glej tabelo 1). V primeru uspešnega poslovanja pripeljejo do kontinuirane rasti in uspešnosti poslovanja podjetja. Gre za tistih nekaj ključnih dejavnikov, ki v največji meri vplivajo na celoten poslovni sistem, npr. menedžment stroškov, kakovost proizvoda, podoba podjetja ipd. Da bi podjetje lahko določilo ključne dejavnike razvoja, mora identificirati tiste kazalce uspešnosti poslovanja, ki kažejo, kolikšna je kvantitativna raven uspešnosti poslovanja ključnih poslovnih procesov: identificiranje problemskih področij, projektiranje reinženiringa poslovnega procesa, stalno izboljševanje poslovnega procesa (Bendell, Boulter, Kelly, 1993, str. 57).

*Tabela 1: Kritični dejavniki uspeha – seznam v pomoč pri njihovem določanju*

Tržni delež	<ul style="list-style-type: none"> <li>• izražen količinsko</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• izražen vrednostno</li> </ul>
Donosnost	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stopnja donosa na prodajo</li> <li>• stopnja donosa na celotna sredstva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stopnja donosa na lastniški kapital</li> </ul>
Stopnje rasti konkurentov	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tržni delež v tržnem segmentu</li> </ul>	
Surovine, deli	<ul style="list-style-type: none"> <li>• delež teh stroškov v prodaji</li> <li>• nabavna cena na enoto</li> <li>• letni obseg nabave</li> <li>• valutni tečaji</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• prevozni stroški</li> <li>• kakovost (npr. delež kala)</li> <li>• korist (enota outputa glede na enoto inputa)</li> </ul>
Neposredno delo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• delež teh stroškov v prodaji</li> <li>• število zaposlenih po oddelkih</li> <li>• stroški plač na uro dela</li> <li>• deleži bonitet</li> <li>• povprečno število ur na delavca</li> <li>• število nadur</li> <li>• deleži nadur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• produktivnost na enoto (število proizvedenih enot na delavčevo uro dela)</li> <li>• produktivnost prihodka (prihodek od izdelkov na delavčevo uro dela)</li> <li>• demografski podatki o delavcih (starost, raven izobrazbe, itd.)</li> </ul>
Posredno delo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• delež celotnih stroškov letnega v prodaji</li> <li>• število zaposlenih po funkciji</li> <li>• menedžment glede na neposredno delo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• raven plač</li> <li>• deleži bonitet</li> <li>• produktivnost na enoto</li> <li>• demografski podatki</li> </ul>
Raziskave in razvoj	<ul style="list-style-type: none"> <li>• osnovni stroški raziskav in razvoja</li> <li>• čas cikla razvoja novega izdelka</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• izboljšave obstoječih izdelkov</li> <li>• inženiring za zmanjševanje stroškov</li> </ul>
Prodajni, administrativni, splošni stroški	<ul style="list-style-type: none"> <li>• delež teh stroškov v prodaji</li> <li>• število zaposlenih</li> <li>• raven plač</li> <li>• načrti bonusov</li> <li>• načrti bonitet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• demografski podatki (starost, izkušnje)</li> <li>• delež stroškov usposabljanja v prodaji</li> <li>• delež stroškov slabih dolgov v prodaji</li> </ul>
Stroški kapitala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• koeficient obračanja celotnih sredstev</li> <li>• koeficient obračanja stalnih sredstev</li> <li>• stroški kapitala glede na amortizacijo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stroški vzdrževanja</li> <li>• koeficient obračanja zalog</li> <li>• število dni za plačilo terjatev</li> <li>• število dni za plačilo</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• amortizacijske stopnje</li> <li>• letni stroški zakupa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• obveznosti</li> <li>• strošek kapitala</li> </ul>
Lastnosti izdelkov	<ul style="list-style-type: none"> <li>• velikost, oblika (design)</li> <li>• stil</li> <li>• barve</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• cena, cenovna strategija</li> <li>• dodatki (opcije)</li> <li>• jamstva</li> </ul>
Storitve	<ul style="list-style-type: none"> <li>• obseg pritožb kupcev in razlog</li> <li>• razpoložljivost asistenc</li> <li>• reakcijski čas</li> <li>• povprečni čas za popravilo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hitrost dobave</li> <li>• kakovost osebja, ki ima stike z kupci</li> <li>• proces spremljanja naročil</li> <li>• razpoložljivost »izobraževanja« kupcev</li> </ul>
Kakovost izdelkov	<ul style="list-style-type: none"> <li>• proizvodna učinkovitost</li> <li>• obseg popraviljanja</li> <li>• stroški popravil (za podjetje in za kupce)</li> <li>• povprečni čas kvarjenja izdelkov (zanesljivost)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• metodologija zagotavljanja kakovosti (praksa ciklov kakovosti, sodelovanje zaposlenih, statistični nadzor procesov itd.)</li> </ul>
Image	<ul style="list-style-type: none"> <li>• prepoznavnost pri kupcih</li> <li>• raven oglašanja</li> <li>• uporaba ločil</li> <li>• stroški oglaševanja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zaznave javnosti</li> <li>• trud za lobiranje</li> <li>• promocijska aktivnost</li> <li>• reakcije kupcev na image, oglaševanje</li> </ul>
Proizvodnja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• odločitve »proizvesti ali kupiti«</li> <li>• strojna oprema, uporabljena za proizvodnjo</li> <li>• spretnosti delavcev</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• raven specializacije tovarne</li> <li>• struktura delovnega mesta (design, izgled)</li> <li>• raven avtomatizacije</li> </ul>
Distribucija	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kanali (enojni, multipli)</li> <li>• konfiguracija ozemlja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• lastna distribucija</li> </ul>
Prodajno osebje	<ul style="list-style-type: none"> <li>• število</li> <li>• raven izkušenosti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ravni rezultatov</li> </ul>
Obdelava podatkov, menedžerski informacijski sistemi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tehnologija (strojna, programska oprema)</li> <li>• naložbe v sisteme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• aplikacije</li> </ul>
Človeški viri	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dejavnosti pridobivanja</li> <li>• prakse plačevanja</li> <li>• načrti bonitet</li> <li>• dejavnosti, proračun usposabljanja</li> <li>• sistem nagrajevanja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sistem napredovanja</li> <li>• storitve, namenjene vsem zaposlenim</li> <li>• prakse in proračun komuniciranja</li> <li>• zdravstvo in varstvo pri delu</li> </ul>

Finance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• finančna politika</li> <li>• politika in strategije, povezane z davki</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• politika zadolževanja</li> <li>• politika izplačevanja dividend</li> </ul>
---------	---	---

*Vir: Spendolini, 1992, str. 76 – 78, Antončič, 1996a, str. 71*

### **S kom naj se primerjamo?**

Pri ugotavljanju, katera dejavnost je naši najbolj podobna in tako tudi najbolj primerljiva, je potrebno preudarno presoditi in opredeliti rezultate naše dejavnosti (proizvode in storitve). Šele na ta posredni način lahko našo dejavnost res pravilno omejimo in jo razmejimo od sicer podobnih, a vsebinsko neprimerljivih dejavnosti (Martin, 1994, str. 239).

Pri iskanju ustreznega podjetja, s katerim naj bi se primerjali, ni smiselno iskati absolutno najboljšega. Raje najprej preučimo specifična merila, opisana v operacijski opredelitvi. Raje kot da bi se zgledovali po najboljšem od najboljših, poiščemo takega partnerja, ki je poslovno uspešen v procesu, ki je analogen našemu. Z opredelitvijo meril izbire tudi zagotovimo, da politična sprejemljivost ne vpliva na proces izbire.

### **Kako mi izvajamo poslovni proces?**

Gre za oceno lastnega poslovnega procesa. Obsega natančno študijo lastnega poslovanja in preučitev kritičnih dejavnikov, ki vplivajo na izvajanje poslovnega procesa. Podjetje mora proces dokumentirati in identificirati inpute/outpute, pa tudi zahteve in pričakovanja strank glede outputa. Samoocenjevanje obsega tudi zbiranje, merjenje in analizo podatkov, ki so značilni za poslovni proces. Na podlagi zbranih podatkov pa lahko opredelimo kakovost poslovnega procesa in njegove stroške.

Trije osnovni kazalci procesne sposobnosti na področju kakovosti poslovanja podjetja so (Bendell, Boulter, Kelly, 1993, str. 61): prvi donos, razmerje med vrednostjo in stroški ter trajanje cikla. Uspešnost poslovnega procesa, ki jo ocenimo na podlagi teh kazalcev, pomeni osnovo za primerjave z ostalimi poslovnimi procesi.

Prvi donos (first-pass yield) je mera učinkovitosti, ki nam pove, kako dobro proces prvokrat opravlja svojo nalogo brez napak. Razmerje med vrednostjo in stroški (value-to-cost ratio) je mera ekonomičnosti procesa, ki kaže, kakšna je sposobnost procesa, da proizvaja večji output z nižjimi stroški. Trajanje cikla (cycle time) je mera učinkovitosti procesa. Pove nam, koliko časa potrebujemo za posamezno funkcionalno transakcijo. Kazalci uspešnosti poslovanja nam skupaj z diagramom poteka (flow chart) torej najbolje pokažejo, kako uspešno proces poteka.



## **Kako izvaja to dejavnost podjetje, s katerim se primerjamo?**

Da bi podjetji lahko primerjali med sabo, moramo v obeh uporabljati enake metode merjenja in analiziranja. Šele tako lahko pravilno presodimo, kolikšna je vrzel v uspešnosti poslovanja, in opredelimo področja poslovanja, kjer so mogoče izboljšave.

## **2.8 Proces benchmarkinga**

Vsako podjetje oblikuje program benchmarkinga nekoliko drugače. V splošnem pa lahko rečemo, da so si programi precej podobni, saj obsegajo enake ključne korake (Bendell, Boulter, Kelly, 1993, str. 64, 65), ki so:

1. načrtovanje benchmarkinškega projekta;
2. zbiranje potrebnih podatkov;
3. analiza podatkov za opredelitev vrzeli v uspešnosti poslovanja;
4. izboljšave.

Splošno sprejet zaključek je, da mora uspešen projekt benchmarkinga natančno slediti pravilom modela, da bi lahko pristop označili kot integriran in sistematičen. Ker so koraki, ki se jih pri benchmarkingu poslužujejo podjetja, bolj ali manj enaki, podjetjem ni treba porabljati časa za oblikovanje modela, ampak se lahko bolj posvečajo samemu projektu. Benchmarkinška študija pa ne obsega nujno vseh predvidenih korakov. Ti koraki naj bi predstavljali le splošno usmeritev, ki naj se jo podjetje pri benchmarkingu poslužuje, da bo uspešno.

Vsak od štirih korakov je del '*analize vrzeli*' ('*gap analysis*') (Bendell, Boulter Gaford, 1997, str. 66), ki nam kaže, kolikšen je razkorak v poslovanju med vodilnim in primerjanim podjetjem.

Na prvi stopnji opredelimo merila uspešnosti poslovanja. Na drugi ugotovimo, kakšno je poslovanje našega podjetja in podjetja, s katerim se primerjamo. Tretja stopnja pokaže, kolikšna je vrzel v poslovanju med našim in vodilnim podjetjem v tem trenutku pa tudi trend poslovanja vodilnega podjetja, če bi ga primerjali s planom lastnega podjetja. Četrta stopnja prispeva k doseganju cilja, ki si ga je podjetje postavilo za prihodnost. Tako določa tudi obseg izboljšav, ki si ga je podjetje izbralo.

### 1. korak: načrtovanje benchmarkinškega projekta

Sosledje dogodkov v prvem koraku je takšno, da se moramo zelo potruditi, da bo kolikor toliko objektivno. Njihov rezultat namreč podjetju omogoča, da opredeli usmeritev, ki jo bo upoštevalo v prihodnosti. Korak načrtovanja obsega tri faze (Bendell, Boulter, Kelly, 1993, str. 67):

1. Podjetje mora prepoznati svoj strateški namen, ključne pristojnosti, ključne osnovne procese in kritične dejavnike uspeha.
2. Da bi lahko določili njegovo notranjo sposobnost, moramo dokumentirati in določiti proces, ki bo predmet benchmarkinga.
3. Opredeliti moramo zahteve za izbiro benchmarkiških partnerjev ob danih ciljih, ki jih želimo doseči, in za določitev stopnje ustreznosti, ki jo ima podjetje kot potencialni benchmarkinški partner.

Menedžment mora merila določiti in potrditi, še preden menedžerski tim začne razpravljati o politični sprejemljivosti posameznega kandidata – partnerja.

Izbirna merila uporabljamo za to, da vzpostavimo primerno okolje za učenje (learning environment). To so razmere, primerne za opazovanje procesnih analogij, ki omogočajo izbiro primerne benchmarkinškega partnerja. Merila izbire in določitve potencialnega partnerja lahko uporabimo pri oblikovanju vprašalnika.

Vprašalnik uporabljamo kot pomoč pri zbiranju podatkov, zagotavlja pa tudi, da zberemo res vse, ki jih potrebujemo. Seznam našteva pogoje, ki jih moramo upoštevati pri oblikovanju specifičnih meril za primerjalno študijo (Bendell, Boulter, Kelly, 1993, str. 68):

- vrsta dejavnosti;
- kultura v podjetju;
- organizacijska kultura;
- profil zaposlenih;
- demografija podjetja (velikost, stabilnost in uveljavljenost blagovne znamke);
- multinacionalna sposobnost ali geografska zastopanost (vključuje tudi razpršenost delovne sile in sindikalno zastopanost);
- velikost proizvoda ali kompleksnost;
- tehnologija proizvoda;
- procesna tehnologija;
- ključni kazalci poslovanja (bruto prihodki, stroški prodaje, investicije v R&R, skupna proizvodnja, količnik dolg/kapital, upravljanje z zalogami ipd.);
- vodstveni slog menedžmenta.

Merila zagotavljajo celovitejšo in bolj racionalno osnovo za izbiro podjetij za benchmarking.

Dejavnosti faze načrtovanja:

- identificiranje strateških poslovnih namer, ključnih pristojnosti in sposobnosti podjetja;
- izbiranje ključnih poslovnih procesov, ki naj bi bili predmet benchmarkinga;
- določitev procesa, ki ga bomo primerjali;
- izbira vodje benchmarkinškega tima in udeležencev;
- identificiranje strank in njihovih pričakovanj;
- analiziranje procesnega toka in meril uspešnosti poslovanja;
- definiranje input in output procesa;
- dokumentiranje procesa in izdelava diagrama poteka;
- preučitev in izmera kritičnih dejavnikov uspeha;
- izbira kritičnih dejavnikov uspeha, ki jih bomo primerjali;
- oblikovanje (izbira) meril za podjetja;
- določitev metode zbiranja podatkov;
- oblikovanje predhodnega vprašalnika.

## 2. korak: zbiranje potrebnih podatkov

Potek dogodkov je v tem koraku usmerjen navzven. Vez med prvim in drugim korakom je izdelava predhodnega vprašalnika. S tem ko odgovore anketirancev usmerja k različnim temam, vprašalnik služi kot orodje, ki organizira razmišljanja tima glede načina zbiranja podatkov. Predstavlja osnovo primerjave za izbiro med različnimi podjetji.

Drugi korak se osredotoča na zbiranje podatkov in obsega tri faze (Bendell, Boulter, Kelly, 1993, str. 70): interno zbiranje podatkov, sekundarno raziskavo in eksterno zbiranje podatkov. Prva in tretja faza sta skoraj identični, pristop k zbiranju podatkov in načini merjenja so enaki.

V drugi fazi drugega koraka izvajamo sekundarno raziskavo. Gre za iskanje informacij o določenem subjektu z uporabo posrednih virov. Sekundarna raziskava je najpomembnejši sestavni del profesionalnega pristopa k benchmarkingu. Je tisti del benchmarkinga, ki je najbolj zahteven in časovno potraten, vendar pa prinaša ogromno koristi. Uspešno izpeljana sekundarna raziskava lahko pomeni konec benchmarkinške študije.

Podatke lahko zbiramo tudi na druge načine (Antončič, 1995, str. 39):

- s telefonsko anketo (preprosta izvedba, cenenost in relativno lahka dostopnost, vendar je težko pridobiti povratne odzive, zamudno);
- s pošto raziskavo (zbiranje podatkov široke populacije, preprost prenos podatkov v analitično obdelavo je sorazmerno poceni, vendar ima nizek

odstotek odziva, vprašljivo verodostojnost in omejene možnosti za dodatne razlage in podrobnejše odgovore);

- z običajnim intervjujem (omogočajo vzpostavitev osebnega in profesionalnega odnosa, zagotavljajo veliko informacij, so relativno dragi in časovno potratni).

Podobno kot prvi korak lahko tudi drugega opišemo z enostavno navedbo dejavnosti, ki jih v tem koraku izvajamo:

- zbiranje internih podatkov;
- identifikacija potencialnih partnerjev za benchmarking;
- preučevanje podjetij zaradi primernih primerjav;
- izvedba sekundarne raziskave;
- izbira partnerja, s katerim se bomo primerjali, ter opredelitev medsebojnih razmerij;
- vzpostavitev sodelovanja in udeležbe izbranih partnerjev;
- načrtovanje zbiranja podatkov;
- izdelava končne raziskave;
- izvedba primarne raziskave;
- spremljanje poslovanja podjetja in opredelitev vrzeli v poslovanju;
- izvedba opazovanj na kraju samem zaradi potrditve ali razjasnitve predhodnih opazovanj;
- sinteza izsledkov opazovanja v ustrezno poročilo.

### 3. korak: analiza podatkov za opredelitev vrzeli v poslovanju

Korak analiziranja sestavlja pet faz (Bendell, Boulter, Kelly, 1993, str. 73): analiziranje podatkov, predstavitev podatkov, analiza vzrokov, projekcija rezultatov in sprejetje in izvedba ustreznih korektivnih ukrepov.

Specifične dejavnosti v tej fazi so:

- organizacija in grafična predstavitev podatkov za identifikacijo vrzeli v poslovanju;
- normalizacija poslovanja na osnovno mersko enoto;
- primerjava tekočega poslovanja z benchmarkingom;
- identifikacija vrzeli v poslovanju in opredelitev vzrokov;
- projekcije poslovanja v prihodnost (3-5 let);
- oblikovanje študij za 'najboljša podjetja'.

### 4. korak: uporaba, v katerem se tako ustvarjeno poslovno znanje uporabi pri sprejemanju poslovnih odločitev

To je zadnji korak v procesu benchmarkinga. Njegov osnovni namen je uvedba izbranih izboljšav z uporabo znanj, ki smo jih pridobili s pripravo benchmarkinške

študije. Zaključni korak sestavljajo naslednje dejavnosti (Bendell, Boulter, Kelly, 1993, str. 75): izbira projektov izboljšav, postavitve ciljev za izboljšanje, oblikovanje načrtov ukrepanja, potrditev načrtov ukrepanja, izvedba načrtov ukrepanja, opredelitev individualnih in timskih zadolžitvev, spremljanje izboljšav.

V zadnjem koraku štiristopenjskega benchmarkinškega modela se študija, torej preučevanje, spremeni v konkretno ukrepanje. Da bo ukrepanje uspešno, pa moramo opredeliti natančne cilje. Teh je več vrst: kratkoročni cilj (short-term goal), paritetni cilj (parity goal) in končni cilj (leadership goal).

Dejavnosti zadnje faze so:

- opredelitev ciljev za zapolnitev in kasnejše preseganje vrzeli v poslovanju;
- izbira najboljših načinov poslovanja;
- oblikovanje formalnega načrta ukrepanja za uresničenje izboljšav;
- pridobitev odobritve menedžmenta;
- zagotovitev virov, potrebnih za izvedbo izboljšav;
- pridobitev odobritve, podpore in predanosti procesu;
- uresničenje načrta;
- proslavljanje doseženih rezultatov;
- spremljanje napredka in poročanje o tem;
- ugotavljanje priložnosti za benchmarking v prihodnosti;
- redno ažuriranje sprememb; pravočasno ukrepanje, ko se sprememba pojavi.

## 2.9 Benchmarking v javnem sektorju

Benchmarking so prvotno razvili kot orodje menedžmenta. Benchmarking pa ni primeren le za podjetja, ki poslujejo v konkurenčnih dejavnostih, temveč tudi za tista, ki delujejo znotraj javnega sektorja in so deloma ali v celoti zaščitena pred konkurenco (Debeljak, Prašnikar, Ahčan, 2002, str. 35). Kot orodje državne politike so ga začele uporabljati tudi javne ustanove in države. Z benchmarkingom konkurenčnosti razumemo tudi celovit postopek primerjanja med državami s ciljem izboljšati celotni poslovni sistem države in ugotoviti, kateri vladni ukrepi ali strategije v danih okoliščinah delujejo najbolje (Jaklič et al., 2002, str. 236).

Benchmarking javnega sektorja ima v osnovi enake stopnje kot benchmarking za podjetja. Začenja se z diagnozo in se preko holistične stopnje premika do procesnega benchmarkinga (Jaklič et al., 2002, str. 237). Toda cilji javnega podjetja so lahko zelo različni od podjetja v zasebnem sektorju. Primerno pozornost moramo zato posvetiti opredelitvi primernih kazalcev. Ti so lahko

povezani z denarno vrednostjo, odzivnostjo strank, koristnostjo in kakovostjo storitev. Eden od pristopov, ki zagotavlja, da smo izbrali primerne kazalce za izvajanje benchmarkinga, je vključitev uporabnikov storitev javne organizacije.

Benchmarking lahko v javnem sektorju izvajamo z uporabo pristopa od zgoraj navzdol (t.i. top-down pristop) ali s pristopom od spodaj navzgor (t. i. *bottom-up* pristop). Pri pristopu od zgoraj navzdol o uvedbi benchmarkinga odloča vodstvo največkrat zato da pripravi javno organizacijo na soočenje s konkurenčnimi pritiski. Pri pristopu od spodaj navzgor pa javne organizacije prevzemajo pobudo glede razvoja lastnih projektov benchmarkinga. Ne glede na to pa ostaja podpora vodstva za uspešnost izvedbe benchmarkinga neobhodno potrebna.

Pozitivni rezultati benchmarkinga v javnem sektorju so lahko: izkoriščanje odpadkov, večja produktivnost, učinkovitejše metode dela, povečanje komunikacijskih spretnosti, pospešitev uvajanja sprememb ter večje zadovoljstvo strank in zaposlenih. Obstaja vrsta inovativnih primerov, kako so uporabili benchmarking v javnem sektorju. Na Švedskem npr. bolnišnice uporabljajo benchmarking za izboljšanje metod oskrbe bolnikov. V Nemčiji pa so vse višje izobraževalne ustanove modernizirale menedžment in organizacijo kot rezultat benchmarkinga (O'Reagain, Keagan, <http://www.winningmoves.com>).

Benchmarking je eden od načinov, kako zagotoviti spodbudo, ki jo potrebujemo za spremembo pri zagotavljanju osnovnih in stranskih dejavnosti ter za dvig standarda javnih storitev z uporabo dobrih praks. Spodbujanje obširne in sistematične uporabe benchmarkinga v javnem sektorju lahko pomaga pri izboljšanju poslovanja in prispeva k individualnemu in organizacijskemu učenju. Tako so kot dosežke izvajanja Akcijskega načrta eEurope s poudarkom na e-upravi predstavili ministrom in ostalim visokim predstavnikom na konferenci eGovernment »From Policy to Practice« leta 2001 v Bruslju (<http://www2.gov.si/mid/mid.nsf>).

Razlike v razumevanju benchmarkinga so med državami EU precej velike. Razlog, da se na tem področju udejestuje tudi Evropska komisija, je prav spodbujanje splošnega pristopa k benchmarkingu po vsej Evropi. Od sredine devetdesetih let je dala Evropska komisija vrsto pobud v zvezi z benchmarkingom kot odgovor na pozive s strani industrije in držav članic Evropske unije ([http://europa.eu.int/com/lisbon\\_strategy/index\\_eu.html](http://europa.eu.int/com/lisbon_strategy/index_eu.html)). Sklepi Evropskega sveta, sprejeti na srečanju v Lizboni marca leta 2000, spodbujajo uporabo metode odprtega komuniciranja, po kateri naj ukrepajo države članice same, uporabljajo pa naj izkušnje in zglede vseh držav članic. Predlagajo tudi aplikacijo benchmarkinga na čim več področij državne politike. Benchmarkinško lestvico razvijajo v sodelovanju z državami članicami, da bi lahko primerjali poslovanje v državah Evropske unije na podlagi ključnih kazalcev podjetniške politike. Sestavlja

jo približno 25 kazalcev, ki merijo uspešnost poslovanja v povezavi s politiko podpiranja inovacij, s podjetništvom in z dostopom na trg. Tako so cilji Evropskega foruma za benchmarking (European Benchmarking Forum) razvoj in zbiranje gradiva o evropskem benchmarkingu ter širjenje uporabe benchmarkinga na podjetniški ravni in ravni političnega odločanja.

V zadnjih letih se organizacije v javnem sektorju postopno vedno bolj zanimajo za benchmarking. V javnem sektorju v Veliki Britaniji benchmarking uporabljajo kot učinkovito orodje za izboljšanje in uresničevanje postopnih sprememb, ki so za modernizacijo javnih služb nujno potrebne. Splošno sprejeto je mnenje, da učinkovite in zmogljive javne službe igrajo ključno vlogo pri izboljšanju konkurenčnosti zasebnega sektorja, s tem da zmanjšujejo poslovne stroške. Namen službe za benchmarking javnega sektorja, ustanovljene novembra 2000, je pospeševanje učinkovitega benchmarkinga in izmenjava izkušenj o dobrih praksah v javnem sektorju. Benchmarking je bistvena sestavina razvoja sodobnih javnih služb. Organizacijam omogoča, da si delijo znanje in se učijo od najboljših (<http://www.benchmarking.gov.uk>).

### **3 Primerjava organiziranosti dela zaprtih oseb med nekaterimi evropskimi državami in Slovenijo**

Načrtovanje, obvladovanje in izvedba spremembe organiziranosti gospodarskih enot zavodov za prestajanje kazni zapora (v nadaljevanju zavodi) so cilji, ki si jih je zastavila Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij (v nadaljevanju Uprava) ob svojem nastanku leta 1995. Zavodi za prestajanje kazni zapora so tedaj postali notranje organizacijske enote uprave, gospodarske enote pa notranje organizacijske enote zavodov.

S sprejetjem novega zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (Ur. l. RS, št. 22/00, v nadaljevanju ZIKS-1) leta 2000 je bila odstranjena še zadnja ovira za spremembo organiziranosti dela zaprtih oseb. Podani so bili temelji za reorganizacijo z opredelitvijo, da se organizirajo ustrezne gospodarske dejavnosti za zagotavljanje možnosti dela obsojencev v času prestajanja kazni zapora, in sicer v javnem interesu. Izhajajoč iz zakonskih opredelitev so možnosti za organiziranje gospodarskih dejavnosti in gospodarskih enot zelo široke. Z analizo dosedanje organiziranosti in poslovanja gospodarskih enot je uprava ugotovila, da osnovni cilj in namen opravljanja gospodarskih dejavnosti ni pridobitna dejavnost, ampak zagotavljanje dela obsojencev v času prestajanja kazni. Iz merila profitnosti torej izhaja opredelitev, da se gospodarske enote organizirajo kot *javni gospodarski zavodi* (v nadaljevanju JGZ). S predlagano organizacijsko obliko je

uprava dosegla, da gospodarske enote poslujejo kot samostojne pravne osebe, čeprav pa so ostale funkcionalno in delovno povezane z upravo oziroma zavodi.

Po veljavni zakonodaji (ZIKS-1, 246. člen) so gospodarske enote namenjene zagotavljanju dela zaprtim osebam, pri tem pa je potrebno upoštevati program obravnave, še posebej varnostni vidik. Za zaposlene delavce velja status delavcev v državni upravi, za obsojence pa določilo ZIKS-a (ZIKS-1, 15. člen), da je vsakemu, ki je zmožen za delo in želi delati, treba delo omogočiti v skladu z možnostmi zavoda. Ustrezno delo je potrebno zagotavljati tudi pripornikom. Zaradi specifičnosti delovne sile (nizka izobrazba, pomanjkljiva znanja, nerazvite delovne navade, velika fluktuacija) je vse težje pridobiti primerno delo za zaprte osebe, povečalo pa se je tudi število ponudnikov za opravljanje takih del (npr. invalidske delavnice). Pri načrtovanju dela zaprtih oseb moramo izhajati iz podmene, da je delo bistveno za človekovo življenje in za njegovo osebno izkušnjo ter da je koristno za osebni razvoj, ker ponuja možnosti za doseganje uspehov, daje občutek koristnosti in zagotavlja zaslužek. Po mnenju penološke stroke pri nas in v Evropi, je delovna aktivnost ena najpomembnejših pozitivnih možnosti, ki jih je potrebno nuditi zaprtim osebam.

Z uvajanjem tržnega gospodarstva je tudi v teh enotah oziroma sedaj JGZ prišlo do razhajanja med zahtevami trga in pogodbenih strank, ki poslovno sodelujejo z njimi, na eni strani in med zahtevo po finančnem rezultatu na drugi strani. Z delom delovne sile iz vrst obsojencev je namreč treba zagotoviti plače določenemu številu redno zaposlenih delavcev, ki delajo v JGZ. Enote so tehnološko zastarele, in delo, ki ga opravljajo zaprte osebe, pogosto ne sodi med iskana dela na trgu.

Dosedanji razvoj gospodarskih enot je bil vezan predvsem na ustvarjanje "dobička", iz katerega so financirale razvoj in opremljenost proizvodnje. Pred letom 1990 ni bilo težav s pridobivanjem raznovrstnega dela za zaporniško delovno silo, pa tudi ne s prodajo, ki je bila vezana na širši jugoslovanski trg. Po letu 1990 je za gospodarske enote nastopilo novo obdobje. Iskanje dela za tovrstno delovno silo je postalo vse težje.



### 3.1 Načrtovanje benchmarkinškega projekta

**Kaj naj primerjamo?**

**Kako v Sloveniji zaposlujemo zaprte osebe?**

**S kom naj se primerjamo?**

Leta 1995 je bila po Zakonu o organizaciji in delovnem področju ministrstev (1994, 12. člen) ustanovljena uprava, ki je pod svoje okrilje prevzela dotedanje zapore. Ti so se preimenovali v zavode za prestajanje kazni zapora in izgubili status organov v sestavi. Umestitev zavodov in oddelkov v Sloveniji prikazuje slika 6, zavode, ki sestavljajo upravo, pa shema 1.

*Slika 6: Zavodi za prestajanje kazni zapora v Sloveniji*



*Vir: Povzeto po Zakonu o organizaciji in delovnem področju ministrstev*

Shema 1: Zavodi za prestajanje kazni zapora v Sloveniji



Vir: Povzeto po Zakonu o organizaciji in delovnem področju ministrstev

Gospodarske enote so bile po takrat (leta 1995) veljavnem Zakonu o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS, 125. člen) notranje organizacijske enote zaporov, organizirane kot gospodarski subjekti (ZIKS, 126. člen: »temeljne organizacije združenega dela«) s svojim žiro računom.

Po Zakonu o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1, 2000) so gospodarske dejavnosti uprave del izvrševanja kazni zapora v Republiki Sloveniji in se opravljajo v javnem interesu. Zakon določa (ZIKS-1, 247. člen), da se gospodarske dejavnosti uprave organizirajo na različne načine v različnih pravnoorganizacijskih enotah. Tako se lahko gospodarske dejavnosti organizirajo kot terapevtske in učne delavnice v tistih zavodih, v katerih je to potrebno za

izvajanje izobraževalnih in korektivnih dejavnosti obsojencev. Kot režijski obrati se lahko gospodarske dejavnosti organizirajo v tistih zavodih, ki se zaradi zagotavljanja večjih možnosti za delo obsojencev ukvarjajo tudi s proizvodnjo izdelkov in s storitvami za potrebe uprave in drugih organov.

Zakon (ZIKS-1, 248. člen) omogoča tudi ustanovitev javnega gospodarskega zavoda ali javnega podjetja po določbah zakona, ki ureja gospodarske javne službe, kadar zaradi večjega obsega gospodarske dejavnosti, posebnih značilnosti teh dejavnosti, povezovanja s poslovnimi partnerji, tehničnih, ekonomskih in drugih razlogov ni smotrno ustanoviti režijskega obrata. V posameznem zavodu se lahko glede na velikost zavoda, posebne značilnosti zavodskih programov, velikost in posebnosti gospodarskih dejavnosti ter iz drugih vzrokov organizirajo gospodarske dejavnosti v več organizacijskih oblikah. V vseh primerih je ustanovitelj posameznih organizacijskih oblik gospodarskih dejavnosti uprave Vlada Republike Slovenije (ZIKS-1, 250. člen).

Izhajajoč iz predlaganih zakonskih opredelitev so možnosti za organiziranje gospodarskih dejavnosti in gospodarskih enot zelo široke. Ob opredelitvi, da se gospodarska enota organizira kot pravna oseba, prideta teoretično v poštev dve osnovni možnosti:

- javni gospodarski zavod in
- javno podjetje (družba z omejeno odgovornostjo, delniška družba in komanditna delniška družba).

Temeljno razlikovanje med obema oblikama izhaja iz opredelitve namena in ciljev obeh. V javnem gospodarskem zavodu tako ne gre za profitne cilje, ti pa so v ospredju v javnem podjetju, ki je kapitalna gospodarska družba.

Izhajajoč iz tega temeljnega merila se je uprava odločila, da gospodarske enote organizira kot *javne gospodarske zavode*. Cilj in namen opravljanja gospodarskih dejavnosti ni ustvarjanje dobička (ni pridobitna profitna dejavnost), ampak zagotavljanje možnosti za delo obsojencev v času prestajanja kazni. Cilj poslovanja torej ni dobiček, ampak "izpolnjevanje vnaprej postavljenih nalog", kar pa ne pomeni, da JGZ ne potrebujejo dobička za svoj lastni razvoj in za opravljanje dejavnosti (Kamnar, 1999, str. 29).

Organizacijska oblika JGZ omogoča, da se vanj kot "lastnik" vključi tudi tretja oseba, kar je pomembno zaradi morebitnega povezovanja s poslovnimi partnerji. Upravljalna struktura in upravljanje v JGZ je veliko prožnejša v smislu učinkovitih pravic ustanovitelja, predvsem v funkciji nadzora in njegovega odločanja preko JGZ. To je oblika, ki zahteva mnogo večje vključevanje ustanovitelja (v tem primeru Vlade RS oziroma uprave) v delovanje samega zavoda, npr. dajanje soglasij k notranji organizaciji zavoda ter številu in vrsti delovnih mest, dajanje soglasij k programom dela, dajanje soglasij k najemanju posojil ipd.

Opravljanje gospodarskih dejavnosti glede na opredelitev, da so gospodarske dejavnosti uprave sestavni del izvrševanja kazni zapora, ni gospodarska javna služba, ki bi zagotavljala izdelke in storitve kot materialne javne dobrine. Gospodarsko dejavnost kot sestavni del izvrševanja kazni zapora razumemo kot javno službo na področju družbenih dejavnosti oziroma uresničevanja javnih pooblastil in ene temeljnih funkcij države, tj. izvrševanja kazni zapora, katerega del pa je tudi omogočanje in zagotavljanje dela obsojencem.

JGZ se kot samostojna pravna oseba lahko mnogo tesneje funkcionalno in delovno organizacijsko poveže z zavodom. Interesov gospodarske enote ni moč osamosvojiti, ampak morajo biti v funkciji zavoda, to je v okviru izvajanja vseh dejavnosti pri prestajanju kazni zapora (delo obsojencev je le ena od njih). Praviloma so v funkciji osnovnih namenov prestajanja kazni.

JGZ (Zakon o gospodarskih javnih službah – v nadaljevanju ZGJS, 19. člen) so samostojne pravne osebe, ustanovljeni z aktom o ustanovitvi (ZGJS, 1993, 20. člen). Vlada Republike Slovenije je z odloki o preoblikovanju gospodarskih enot ustanovila pet javnih gospodarskih zavodov (Ur. l. RS, št. 60 in št. 62, 2001), in sicer:

- Javni gospodarski zavod Rinka Celje, kovinska proizvodnja, mizarstvo, pranje perila (v nadaljevanju JGZ Rinka),
- Javni gospodarski zavod Kozjak, kovinska predelava, galvanika, kmetijstvo (v nadaljevanju JGZ Kozjak),
- Javni gospodarski zavod Pohorje Mirna, proizvodnja opreme za protipožarno zaščito in namakanje, ulivanje in kovanje barvnih kovin ter kmetijska proizvodnja (v nadaljevanju JGZ Pohorje),
- Javni gospodarski zavod Emboplast, predelava plastičnih mas in storitve (v nadaljevanju JGZ Emboplast) in
- Javni gospodarski zavod Golovec Ljubljana, kovinska galanterija, mizarstvo, knjigovezništvo, šiviljstvo, storitve (v nadaljevanju JGZ Golovec).

Ustanovitelj je v odlokih o ustanovitvi (v skladu z ZGJS, 1993, 21. člen) določil, da poleg obveznosti opredeljenih z ZGJS, odloča:

- o posebnih pogojih za izvajanje dejavnosti;
- o organu, ki zastopa ustanovitelja v razmerju do JGZ;
- da daje soglasje k statutu JGZ in njegovim statusnim spremembam;
- da daje soglasje k notranji organizaciji JGZ ter številu in vrsti delovnih mest;
- da daje soglasje k programom dela JGZ;
- da daje soglasje k najemanju posojil, ki niso predvidena ali presegajo določen znesek;
- da sprejema poslovna poročila, obračune in zaključni račun JGZ;
- da odloča o razporeditvi in delitvi presežka prihodkov nad odhodki in o pokrivanju primanjkljaja JGZ.

Poslovanje in delo JGZ vodi direktor (ZGJS, 1993, 22. člen), ki je odgovoren tudi za zakonitost in poslovanje JGZ. Vzpostavljena je upravljalna vez med zavodom za prestajanje kazni zapora in upravo na eni strani in z JGZ na drugi strani, kar se uresničuje preko upravnega odbora (ZGJS, 1993, 23. člen). V upravne odbore, ki jih je imenoval ustanovitelj (Vlada RS), so bili imenovani vodilni in strokovni delavci tako iz zavoda za prestajanje kazni zapora kot iz uprave, v vsakem upravnem odboru pa je tudi en član iz ministrstva, pristojnega za finance. Upravni odbori odločajo o programskih in drugih vprašanih dela in poslovanja JGZ, o katerih ne daje soglasje neposredno ustanovitelj (vlada oziroma uprava). Ureditev upravljanja je z internimi predpisi in z navodili upravnega odbora JGZ ter s predpisi uprave urejeno tako, da se JGZ čim bolj poveže z zavodom za prestajanje kazni zapora. JGZ namreč uresničuje le eno izmed funkcij zavoda, tj. zagotavljanje dela obsojencev.

Za zakonitost in poslovanje JGZ je odgovoren direktor, ki je samostojen pri komercialnih in organizacijsko-tehničnih vprašanih vodenja poslov. Pri dolgoročnih programskih usmeritvah ter pri odločitvah večjega pomena ali javnega interesa, kot so večja posojila, nakup opreme, postopek javnega naročanja itn., pa je natančneje določeno odločanje s pravili (posebno pogodbo med JGZ in upravo), vključno s soglasji ali odločanjem upravnega odbora ali celo neposredno ustanovitelja. V tem smislu direktor odgovarja za uresničitev ciljev in uresničevanje letnih načrtov, ki jih sprejme upravni odbor oziroma ustanovitelj.

Javni gospodarski zavodi so pričeli poslovati 1. januarja 2002. Izbrana organizacijska oblika omogoča samostojno finančno poslovanje. To pomeni, da so JGZ obdržali transakcijske račune, kar je pogoj za nemoteno poslovanje. Poslovanje po proračunskih načelih namreč ne omogoča transakcijskega računa. Proračun ne pozna poslovanja na osnovi pridobivanja prihodkov, temveč le zagotavlja sredstva in nadzoruje porabo. Lahko pa uporabnik proračuna pridobiva sredstva na osnovi lastne dejavnosti. Toda v tem primeru poravnava obveznosti iz lastne dejavnosti takrat, ko je prejel prihodke v ta namen.

Nejasna je vloga države v primeru negativnega poslovanja. Iz preteklih let vemo, da ustanovitelj (država) ni nikoli pokrila negativnega poslovnega izida, čeprav je zakon o izvrševanju kazenskih sankcij iz leta 1978 to izrecno določal. Iz analiz poslovanja je namreč razvidno, da ima večina JGZ izgubo tudi iz preteklih obračunskih obdobj.

## 3.2 Delo zaprtih oseb

Vlogo dela v penalnem režimu so v Evropi rešili že pred mnogimi leti. Razvoj je potekal od predvsem kaznovalnega elementa v zaporskih režimih, preko zaposlitvene vloge do položaja donosne dejavnosti. Nekoč je delo veljalo za učinkovit dodatni ukrep (prisilno delo), ki so ga sodišča dodala osnovni kazni, ki je pomenila odvzem svobode. Danes velja pravica do dela v industrijski filozofiji sodobnih družb za sveto. K. J. Neale iz Velike Britanije (povzeto po K. J. Neale, Delo v penalnih ustanovah, 1976) je že leta 1976 ob proučevanju razmer v Franciji, na Nizozemskem in Švedskem ugotovil, da sta slog in kakovost vodenja zapora bistvena elementa v procesu uresničevanja prizadevanj glede dela v zaporu. Vodstva zaporov kratkoročno usmerjajo delo tako, da se v določenih okoliščinah posvečajo predvsem delovnim režimom. Širše gledano je dolgoročna rešitev v izobraževanju in odgovornosti vodstva zavodov za prestajanje kazni zapora in gospodarskih enot. Pomembno je, da se delo, ne glede na njegovo prevladujočo ali podrejeno vlogo, v določenem institucionalnem režimu načrtuje in izvaja tako, da dopolnjuje in podpira splošne cilje, in sicer ne glede na to, ali delo organizirajo oddelki ali ga posredujejo zasebni proizvajalci.

Delo razumemo kot organizirano dejavnost (Neale, 1976), ki vključuje zadovoljevanje bistvenih ali določenih ciljev in prinaša plačilo. V najbolj formalnem smislu se to nanaša predvsem na proizvodne delavnice v zaporu, vključno z delom v gradbeništvu in kmetijstvu, ki so bistvene sestavine režimov in usposabljanja zaprtih oseb, ter na hišna opravila. V širšem smislu naj bi delo zajemalo dejavnosti, kot so izobraževanje in telesno razgibavanje, delovna terapija in podobno, vendar nas v tem kontekstu te dejavnosti ne zanimajo. Delo se tako širi na dejavnosti, ki jih skupnost v širšem smislu razume kot del posameznikove delovne dobe in za katera navadno dobi plačilo. V mislih imamo proizvodno delo, delo v gradbeništvu, delo v kmetijstvu ali delo v obliki hišnih opravil, kot sta na primer pranje ali čiščenje. Skoraj vse zaprte osebe, ki so po pravilih, ki veljajo v zaporu, sposobne za delo in želijo delati, se vključujejo v takšne dejavnosti. Tako ne izgubijo popolnoma stika z življenjem, ki se odvija zunaj zaporskih zidov. Tudi na dopolnilne dejavnosti, npr. na izobraževanje, lahko z vidika določenih ciljev vodenja in nagrajevanja zapornikov gledamo kot na delo, vendar pa te dejavnosti pri načrtovanju dela ne igrajo tako pomembne vloge.

Pozitivne vidike delovnih izkušenj najdemo v zavodih, ki so namenjeni zaprtim osebam s srednje dolgo in dolgo zaporno kaznijo. Drugače je v zavodih, v katerih obsojenci prestajajo krajše zaporni kazni. Pri delu se srečujejo s pomanjkanjem delovne dejavnosti, z neusposobljenostjo, s težavami proizvodnje in s potrebo po usposabljanju, z majhno storilnostjo in veliko fluktuacijo delovne sile.

Pri načrtovanju dela zaprtih oseb moramo izhajati iz dejstva, da je delo bistveno za človekovo življenje in za njegovo osebno izkušnjo ter da je koristno za osebni razvoj, ker ponuja možnosti za doseganje uspehov, daje občutek koristnosti in zagotavlja zaslužek. S stališča uprave zavodov ni nobenega dvoma, da je delovna dejavnost med najustreznejšimi načini za nadzor zaprtih oseb.

Organiziranost gospodarske enote je odvisna od temeljnega namena kaznovanja. S tem v zvezi je urejeno delo obsojencev (Inštitut za gospodarsko pravo, Temeljne teze z izhodišči, 1999). Upoštevati je treba oba vidika, tj. vidik čimbolj smotrne in učinkovite »podjetniške« organiziranosti ter vidik uresničevanja dela obsojencev v skladu z namenom kaznovanja.

Ker je javno podjetje po veljavnih predpisih, ki urejajo gospodarske javne službe, organizirano kot ena od kapitalskih gospodarskih družb, opravlja dejavnost, ki je pridobitna. Pridobitna dejavnost je po Zakonu o gospodarskih družbah (ZGD, 1. člen) opredeljena kot dejavnost, ki se opravlja na trgu zaradi pridobivanja dobička. Ta cilj v vsaki gospodarski družbi določa tudi organiziranost. Upoštevati je treba, da je v javnem podjetju že sicer treba korigirati ta cilj z določenimi javnimi interesi, kar še zlasti velja za gospodarsko enoto, ki zagotavlja delo obsojencev. V skladu z mednarodnimi merili (Priporočilo št. R (87) 3 – Evropska zaporska pravila) čisti gospodarski interesi, torej dobiček, v gospodarskih enotah ne morejo biti edino merilo organiziranosti in izvajanja dejavnosti. Upoštevati je treba koristi zapornikov in njihove obravnave pri prestajanju kazni. Posebno pozornost je treba posvetiti vprašanju, v kakšnem okviru bi sploh lahko opravljali gospodarsko dejavnost v okviru javnega podjetja, in v tem smislu posebej opredeliti položaj obsojencev, razmerja nadrejenosti, podrejenosti in prirejenosti med organi in vodstvom javnega podjetja ter pristojnimi organi in funkcionarji uprave.

Pri analizi dosedanje organiziranosti moramo upoštevati specifičnost doseženega in usmeritev, da se še naprej zagotavlja uresničevanje »podjetniškega poslovanja« na eni strani ter pozitivnih učinkov pri rezultatih, ki izhajajo iz namena kaznovanja in v ospredje postavljajo interes obsojencev, na drugi.

### **3.3 Predstavitev JGZ in poslovanje v letu 2003**

#### **3.3.1 JGZ POHORJE**

➤ Firma podjetja:

Javni gospodarski zavod "POHORJE" Mirna, proizvodnja opreme za protipožarno zaščito in namakanje, ulivanje in kovanje barvnih kovin ter kmetijska proizvodnja

Z odločbo številka 04/4-S-022/4-63 z dne 30. 9. 1963 državnega sekretarja za notranje zadeve LR Slovenije je podjetje Pohorje prešlo v sestav KPD Dob. Na podlagi odločbe RSNZ SRS številka 12/0-10-S-022/3 z dne 14. 7. 1965 je bila ustanovljena dodatna firma – Kmetijsko gospodarstvo Slovenska vas.

Gospodarska enota Pohorje je bila organizirana z odločbo republiškega sekretarja za pravosodje in upravo številka IK 2-023-2/87 z dne 27. 11. 1987. Nastala je po združitvi dveh že omenjenih gospodarskih enot in bila vpisana v sodni register 23. 12. 1987. Z odločbama republiškega sekretarja za pravosodje in upravo z dne 4. 10. 1990 in 4. 2. 1991 se je dejavnost gospodarske enote razširila še na zunanje trgovinske posle, na trgovino z živilskimi in neživilskimi proizvodi in na proizvodnjo in prodajo kruha.

Leta 1992 je Vlada sprejela sklep o preoblikovanju podjetja Pohorje v delniško družbo, ki pa se ni izvršil. V skladu z odlokom o preoblikovanju gospodarske enote v javni gospodarski zavod (Ur. l. RS, št. 60/2001) od 1. 1. 2002 Pohorje posluje kot javni gospodarski zavod. Namen ustanovitve je zagotavljanje možnosti dela za osebe, ki so na prestajanju kazni zapora v zavodu Dob.

Dejavnosti, organizirane znotraj gospodarske enote, so se glede na potrebe dela, števila oseb na prestajanju kazni zapora in poslovnega okolja z leti spreminjale. Do največjih sprememb je prišlo v letu 1980, ko se je ukinila industrijska predelava lesa in je najpomembnejša dejavnost postala industrijska predelava kovin. S tem se je pričel intenzivni razvoj programa gasilskih armatur in tehnologij za predelavo aluminija in bakrovih zlitin.

Do leta 1990 je bil poslovni sistem Pohorje največji proizvajalec gasilskih armatur v Jugoslaviji, kjer je bilo na trgu tedanje države prodanega kar 95 % celotnega proizvodnega programa. Po letu 1991 se je prodaja preusmerila na zahtevnejše evropske trge, na katerih se še danes proda do 70 % proizvodnega programa. JGZ Pohorje je najpomembnejši in največji dobavitelj vodilnega proizvajalca in ponudnika te vrste opreme v Evropi, ki je med tremi največjimi proizvajalci v svetu.

V odprtem in polodprtem delu zavoda je v sklopu dejavnosti JGZ organizirana kmetijska proizvodnja, ki zajema tri osnovne dejavnosti: poljedelstvo, vrtnarstvo, živinorejo in konjerejo – vzreja slovenske toplokrvne pasme konj. Oddelek posebnih dejavnosti omogoča opravljanje enostavnejših del, kjer se zaposlujejo obsojene osebe, ki zaradi omejitev ne morejo biti razporejene na delo v proizvodni proces.

JGZ Pohorje ima pridobljen certifikat ISO 9001 in BVQI certifikat za razvoj, proizvodnjo in prodajo gasilskih armatur in opreme za gašenje, ki ju stalno potrjuje.



JGZ Pohorje se že nekaj let sooča s težavami v poslovanju, ki se zrcalijo v negativnem finančnem rezultatu. Negativna razlika med prihodki in odhodki je iz leta v leto višja. Investicijska nesposobnost, visoka stopnja izrabljenosti strojne in tehnološke opreme in neučinkovit motivacijski sistem negativno vplivajo na poslovanje in onemogočajo rast in razvoj poslovnega sistema.

### **3.3.2 JGZ KOZJAK**

➤ Firma:

Javni gospodarski zavod "KOZJAK", kovinska predelava, galvanika, kmetijstvo

Proizvodno podjetje Kozjak je bilo ustanovljeno z odločbo republiškega sekretarja za pravosodje in občo upravo številka P 023-1/72 z dne 13. 2. 1973. Dejavnost gospodarske enote je bila razširjena z odločbo dne 27. 6. 1986. Javni gospodarski zavod Kozjak je ustanovila Vlada Republike Slovenije z »Odlok o preoblikovanju gospodarske enote« Proizvodno podjetje Kozjak p.o. v »Javni gospodarski zavod Kozjak, Kovinska predelava, galvanika, kmetijstvo« dne 12. julija 2001, številka 250-02/2001-3 (Ur. l. RS, št. 60/2001).

Dolgoročni cilj delovanja JGZ Kozjak je uspešno poslovanje in zaposlovanje obsojenih oseb ter ostalih kategorij zaprtih oseb v času prestajanja kazni v zavodu Maribor.

Predmet poslovanja JGZ Kozjak se je izoblikoval v preteklih letih. Trenutno nudijo različna dela zaprtim osebam v kovinski predelavi, galvanski zaščiti, poljedeljski proizvodnji, živinoreji in opravljanju storitev, opustili pa so gospodarjenje z gozdovi, pridelavo hmelja ter vzrejo kur nesnic.

Je druga največja gospodarska enota. Kljub zmanjšanju naročil v kovinski proizvodnji in galvaniki, hude suše v poljedelstvu ter brez uslužnostnega pitanja v živinoreji so leto 2003 so zaključili s presežkom prihodkov nad odhodki, kar je posledica povečanja finančnih prihodkov.

### **3.3.3 JGZ RINKA**

➤ Firma:

Javni gospodarski zavod "Rinka" Celje, kovinska proizvodnja, mizarstvo, pranje perila

Gospodarska enota Rinka je bila organizirana z odločbo Republiškega sekretariata za notranje zadeve, številka 12/0-10-S-022/1-68 z dne 20. 2. 1968. V skladu z odlokom o preoblikovanju gospodarske enote v javni gospodarski zavod (Ur. l. RS, št. 60/2001) od 1. 1. 2002 Rinka posluje kot javni gospodarski zavod. Ob preoblikovanju so se k JGZ Rinka pripojile tudi Radeške obrtne delavnice, ki so bile ustanovljene z odločbo Republiškega sekretariata za notranje zadeve številka 12/0-10-S-022/4 z dne 6. 11. 1965.

Predmet poslovanja JGZ Rinka je opravljanje storitev na področju kovinske in mizarске proizvodnje, storitve pralnega servisa, razna vzdrževalna dela, ličarstvo in pekarstvo. Dolgoročni cilj delovanja JGZ Rinka je povečevati število zaprtih oseb in gojencev, ki bodo želeli delati, na trgu iskati primerno stalno delo za zaprte osebe in dejavno vključevati zaposlene v prevzgojni proces, in sicer v zavodu za prestajanje mladoletniškega zapora in kazni zapora Celje ter v Prevzgojnem domu Radeče. Med gospodarskimi enotami je po velikosti na tretjem mestu.

V poslovnem letu 2003 so uspeli pridobiti in organizirati toliko dela, da so lahko zaposlili vse zaprte osebe v Celju in mladoletnike v Radečah, ki so želeli delati. Vendar pa obseg opravljenega dela ni bil tolikšen, da bi lahko pokrivali vse stroške poslovanja. Finančno poslovanje je bilo likvidno, obveznosti do dobaviteljev so v glavnem poravnali pravočasno, soočali pa so se s problemi neplačevanja s strani nekaterih kupcev.

### **3.3.4 JGZ GOLOVEC**

➤ Firma:

Javni gospodarski zavod "Golovec" Ljubljana, kovinska galanterija, mizarstvo, knjigovezništvo, šiviljstvo, storitve

Z odločbo Okrajnega ljudskega odbora Ljubljana številka 023/5/63 z dne 18. 1. 1963 so bile ustanovljene Obrtne delavnice Golovec. Z odločbo Izvršnega sveta skupščine SR Slovenije številka 032-46/73 z dne 25. 12. 1973 so bili Obrtne delavnice Golovec, Kmetijsko gozdarstvo Krim Ig in Obrtne delavnice Ig združeni v Proizvodne obrate Golovec. Z odločbo Izvršnega sveta skupščine SR Slovenije številka 24-02/81-1 z dne 5. 2. 1981 so se obrati knjigoveznica, šivalnica in

kmetijsko gospodarstvo izločili iz gospodarske enote Proizvodni obrati Golovec. Z odlokom o preoblikovanju gospodarske enote št. 250-02/2001-1 z dne 12. 7. 2001 (Ur. l. RS, št. 62/2001) pa sta se obe gospodarski enoti ponovno spojili in skupno poslujeta kot JGZ Golovec od 1. 1. 2002.

JGZ Golovec je bil ustanovljen za zagotavljanje dela zaprtim osebam na prestajanju kazni zapora v zavodu za prestajanje kazni zapora Ljubljana, z oddelki v Radovljici, Novem mestu in na Igu ter zavodu za prestajanje kazni zapora Ig. JGZ Golovec nima svojega proizvoda. V oddelkih ni organizirane proizvodnje, obsojence pa zaposlujejo pri podjetjih zunaj zavoda.

Tudi JGZ Golovec se že vrsto let sooča s težavami v poslovanju in pri pridobivanju ustreznih del. Poslovno leto 2003 so zaključili pozitivno, vendar gre dobršen del dobička na račun odprodaje osnovnih sredstev.

### **3.3.5 JGZ EMOPLAST**

➤ Firma:

Javni gospodarski zavod "Emboplast", predelava plastičnih mas in storitve

Proizvodno podjetje Emboplast Obrtne delavnice je bilo ustanovljeno z odločbo Republiškega sekretariata za notranje zadeve številka 12/010-S-02212-68 z dne 3. 6. 1968. Javni gospodarski zavod Emboplast je ustanovila Vlada Republike Slovenije z »Odlokom o preoblikovanju gospodarske enote« Proizvodno podjetje Emboplast Obrtne delavnice v »Javni gospodarski zavod Emboplast, predelava plastičnih mas in storitve« dne 12. julija 2001, številka 628-02/2001-1 (Ur. l. RS, št. 60/2001).

Osnovna dejavnost je predelava plastičnih mas (brizganje) in razni programi ročnega in strojnega sestavljanja. Svojega proizvoda nimajo. Delo je organizirano na dveh lokacijah (v Kopru in Novi Gorici). V JGZ Emboplast so poslovno leto 2003 zaključili z negativnim poslovnim rezultatom, saj niso uspeli povečati obsega celotnih prihodkov ob hkratnem povečanju odhodkov.

Podatke o poslovnem izidu javnih gospodarskih zavodov v letu 2003 prikazuje tabela 2:

*Tabela 2 : Poslovni izidi javnih gospodarskih zavodov v letu 2003 v tisoč SIT*

	Rezultat iz poslovanja	Rezultat iz financiranja	Rezultat iz izrednega delovanja	POSLOVNI IZID
JGZ Pohorje	- 184.490	- 19.505	5.532	- 198.463
JGZ Kozjak	- 21.753	7.025	16.067	1.339
JGZ Rinka	- 8.612	902	144	- 7.566
JGZ Golovec	8.711	429	150	9.290
JGZ Emboplast	- 4.219	1.026	1.381	- 1.812
JGZ SKUPAJ	- 210.363	- 10.123	23.274	- 197.212

*Vir: Zaključni računi JGZ za leto 2003*

Skupna značilnost novoustanovljenih javnih gospodarskih zavodov je, da je poslovanje v osnovni dejavnosti, zaradi katerih so ustanovljeni, negativno in da je stopnja odpisanosti stalnih sredstev izredno visoka. To pomeni, da delajo s starimi, dotrajanimi sredstvi, da trg ne prizna stroškov, ki jih ustvarjajo pri poslovanju, da se konkurenčnost teh enot slabša. Razen JGZ Pohorje nima noben JGZ svojega proizvoda. Vsi ostali JGZ opravljajo priložnostna dela in storitve za zunanje partnerje. To je tudi eden od vzrokov, da v obnovo osnovnih sredstev oziroma v posodobitev proizvodnje vlagajo malo ali skoraj nič.

Visoka fluktuacija zaprtih oseb in slaba strokovna usposobljenost sta težavi, s katerima se ukvarjajo v vseh enotah, razen na Dobu, kjer zaprte osebe prestajajo daljše zaporne kazni. S sprejetjem novega zakona (ZIKS-1) so se sicer zmanjšale obveznosti iz naslova dela, ko obsojenec ne dela (bolniške odsotnosti se več ne obračunava), redno zaposlenim delavcem pa se plače zagotavljajo po predpisih, ki veljajo za javni sektor, kar pomeni, da so stroški dela bistveno višji kot v primerljivih podjetjih.

Zagotavljanje pravice do dela zaprtim osebam omogoča, da si med prestajanjem kazni zopora ohranijo oziroma pridobijo delovne navade in ustrezen odnos do dela. Obsojencu, ki je zmožen za delo in želi delati, je treba omogočiti delo v skladu z možnostmi zavoda (ZIKS-1, 15. člen). Delo torej ni obvezno, zavod pa ga »mora« ponuditi, če obsojenec želi delati. V letu 2003 je bilo zaprtim osebam delo omogočeno predvsem v JGZ, nekaterim pa tudi zunaj zavoda (ZIKS-1, 52. in 53. člen) in pri hišnih delih (kuhinja, pralnice, čiščenje skupnih prostorov). V večini zavodov tudi v letu 2003 niso mogli zagotoviti dela za vse zaprte osebe, ki so bile za delo sposobne in so želele delati, ker ni bilo na voljo dovolj delovnih mest.

Število zaprtih oseb na dan 1. 1. 2003 je bilo 1099, povprečno dnevno stanje v letu 2003 pa 1120.

*Tabela 3 : Razporeditev zaprtih oseb na delo po kategorijah in po spolu na dan 1. 1. 2003*

Razporeditev na delo	Obsojenci	Obsojenke	Priporniki	Upravno kaznovani	Mladoletniki	SKUPAJ
JGZ	318	11	30	3	16	378
hišna dela	113	5	7	1	4	130
Zunaj zavoda	34	4	0	0	0	38
Terapevtske delavnice	7	0	0	0	0	7
SKUPAJ	472	20	37	4	20	553
Dela ni bilo mogoče zagotoviti	142	0	206	13	9	370
Odklonili	57	3	37	1	1	99
Za delo nezmožni	70	3	4	0	0	77
SKUPAJ	296	6	247	14	10	546

*Vir: Letno poročilo 2003, Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij, str. 82*

Plačilo za delo je predvideno v 54. členu zakona o izvrševanje kazenskih sankcij (ZIKS-1) in podrobneje opredeljeno v Pravilniku o količnikih za določitev osnovnih plačil, o kriterijih in merilih za ocenjevanje uspešnosti in rezultatov dela obsojencev ter o nagradah mladoletnikov (Ur.l. RS, št. 52/2002). Plačilo za delo je sestavljeno iz osnove, ocene delovne uspešnosti in dodatkov. V veliki meri je odvisno tudi od rezultatov dela. V letu 2003 je bilo najvišje plačilo v JGZ 50.412 SIT, pri hišnih delih v zavodu 27.480 SIT in na delu zunaj zavoda 64.722 SIT. Najnižje plačilo pa je bilo v JGZ 8.400 SIT, pri hišnih delih 12.650 SIT in na delu zunaj zavoda 13.102 SIT (Letno poročilo 2003, str. 83). V skladu z zakonom (ZIKS-1, 57. člen) mora zavod, v katerem obsojenec prestaja kazen, 20 % plačila za delo, ki ga prejme obsojenec, hraniti kot njegov obvezni prihranek.

Zdravstveno varstvo obsojencev se izvaja po splošnih predpisih o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZIKS-1, 58. člen), in sicer v breme proračuna. Vse zaprte osebe so tudi zavarovane za invalidnost in telesno okvaro, ki je posledica bolezni oziroma nesreče pri delu, pri poklicnem izobraževanju oziroma opravljanju dovoljenih dejavnosti. Prispevek krije "organizator" dovoljenih dejavnosti. To pomeni, da plača prispevek JGZ, če obsojenec dela v JGZ, če dela v okviru hišnih del, pa plača zavod. S sprejetjem sprememb zakona o izvrševanju

proračuna RS za leti 2003 in 2004 (Ur. l. RS, št. 63/2003) je bila s 1. 7. 2003 zaprtim osebam ukinjena pravica do pokojninskega zavarovanja.

### **3.4 Zbiranje potrebnih podatkov**

JGZ so nastali iz notranje organizacijskih enot zaporov. Poslovanje je iz leta v leto težje, negotovo. Vse težje je namreč najti primerno delo in s prihodki pokrivati stroške poslovnih sistemov. Glede na zaostrene razmere na trgu se danes zastavlja vprašanje perspektivnosti obstoječe organizacije dela za zaprte osebe ter programov in dejavnosti, ki jih izvajajo JGZ. Uprava bo morala skupaj z državo (ustanoviteljico) najti način, kako pomagati JGZ iz težav oziroma spremeniti organizacijsko obliko, preko katere organizira zaposlovanje zaprtih oseb. Glede na sprejem Slovenije v Evropsko unijo je bila odločitev, s kom naj se primerjamo, enostavna. Zanima nas, kako je v primerjavi s Slovenijo zaposlovanje zaprtih oseb urejeno v Evropi: v Avstriji, na Slovaškem, v Romuniji, v Bolgariji, na Finskem, na Norveškem, na Nizozemskem in Bavarskem.

Najobširnejše in raznolike podatke sem pridobila ob osebnem obisku pri Bavarski zaporski upravi. V ostale države sem na zaporske uprave naslovila anketo (Priloga 1). Anketo sem sestavila na osnovi odprtih vprašanj, saj sem se želela izogniti odgovorom »da«, »ne« ali »tega nimamo«. Državam oziroma piscem sem pustila, da po svoji presoji opišejo stanje v državi (pri tem sem imela v mislih predvsem finančno poslovanje).

#### **3.4.1 BAVARSKA**

Obisk na Bavarskem v dneh od 26. 5. do 30. 5. 2002 je bil namenjen obisku treh zaporov, s posebnim poudarkom na seznanitvi z delom obsojencev in načinom zaposlovanja ter financiranja teh dejavnosti. Predstavniki ministrstva za pravosodje zvezne dežele Bavarske<sup>1</sup> nam je podrobno predstavil sistem izvrševanja kazenskih sankcij na Bavarskem, nato pa smo obiskali zapor v Straubingu, v Kaisheimu in si ogledali mladoletniški zapor v Neuburg-Herrenworthu.

---

<sup>1</sup> V Nemčiji ima vsaka dežela ministrstvo za pravosodje in sama sprejema predpise s tega področja (seveda v okvirih, ki jih določajo zvezni predpisi).

## Organizacija

Vodenje celotnega izvrševanja kazenskih sankcij na Bavarskem je v rokah Bavarskega ministrstva za pravosodje. V sklopu ministrstva je oddelek za izvrševanje kazenskih sankcij s skupno 21 sodelavci. Med njihove naloge spadajo: organizacija izvrševanja kazenskih sankcij, kadrovske zadeve, vključno z izobraževanjem osebja, priprava in izvajanje proračuna za vse zavode za izvrševanje kazenskih sankcij, gradbene zadeve, sodelovanje pri zakonodaji na področju izvrševanja kazenskih sankcij, osnovno in poklicno izobraževanje in zaposlovanje zaprtih oseb ter obravnava vlog in pritožb.

Med ministrstvom za pravosodje in zavodi za izvrševanje kazenskih sankcij ni vmesnega organa. Neposredni stik med zavodi in nadzornim organom, katerega predstavniki redno obiskujejo bavarske zavode za izvrševanje kazenskih sankcij in preverjajo njihovo delo, se je v preteklosti izkazal kot ustrezen. Zagotavlja kratke poti odločanja. Ministrstvo ima tako stik s prakso na področju izvrševanja kazenskih sankcij.

V vsakem zavodu imajo upravo, ki skrbi za proizvodni del – gospodarstvo, kar predpisuje ministrstvo. Uprava deluje v okviru zakona o izvrševanju kazenskih sankcij in je zadolžena za:

- gospodarno poslovanje (dobiček),
- zagotavljanje delovnih mest za zaprte osebe,
- izobraževanje zaprtih oseb v okviru možnosti,
- sodelovanje z gospodarskimi subjekti zunaj zavoda (npr. obrtno in gospodarsko zbornico).

Delovna uprava je služba zavoda. Upravnik zavoda je predstojnik delovne uprave (porazdeli naloge in pooblasti vodje delovne uprave za dela z gospodarskega področja). Delovno upravo vodi višji uradnik. Naloge vodje uprave so, da poskrbi za delovna mesta in izobraževanje zaprtih oseb, vodi razgovore z zunanjimi izvajalci, vrednoti uspešnost poslovanja in nabavlja opremo za delo. Vsako leto pripravi poslovno poročilo in poročilo o dobičku oziroma izgubi, ki ju podpiše tudi upravnik, ter ju pošljejo na ministrstvo.

Posamezne delavnice v gospodarskih enotah zavodov vodijo mojstri. Njihova vloga je strokovno vodenje obsojencev pri delu, poklicno izobraževanje obsojencev, zadolženi so za prevzem izdelkov in orodja ob koncu delovnega časa, izdelujejo stroškovnike in kalkulacije cen za svojo delavnico ter poučujejo obsojence o varstvu pri delu. Mojstre vodi eden izmed njih, ki ga predlaga vodja delovne uprave in imenuje upravnik. Ta razporeja delovni čas mojstrov.

## **Delo zaprtih oseb**

Pri prizadevanjih za socialno reintegracijo obsojene osebe je odločilnega pomena uvajanje v redno delo in, če je treba, poklicno izobraževanje in usposabljanje. S smiselnim in uporabnim delom naj bi se zaprta oseba privadila na življenje, ki temelji na njenem lastnem delu. Zato zakon o izvrševanju kazenskih sankcij izrecno določa, da je zaprta oseba (v nasprotju z zaprtimi osebami v preiskovalnem zaporu, za katere ne velja delovna obveznost) dolžna opravljati delo, ki je primerno njenim telesnim sposobnostim. Organ za izvrševanje kazenskih sankcij mora zaprti osebi dodeliti gospodarsko donosno delo in pri tem upoštevati njene sposobnosti, spretnosti in nagnjenja.

Delo je sestavni del procesa prestajanja kazni in ena od pomembnih komponent varnosti. Cilj zaposlovanja je usposobiti zaprto osebo, da dela, da ohrani delo tudi po prestani kazni. Veliko zaprte populacije se namreč v zaporu prvič sreča z delom. Naučiti se morajo delovnih navad, delovnega ritma, ki jih čaka zunaj zapora, prevzemanja obveznosti. Obsojenci, ki delajo, postajajo komunikativnejši (med seboj in z osebjem), nekaj zaslužijo. Več prihodkov iz naslova dela pa razbremeni davkoplačevalce.

Povprečno je bilo v letu 2001 na Bavarskem zaposlenih 5657 obsojencev. Prihodek iz dela je znašal 44,2 milijonov evrov. Polovica vseh zaprtih oseb, ki pride v zapor, pred tem ni imela redne zaposlitve, nobene izobrazbe (23 % brez vsakršne izobrazbe). Cilj, ki ga zasledujejo pri izvrševanju kazni, je, da izboljšajo izobrazbeno raven, vendar se mora obsojenec s tem strinjati.

## **Vrste zaposlitve**

Ministrstvo za pravosodje si je prizadevalo in si prizadeva povečati možnosti za redno zaposlitev zaprtih oseb in zato veliko vlaga v to dejavnost. Delovna mesta, ustvarjena v zavodih za izvrševanje kazenskih sankcij, ter obstoječe zaposlitvene možnosti pa je mogoče zagotavljati in širiti samo, če je mogoče za sodelovanje pridobiti tudi podjetja iz tržnega gospodarstva. Ta prizadevanja je mogoče podpreti s tržnim nastopom in ustrezno predstavitvijo produktivnosti zavodov za izvrševanje kazenskih sankcij. V ta namen je bila izdelana brošura o delovnih obratih bavarskih zavodov za izvrševanje kazenskih sankcij, ki ji je priložen CD-ROM, ter zasnovana internetna predstavitev dela v okviru izvrševanja kazenskih sankcij. Brošura in internet nudita splošne informacije o delu v okviru izvrševanja kazenskih sankcij in konkretne ponudbe storitev posameznih zavodov za izvrševanje kazenskih sankcij.



Delovni obrati zavodov za izvrševanje kazenskih sankcij nastopajo v novih medijih kot partnerji industrije in obrti ter domačemu gospodarstvu svoje storitve ponujajo kot "podaljšana delavniška miza". Pri tem je v ospredju partnersko sodelovanje. Zaprte osebe delajo v lastnih obratih zavoda (za potrebe zavoda in potrebe ustanov zvezne dežele), v podjetniških obratih (tu zaprte osebe delajo pod strokovnim vodstvom delavca nekega podjetja) in v t.i. zunanjih zaposlitvah (zaprti oseba opravlja delo pod nadzorom, a zunaj zavoda za izvrševanje kazenskih sankcij).

### **Področja zaposlovanja zaprtih oseb**

43 % zaprtih oseb dela za podjetja, ki pridejo v zavode in tu organizirajo proizvodnjo v zavodu. Značilno za to obliko zaposlovanja je, da dajo zavodi v uporabo prostore in pripeljejo na delo obsojence, delodajalec pa zagotavlja vse ostalo – material, stroje, tehnologijo itd. V teh obratih delajo običajno dva do štiri pooblašeni delavci zavoda (paznik – inštruktor), vsa ostala opravila v procesu pa izvajajo strokovni delavci delodajalca.

23 % zaprtih oseb zaposlujejo v lastnih obratih (ključavničarske delavnice, mizarske delavnice, krojaške delavnice, tiskarne, ličarske delavnice, elektro delavnice, pekarnice, kmetijska dejavnost ...). Značilno za to obliko zaposlovanja je, da je mogoče ohranjati delo na daljši rok in da je večina izdelkov namenjena državni upravi. Ta je največkrat edini kupec. Manjše količine odkupijo zaposleni oziroma prodajo na prostem trgu.

23 % je zaposlenih pri hišnih delih, kjer ne sme biti zaposlenih več kot 10 % vseh zaprtih oseb. V kategoriji hišnih del je, enako kot pri nas, zajeto vse, kar sodi v zagotavljanje reda in čistoče in zagotavljanje normalnih pogojev življenja in dela v objektih za prestajanje kazni in vseh ostalih objektih uprave.

6 % zaprtih oseb se udeležuje poklicnega izobraževanja (pomočniški izpiti).

3 % zaprtih oseb je vključenih v delovno terapijo.

2 % zaprtih oseb je vključenih v nepoklicno izobraževanje (tečajji po želji obsojencev).

### **Plačilo za delo**

Priznanje za obvezno delo zaprtih oseb je plačilo. Sem spada od začetka leta 2001 na podlagi nove zakonske ureditve nedenarni del plačila: zaprte osebe, ki so dva meseca brez prekinitev opravljale dodeljeno delovno obveznost, dobijo kot priznanje za neprekinjeno opravljanje dela poleg plačila še en dela prost dan, ki ga lahko prihranijo in si s tem zagotovijo zgodnejši odpust iz zavoda. Enako velja tudi za zaprte osebe, ki se udeležujejo izobraževanja.

Poleg tega država skoraj v celoti financira prispevek za zavarovanje za primer brezposelnosti. Zaprtim osebam, ki opravljajo obvezno delo, se tudi ne zaračunavajo prispevki za zaporne stroške, tako da je npr. oskrba brezplačna.

Zaprte osebe v odprtih oddelkih imajo načeloma možnost, da namesto dodeljenega obveznega dela na podlagi delovnega razmerja opravljajo delo, se izobražujejo ali usposablajo za poklic zunaj zavoda za izvrševanje kazenskih sankcij. V tem primeru od delodajalca dobijo pogodbeno določeno plačilo, od tega pa morajo plačati prispevek za zaporne stroške, in sicer za prenočišče in oskrbo. Za zaprte osebe v delovnem razmerju sicer veljajo običajni predpisi za delojemalce, še posebej tisti, ki se nanašajo na socialno zavarovanje.

Zaprta oseba sme mesečno tri sedmine prihodkov, kar ureja zakon o izvrševanju kazenskih sankcij, kot "hišni denar" porabiti za nakupe. Štiri sedmine prejemkov so določene za zagotovitev nujnih sredstev, potrebnih za preživljanje zaprte osebe in njenih preživninskih upravičencev v prvih štirih tednih po odpustu iz zavora. Ta znesek se steka k tem sredstvom, dokler ni dosežena višina predvidene premostitvene denarne pomoči. Potem ko se doseže predvideni znesek za premostitveno pomoč, se te štiri sedmine stekajo k lastnemu denarju zaprte osebe, s katerim sicer lahko prosto razpolaga, ne sme pa ga imeti pri sebi in načeloma tudi ne porabiti za nakupe v zavodu.

Redni tedenski delovni čas zaprtih oseb je enak rednemu tedenskemu delovnemu času javnih služb.

Za zaprte osebe, ki opravljajo delo, veljajo predpisi za spodbujanje zaposlovanja. Prispevke za Zvezni zavod za zaposlovanje krije v celoti (delojemalčev in delodajalčev delež) dežela, ki je pristojna za zavod za izvrševanje kazenskih sankcij.

### **Oblikovanje cen, prihodi, nadzor**

Pri oblikovanju cen upoštevajo lastne stroške in jih primerjajo s cenami na trgu (ne poznajo dampinških cen). Če so lastni stroški manjši, poslujejo z dobičkom. Kako visok je dobiček, je odvisno od tega, ali se odločijo za posel in v kakšnem obsegu. Če ni zaslužka, posla ne prevzamejo. Pomembno je, da ne poslujejo negativno. Kalkulacijo sestavljajo stroški obsojeniških nagrad, stroški materiala, plače delavcev, amortizacija in cena kapitala (naj ne bi bila nižja od obresti, ki jih nudi banka). Kalkulacija je enaka kot v podjetjih, ki poslujejo »zunaj«. Usmerjenost gospodarskih enot je tržna.

Delovna uprava dobi iz proračuna na začetku leta toliko sredstev, da normalno posluje, upoštevajoč bodoči zaslužek gospodarskih enot. Če zaslužijo več od ocenjenega v posameznem letu, lahko razpolagajo z največ polovico tega

presežka (vendar po temeljiti obrazložitvi porabe). Knjigovodstvo je enako kot v zunanjih podjetjih. Gospodarske enote so sestavni del zaporov, zato nimajo svojega žiro računa. Račun pri banki ima zavod in preko njega posluje tudi gospodarska enota. Prihodki, ki jih pridobivajo s prodajo gotovih izdelkov na trgu, s prodajo polizdelkov po naročilu, s prodajo lastnih proizvodov in opravljanjem storitev ostalim zavodom in zaposlenim in prihodki iz sodelovanja gostujočih podjetij v zavodih, gredo neposredno v državno blagajno.

Deleži posameznih prihodkov v letu 2001 v zavodu v Keisheimu:

- 51% prihodkov je bilo pridobljenih s prodajo proizvodov in storitev na trgu,
- 40% prihodkov je bilo ustvarjenih s prodajo proizvodov in storitev ostalim zavodom,
- 9% prihodkov je bilo ustvarjenih s prodajo zaposlenim delavcem.

Delovno upravo nadzira upravnik zavoda (po svoji presoji, nenapovedano). Delovno upravo nadzira tudi računsko sodišče dežele Bavarske. Z vidika poslovanja je najpomembnejše letno poročilo z elementi, kot so inventura, stanja na kontih, ugotovljeni dobiček oziroma izguba, razkritja. Zavod pošlje en izvod letnega poročila na ministrstvo za pravosodje in en izvod na računsko sodišče. Prva odgovorna oseba za poslovanje gospodarske enote je upravnik – s svojo desno roko, vodjem delovne uprave.

### **3.4.2 AVSTRIJA**

Tudi v Avstriji obstaja (z zakonom predpisana) delovna obveznost za vse zapornike, ki so za delo sposobni (povzeto po Gutschi, 2003). Vodstvo zavodov skrbi za to, da vsak zapornik opravlja koristno delo. V povprečju je zaposlenih približno 80% vseh zaprtih oseb.

Zaprte osebe opravljajo delo na naslednjih področjih:

1. Vsa dela, ki nastajajo znotraj zaporov, skušajo opraviti sami zaporniki. Sem spadajo obrtniške dejavnosti, pomoč pri pisarniških delih, čiščenje prostorov, vzdrževalna dela na poslopih, zaposlitev v kuhinji in pralnici itd.
2. Poleg tega zaporniki ponujajo storitve tudi javni upravi, podjetjem, obrtnikom in zasebnikom. V ta namen vodstvo sklepa ustrezne civilnopravne pogodbe.
  - a) Zavod sprejema naročila za opravljanje storitev ali za dokončanje proizvodov in na ta način nudi delo zapornikom v okoli 300 zavodskih podjetjih v več kot 50 panogah (to so med drugim mizarstvo, ključavničarstvo, knjigoveštvo, kleparstvo, kvalificirane mehanične storitve, inštalaterstvo, električarstvo, slikopleskarstvo, zidarstvo,

- krojaštvo, čevljarstvo, frizerstvo, pekarstvo, kuhanje, mesarstvo, pranje perila, šiviljstvo, tkalstvo, tiskarstvo, vrtnarstvo ipd.).
- b) Nekatera zasebna podjetja predstavljajo svoje lastne delavnice na območje zaporskih ustanov in tako zaposlujejo zaprte osebe. Plačilo za delo plačujejo podjetja zavodu.
  - c) Zaporniki so zaposleni tudi zunaj zaporov. Gre za t. i. 'zapornike s prostim izhodom' ('Freigänger'). To so zaporniki, ki imajo milejše zaporne pogoje. Delo jim nudijo različni delodajalci, ki delovno silo, ki jim je na ta način na razpolago, plačujejo zavodom. V takih primerih se morajo zaporniki z zaposlitvijo strinjati. Obstaja možnost, da to zaposlitev zaporniki ohranijo tudi po prestani kazni.

S strani zakona je pri obračunavanju plačil treba upoštevati tudi narodno gospodarstvo. To pomeni, da zavod delovne sile, ki jo nudijo zaporniki, in iz tega izhajajočih rezultatov dela, ne sme ponujati po dampinških cenah, ampak se mora zgledovati po tekočih tržnih cenah oziroma plačah. Manjša odstopanja od standardov gredo na račun praviloma slabše kakovosti in produktivnosti od običajne. Višina nadomestil za delo je predvidena z zakonsko predpisanimi stopnjami, ki se razlikujejo glede na to, ali gre za lahka pomožna dela (trenutno 5,104 EUR na uro), težja pomožna dela, ročna dela, kvalificirana dela ali predhodna dela (trenutno 7,656 EUR na uro). To vrednotenje se redno prilagaja splošnemu razvoju gibanja plač. Namesto urnega plačila se lahko zapornike plačuje tudi po učinku, zlasti takrat, ko tak način plačevanja pomeni spodbudo za učinkovitejše delo. Od tega zneska je 75% namenjenih nadomestilu stroškov zopora. Preostanek je po odbitku prispevka za zavarovanje za delo na voljo zapornikom za osebne potrebe, in sicer ena polovica. Druga polovica se hrani za čas po prestani zaporni kazni.

V Avstriji je bilo po zadnjih podatkih z zaporniškimi delom in prispevki za stroške, povezane s prestajanjem zaporne kazni, doseženih za približno 30 milijonov evrov prihodkov. Celotni prihodki so bili v primerjavi s preteklim letom večji za 15%. Samo z angažiranjem zaporniškega dela v korist zasebnih delodajalcev je bilo v letu 2002 ustvarjenih za 6.296.000 evrov prihodkov. Pomembni so še prihranki, ki so nastali z opravljanjem lastnih storitev s strani zaporskih ustanov, še posebej na področju vzdrževanja poslopij, in sicer v višini 13 milijonov evrov. Ti v pomembnem delu temeljijo na delovnem prispevku zaprtih oseb. Izdatki na drugi strani znašajo približno 130 milijonov evrov. Da bi še povečali možnosti zaposlovanja zaprtih oseb, si Ministrstvo za pravosodje prizadeva za ureditev statusa zapornikov s prostim izhodom in poskuša delo zapornikov čim učinkoviteje predstaviti javnosti, npr. z oblikovanjem predstavitvenih spletnih strani.

### 3.4.3 BOLGARIJA

Pravico do dela oziroma obveznost dela je v Bolgariji urejena z Zakonom o izvrševanju kazenskih sankcij (povzeto po Vassilev, 2003). Z njegovo pomočjo je bilo 1. januarja 2003 ustanovljeno državno podjetje ('Prison Affairs Fund'), ki ureja tiste dejavnosti, katerih namen je prizadevanje za izboljšanje pogojev za izvrševanje kazni zapora. Podjetje je pravna oseba in ima neprofitni značaj. Sedež je v Sofiji in ima oddelke v zaporih in prevzgojnih zavodih po državi. Dejavnost podjetja je usmerjena k čim večjemu zaposlovanju zaprtih oseb, temelji pa na izboljšanju vedenja zapornikov in njihovem izobraževanju. Ponovna socializacija oseb na prestajanju zaporne kazni ima prednost pred doseganjem ekonomskih in finančnih rezultatov.

Podjetje zbira sredstva in opravlja plačila s posebnih, za to namenjenih računov. Finančni viri so zlasti prihodki od industrijske in druge dejavnosti, ki se izvaja v okviru zapora, prihodki od oddaje zemljišč, prostorov in opreme v najem, donacije fizičnih in pravnih oseb in drugi prihodki.

Zbrana sredstva se uporabljajo zlasti za izgradnjo in izboljšanje bivalnih in delovnih pogojev v zaporih, za zagotavljanje varnosti in tehnične opreme ter za preskrbo z obratnimi sredstvi. Z njimi financirajo raziskovalno in publicistično dejavnost na področju izvrševanja kazenskih sankcij ter usposabljanje in izobraževanje zapornikov in zaposlenih. Del sredstev gre za stimulacijo zapornikov, zaposlenih, pa tudi vseh posameznikov, ki z zapori kakor koli sodelujejo. Del sredstev se namenja izboljšanju zdravstvenih storitev za zaprte osebe, pa tudi kulturnim in športnim dejavnostim ter financiranju tveganih proizvodnih dejavnosti. Prihodki podjetja, ki so neposredno povezani z izboljšanjem razmer v zaporih, so neobdavčeni.

V teritorialnih enotah podjetja so organizirane različne proizvodne dejavnosti – pohištvena, kovinska, šiviljska, kmetijska, industrijska ipd. Tu delajo delavci, uradniki (te plača podjetje) in tudi zaporniki. Na podlagi pogodb, sklenjenih s podjetji, del zaprtih oseb dela tudi zunaj zavoda – gre za t.i. posojanje dela (lending of labour).

Končni proizvodi, ki so rezultat lastne dejavnosti, se prodajajo na domačem trgu (pohištvo, kovinski izdelki, pletenine, kmetijski pridelki – zelenjava, mleko, jajca in živalski proizvodi ipd.). Država podjetju ne priznava nikakršnih prednosti glede položaja, ki ga ima pri prodaji proizvodov in storitev na trgu. Podjetje tako posluje pod normalnimi tržnimi pogoji, kot jih narekuje delovanje tržnega mehanizma.

Del ustvarjene proizvodnje namenjajo zadovoljevanju potreb v okviru zaporov; gre zlasti za stroške uniform osebja, stroške namestitve zapornikov (posteljina itd.), kmetijske pridelke, namenjene za prehrano zaprtih oseb ipd.

V bolgarskem zaporskem sistemu se je uveljavila praksa, da usposabljanje zaprtih oseb poteka v skladu z vrsto proizvodnje, ki je v teritorialnih enotah javnega podjetja. Izvajanje organizacijskih oblik usposabljanja se praviloma zaključi s praktičnim izpitom in z izdajo potrdila o usposobljenosti za opravljanje določenega dela za vse, ki so tečaj uspešno končali. Potrdila izdajajo pooblašene ustanove.

#### **3.4.4 FINSKA**

Finska uprava za izvrševanje kazenskih sankcij sicer zapornikom nudi delo, vendar pa ga ne izvajajo v kakršni koli formalni zunanji organizacijski obliki. Je ena od oblik dejavnosti, ki se izvajajo znotraj zaporskih ustanov (povzeto po Ojanperä – Kataja, 2003). Vse delovne dejavnosti zato zapor tudi vodi in nadzira. Delo poteka znotraj zaporskih ustanov, ustvarjeni proizvodi pa se prodajajo na zunanjem trgu.

Vse oblike delovnih dejavnosti se financirajo iz državnega proračuna. V večini primerov dohodek, ki ga ustvarijo, ne zadošča za pokritje stroškov, ki nastajajo z delom. Proizvodi, ki jih ustvarijo, so namenjeni neposredno potrošnikom (npr. obrt), ali pa podjetjem, ki zaporu naročijo, da določeno opravilo izvrši za njih. Pri trgovanju s proizvodi oziroma storitvami upoštevajo običajna tržna pravila.

Večina zaporov ima lastne trgovine. Tu svoje proizvode tudi prodajajo. Ne glede na to pa prihodki od prodaje proizvodov ne pripadajo zapornikom, ampak se v celotnem obsegu vračajo v državni proračun.

Najpomembnejše delovne dejavnosti so industrijska proizvodnja, poljedelstvo, obrt, gradnja, vzdrževanje nepremičnin in gospodinjska dela. Med industrijskimi dejavnostmi sta zlasti pomembni lesna industrija (proizvodnja opreme iz lesa ter lesenih koč) in kovinska industrija. Biološko poljedelstvo izvajajo v osmih zavodih, v treh pa vzrejajo plemensko živino. Zaporniki opravijo tudi velik del vzdrževanja zaporskih prostorov. Delajo še v delovnih kolonijah, kjer gre v glavnem za projekte socialnega in občinskega značaja s pomembno kulturno-zgodovinsko vrednostjo. Kolonije sodijo pod okrilje Ministrstva za promet in zveze ter Narodnega odbora za antikvitete.

Osnovni namen dela je, da zaporniki ohranjajo svoje poklicne spretnosti in delovne sposobnosti ter predvsem izboljšajo možnost samostojnega preživljanja po odpustu. Nekaj zapornikov vsako leto izkoristi tudi možnost opravljanja civilnega

dela zunaj zaporskih ustanov. V letu 2002 je tako dnevno na zunanje delo odhajalo v povprečju 28 zapornikov (0,4% vseh zaprtih v letu 2002).

### **3.4.5 NIZOZEMSKA**

Delo v zavodih za prestajanje zaporne kazni se izvaja v skladu s 47. členom nizozemskega zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (povzeto po van der Sande, 2003):

- a) Zapornik ima pravico do udeležbe pri opravljanju dela, ki je na voljo v ustanovi.
- b) Vzgojitelj zagotavlja, da je delo zapornikom na voljo, če pridržanje temu ne nasprotuje.
- c) Zaporniki, ki jim je izrečena zaporna kazen, morajo opravljati delo, ki jim ga dodeli vzgojitelj, in sicer tako znotraj kot zunaj ustanove.
- d) Delovni čas, ki velja v zaporu, je organiziran v okvirih, ki veljajo zunaj ustanove.
- e) Minister določa pravila, ki se nanašajo na sestavo in raven plač. Vzgojitelj nosi odgovornost za opredelitev višine plačil in za njihovo izplačevanje.

Funkcija zaporniškega dela je dvojna. Po eni strani gre za režim dejavnosti, ki naj bi zaposlovale zapornike. Po drugi strani zapornikom nudi priložnost, da se priučijo veščin, s tem se poveča verjetnost, da se bodo po prestani kazni primerno vključili v okolje.

Nizozemska uprava za izvrševanje kazenskih sankcij zaporniškega dela ne koordinira, ampak organizirajo delo za svoje območje posamezne ustanove. Največ po delu povprašujejo zasebna podjetja. V redkih primerih da pobudo za delo tudi uprava (v zaporu Veenhuizen so tako zaporniki npr. dobili naročilo, da izdelajo kovinska zaporska vrata).

Zaporniško delo se v glavnem opravlja znotraj zaporov, včasih pa tudi zunaj. Leta 1999 so tako začeli s t.i. 'kazenskim programom' (Penitentiary Programme), ki naj bi omogočil postopen prehod iz zapora v družbo. To pomeni, da lahko zaporniki, ki prestajajo zadnji del zaporne kazni, delajo ali se poklicno izobražujejo zunaj zaporske ustanove. Zapornike strogo nadzirajo in po strogem programu, ki je izdelan za vsakega zapornika posebej. Omenjeni 'kazenski program' je namenjen samo zapornikom, ki prestajajo daljšo, brezpogojno zaporno kazen, ki traja najmanj eno leto. Udeležba v programu ne pomeni pravice, ampak je zaporniku dovoljena samo pod določenimi pogoji. Program traja najmanj 6 tednov in največ 6 mesecev.

Zaporniško delo financira uprava, izvaja in nadzoruje pa jo vsaka posamezna zaporska ustanova. Zaporniško delo na Nizozemskem ne prinaša dobička in ne pokriva stroškov investicij. Proizvodov, ki jih izdelajo zaporniki, zapori ne prodajajo. Končni proizvodi so namenjeni zasebnim podjetjem. Vedno je prisotno tveganje, da ob opravljanju dela za zasebno podjetje nastanejo finančne težave. Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij ne more zagotavljati finančne pomoči, da bi pokrila morebitne izgube. Zato zaporske ustanove za pomoč najemajo zunanje specializirane finančne institucije.

Da bi spodbudili reintegracijo zapornikov v družbo, lahko nekateri od njih delajo v zasebnih podjetjih. Plačilo, ki ga zaslužijo, je opredeljeno tržno in ga podjetje izplačuje zaporski ustanovi, kjer zapornik prestaja kazen. Zapornik dobi del plačila; ostanek ustanova porabi za kritje stroškov investicije v zapornikov reintegracijski proces. Čeprav so v letu 1999 celotni prihodki zaporniškega dela znašali skoraj 9 milijonov evrov, pa so stroški investicij občutno višji.

1. januarja 1999 je začel veljati pravilnik o plačilih zapornikom. Za vsako uro dela je zapornik plačan 0,65 eura. Vsaka zaporska ustanova pa ima svoj lastni režim plačevanja. Plače niso tržno opredeljene in tudi niso vezane na določilo o minimalni plači. Plačilo za delo zapornikom je nekakšna žepnina, s katero si kupujejo tobak, telefonske kartice, znamke, drugo blago v zaporski prodajalni ali najamejo televizor. V primeru, da ni na razpolago dovolj dela, ali pa zapornik zaradi zdravstvenih razlogov ni sposoben delati, vseeno prejema 80% povprečnega dnevnega dohodka.

Zaporniško delo sicer ni podvrženo hudi tržni konkurenci, vendar je na trgu nizko kvalificiranega dela vseeno nekaj konkurence s strani t.i. social labour shops. Gre za nekakšne javne organizacije, ki naj bi zagotavljale delo telesno in duševno prizadetim ljudem. Da bi se izognili konkurenci, večino dela koordinirajo po regijah.

Večino dela predstavljajo dolgočasne, ponavljajoče se rutinske dejavnosti, obstaja pa tudi delo, ki je sorazmerno kvalificirano in zahteva motivacijo zapornikov pa tudi ustrezno opremo in usposobljenost. Takšne dejavnosti vključujejo tiskanje, knjigoveštvo, dejavnosti kovinske in tekstilne industrije, tekstilno oblikovanje, usnjarstvo in slikopleskarstvo. Za omenjene vrste dela je organizirano tudi poklicno usposabljanje.

Nekaj zaporskih ustanov na Nizozemskem zaprtim osebam ponuja možnost, da se priučijo določenih spretnosti, ki jih lahko uporabijo pri delu tudi po prestani zaporni kazni. Mogoče je, da si zaporniki, potem ko uspešno končajo usposabljanje, pridobijo tudi certifikat, ki je splošno sprejet tudi zunaj zapora.



V letu 2003 so v nizozemskih ženskih zaporih začeli izvajati projekt, ki naj bi omogočil njihovo uspešno ponovno integracijo v družbo. Projekt financira Evropski socialni sklad (European Social Fund) in pri tem sodeluje z delodajalci in izobraževalnimi organizacijami na Nizozemskem. Temelji na družinskem položaju (bivših) zapornic, saj naj bi prav ustrezno ravnovesje med delom in skrbjo za družino omogočilo zares uspešno vključevanje žensk v družbo.

Izvajanje posebnih programov za reintegracijo naj bi omogočilo zaprtim osebam postopen prehod iz zapora v družbo. Zaporniki, ki se teh programov udeležujejo, dejansko niso zaprti, ampak jih Nizozemska zaporska uprava in zasebne organizacije le nadzirajo in nudijo potrebno pomoč. Programi se izvajajo zunaj zaporskih ustanov in se osredotočajo na usmerjanje življenja zapornikov po prestani kazni, na svetovanje, izobraževanje, kognitivno usposabljanje, upravljanje z denarjem, ustrezno preživljanje prostega časa ter organizirajo programe za odvisne od drog. Programe financira Ministrstvo za pravosodje, sredstva pa pridobiva tudi od lokalnih skupnosti.

#### **3.4.6 NORVEŠKA**

Ena glavnih nalog norveških zaporov je, da motivirajo obsojence tako, da so se po prestani zaporni kazni sami sposobni upreti ponovitvi kaznivih dejanj (povzeto po Strandrud, 2003). To poskušajo doseči tako, da obsojence postopno pripravljajo na vrnitev v družbo. V času izvrševanja zaporne kazni mora biti obsojena oseba prevzeti dejavno vlogo, npr. opravljati delo, usposabljanje se, obiskovati prevzgojne programe ipd. Dejavno vlogo obsojencev zapoveduje tudi 3. člen norveškega Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij, in sicer v obliki dela, usposabljanja, dejavnosti, ki koristijo skupnosti, in različnih programov.

Programi se odvijajo v obliki strukturiranih sestankov z zaporniki, ki poudarjajo kognitivne spretnosti in sposobnost kritičnega pogleda na lastno obnašanje in dejanja. Programi se osredotočajo na spremembe in učne procese ter se izvajajo v obliki izobraževanja, priučevanja spretnosti in/ali s strukturiranimi pogovori v skupini oziroma individualno. S programi upravlja za to usposobljeno osebje, izbirati pa je mogoče med različnimi vrstami.

V skladu z načelom normalizacije naj bi bili obsojenci v čim večji meri deležni enakih storitev in imeli enake priložnosti kot preostala populacija. Pravico do enakosti zagotavlja močno razvito sodelovanje z ostalimi javnimi ustanovami. Marca leta 2002 so Norveški zaporji in Norveški javni zavod za zaposlovanje (Aetat) podpisali sporazum glede dejanske izvedbe medsebojnega sodelovanja, ki natančno določa porazdelitev zadolžitvev in odgovornosti med obe ustanovi. V pripravi je podoben sporazum, in sicer med zaporji in izobraževalnimi ustanovami.

V splošnem gre za to, da javne službe v zaporih opravljajo svoje običajne naloge, le da spoštujejo pravila in usmeritve zaporskih ustanov.

Na lokalni ravni izvaja storitve v zaporih pedagoško osebje in osebje zavodov za zaposlovanje. Zapori so dolžni poskrbeti za take razmere, da se storitve lahko nemoteno izvajajo (npr. zagotavljanje prostorov, kjer naj bi potekal pouk ipd.). Nekateri zaporniki imajo tudi pravico do prostih dni, ko se lahko udeležujejo pouka ali dela zunaj zapora. Delo zunaj zapora je lahko običajno delo ali usposabljanje na trgu dela. Če gre za običajno delo, potem plačilo za delo zagotavlja delodajalec.

V primeru, da se zapornik udeležuje usposabljanja na trgu dela, je za plačilo odgovoren – v celoti ali le delno - Zavod za zaposlovanje. Z usposabljanjem na trgu dela se brezposelne osebe oziroma poklicno ovirani usposobijo tako, da lahko uspešno dobe prosta delovna mesta. To pomeni, da podjetje delovno silo dobi brez kakršnih koli stroškov ali pa vsaj za nižje plačilo kot sicer. Zaporniki imajo tudi možnost usposabljanja za poklicno ovirane osebe. Ti so deležni poklicnega usposabljanja, delavnice pa zanj prejemajo določeno podporo.

Večina zapornikov dela v zaporih. Dejavnosti, ki jih opravljajo, vključujejo zadolžitve, ki so nujno potrebne za ustrezno vodenje in vzdrževanje zaporskih ustanov (npr. hišna dela, popravila, vzdrževalna dela ipd.). Nekateri zapori imajo lastne delavnice, kjer izdelujejo različne proizvode. Zaporniki so za delo plačani okoli 48 norveških kron (približno 6 evrov) na dan. Proizvodnja poteka v dejavnostih, kot so mehanična razsvetljava, vrtnarstvo, rezbarstvo ipd. Kupci so lokalna podjetja, pa tudi posamezniki, ki kupujejo v zaporski trgovini. Podjetja so neprofitnega značaja; upravlja in vodi jih posamezna zaporska ustanova.

Nekaj zapornikov sklene pogodbo z zasebnim podjetjem. Podjetja zagotavljajo material, orodje in stroje, medtem ko zapori prispevajo delovni prostor, delavce (zapornike) in nadzor nad delavci (zaporsko osebje). Cena je določena glede na težavnost opravljene naloge, zneska osnovne plače v zaporih ter 20-odstotnega davka na dodano vrednost. Zapori upoštevajo tudi tržno ceno, še posebej če proizvodi po kakovosti lahko tekmujejo s proizvodi zasebnikov. Včasih se sicer zgodi, da se stranka s ceno ne strinja in da se posel ne sklene. Načeloma pa velja, da zapor ne sklepa pogodb, ki bi bile tvegane. Ni znakov, da bi proizvodnja v zaporih kakor koli ogrožala delovanje trga delovne sile.

### **3.4.7 ROMUNIJA**

Termin 'kvalificiranost' zaprtih oseb ima v okviru romunskih zaporov dvojen pomen (povzeto po Stumson, 2003). Prvi je teoretični – zaporniki svojo usposobljenost

pridobivajo s tečajji, ki so organizirani v skladu s programi Narodne agencije za zaposlovanje. Drugi je praktični – gre za usposabljanje zaprtih oseb ob samem delu. V primeru, da zaporniki usposabljanje uspešno zaključijo, jim podelijo certifikat, ki tudi uradno potrjuje njihovo usposobljenost za delo.

S ciljem doseči čim večjo usposobljenost zapornikov in kasnejšo ponovno vključitev v delovno življenje je bila leta 1991 ustanovljena posebna ustanova, t. i. Multiproduct Autonomous Regia. Njen namen je zagotavljati tehnične in materialne pogoje ter ustrezno organiziranost, da bi zapornikom lahko zagotovili ustrezno in koristno delo ter jih zanj tudi kvalificirali. Končni cilj je uspešna ponovna integracija v okolje po prestani zaporni kazni. Multiproduct Autonomous Regia je ustanova, podrejena romunskemu Ministrstvu za pravosodje, in je neodvisna od Uprave za izvrševanje kazni zapora. Njen status je legalno opredeljen, deluje pa po pravilih ekonomskega menedžmenta in je finančno avtonomna. Predmet dejavnosti je proizvodnja in prodaja industrijskih proizvodov na notranjem in zunanjem trgu.

V okviru ustanove je organiziranih pet panog, ki organizirajo dejavnosti na področju kovinske proizvodnje, tekstilne proizvodnje, proizvodnje pohištva in pletarstva oziroma izdelovanja košar. 80 % osebja so obsojenci; dejavnost jim omogoča pridobitev kvalifikacij za različne vrste dejavnosti oziroma obrti. Proizvodi, ki so rezultat omenjenih dejavnosti, so v 70 % namenjeni zunanjemu trgu. Zanj podobno kot tudi za notranji trg velja, da je konkurenca izjemno ostra.

### **3.4.8 SLOVAŠKA**

Obsojeni zaporniki na Slovaškem (povzeto po Lobodáš, 2003) opravljajo delo v skladu z določbami slovaškega Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (Law on Prison Sentence). Med zavodi za prestajanje kazni (v nadaljevanju zapori) in obsojenci je vzpostavljeno natančno določeno razmerje. Zaporniki so dolžni opravljati delo. Zapori opravljajo funkcijo delodajalca in ustvarjajo pogoje za zaposlovanje zapornikov znotraj zaporov ali pa v posebnih centrih (centres of additional estate – v nadaljevanju centri AE). Da bi jasno ločevali med tistimi zaporniki, ki opravljajo delo, in drugimi, ki se ukvarjajo z ostalimi dejavnostmi, prvi za opravljanje dela prejemajo plačilo ter so socialno, pokojninsko in zdravstveno zavarovani, drugi, torej tisti zaporniki, ki se ukvarjajo z ostalimi dejavnostmi, pa ne prejemajo plačila in niso zavarovani.

Slovaška uprava za izvrševanje kazni zapora nima nikakršnih posebnih programov za zaposlovanje zapornikov, zato zaporniško delo sploh ni organizirano v kakršni koli formalnopravni obliki (npr. v obliki javnih podjetij, javnih gospodarskih zavodov

ipd.). Tudi z dolgoročnih programov zaposlovanja in usposabljanja zapornikov (kot je npr. program Corcan v Kanadi) nimajo.

### **A/ Zaposlovanje v okviru zavodov za prestajanje zaporne kazni**

Gre za dejavnosti, povezane z organizacijskimi deli v okviru zaporov ali njihovih specializiranih delov (rekreacijski center, garaže, tiskarna, šiviljstvo in osrednje skladišče). Dela, ki ga zaporniki opravljajo znotraj zavodov, ni mogoče zlorabiti zunaj njih. Letno je tu zaposlenih v povprečju 800 zapornikov. V večini primerov opravljajo storitve v mehaničnih delavnicah, kuhinji, pomagajo pri čiščenju pa tudi pri zagotavljanju zdravstvenih storitev, seveda glede na svojo usposobljenost. Stroške, povezane z opravljanjem dejavnosti zapornikov (ki vključujejo tudi plačilo za delo zapornikov), pokrivajo s sredstvi iz državnega proračuna. Na ta način je zaposlenih približno 25 – 30 % vseh obsojenih zapornikov, ki delajo.

### **B/ Zaposlovanje v centrih AE**

Centri AE pomenijo posebno obliko organizacije proizvodnih dejavnosti. Ustanovljeni so po odločbi direktorja zavodov za prestajanje kazni. V okviru centrov AE je mogoče opravljati različne proizvodne dejavnosti. To so lahko tudi dejavnosti, povezane s kompleksnim trženjem ali pa dejavnosti za opravljanje del in storitev za zunanje stranke, ki so lahko pravne ali fizične osebe. Ni omejitev glede tega, ali je stranka državno podjetje, neprofitna organizacija ali pa samozaposlena oseba. V posebnih primerih so stranke fizične osebe neposredno; to so državljani, ki v določenem trenutku potrebujejo različne storitve, npr. popravilo čevljev, različne čistilne storitve, zidarstvo ali druge storitve, ki jih lahko zagotovijo zapori skupaj z obsojenci na podlagi sklenitve pogodbe. V okviru centrov AE je zaposlenih približno 70 – 75 % vseh zaposlenih zapornikov.

V vseh omenjenih primerih, tako pri lastni proizvodnji kot tudi pri zagotavljanju zaposlitev in storitev, zavodi za prestajanje kazni prevzemajo jamstvo za kakovost proizvodov in storitev, zagotavljajo pa tudi, da je zaposlovanje zapornikov zakonito. Na podlagi sklenjenih pogodbenih razmerij lahko zavodi del odgovornosti, ki jih imajo kot delodajalec, prenesejo na kupce delovnih storitev. Gre v glavnem za vprašanja, ki zadevajo profesionalno upravljanje s storitvami, varstvom pri delu, prenos zapornikov na delovno mesto in nazaj v zapor, zagotavljanje prehrane in zdravstvenega varstva pri delu. Vprašanja, ki zadevajo plačevanje opravljenega dela in izračun ustreznega plačila, rešujejo sami zapori v skladu z ustreznimi pravili. Dela, ki jih zapori opravljajo za kupce, se večinoma plačujejo na osnovi pogodbenih ur dela. Cene so oblikovane tako, da upoštevajo kompleksnost in zahtevnost posamezne vrste dela ter kvalifikacijo delavca, ki to delo opravlja (če jo ima). Trenutno je vrednost urne postavke pod minimalnim tržno določenim plačilom za podobno vrsto dela in je odvisna tudi od lokacije, kjer se delo izvaja, in posrednih stroškov zapora.

Dela v okviru centrov AE se lahko opravljajo v zaporih ali zunaj njih. V večini primerov gre za preprosta dela, zahtevnejših je manj. To so npr. ročna dela pri gradnji oziroma izkopavanju, rušenju in betonski gradnji, montažna in demontažna dela, dela, povezana s čiščenjem gozdov, cest in jarkov. Elementarna dela se opravljajo v zaporih v integriranem proizvodnem procesu. Obsojenci so uspešni tudi v dejavnostih, kot je ročno šivanje čevljev, izdelava oblek po meri ter lesna in kovinska proizvodnja. Centri AE so profilirani in imajo v zaporih organizirano lastno proizvodnjo. Izdelujejo oblačila za zapornike in osebje, nogavice, posteljnino, leseno in kovinsko pohištvo za opremo celic in pisarn ter betonske izdelke za zunanjo uporabo in vrtno arhitekturo. Ukvarjajo se tudi z ekstenzivno poljedeljsko proizvodnjo (zelenjava, sadje, krmila, svinjsko in goveje meso za potrebe kuhinje ipd.). Centri proizvode ponujajo tudi na prostem trgu, pri čemer morajo izpolnjevati vse pogoje glede kakovosti in dosegati tudi druge predpisane norme. Pridobiti morajo namreč ustrezen certifikat glede njihove kakovosti. Na trgu se seveda srečujejo s hudo tržno konkurenco. Opisanih proizvodnih dejavnosti, katerih cilj je zagotavljanje dela zapornikom, država ne podpira. Takih razmer, kot jih imajo npr. na Češkem, da so namreč državne institucije po zakonu dolžne, da odkupujejo proizvode, ki so jih naredili v zaporih, najbrž na Slovaškem ne bodo dosegli.

Financiranje dejavnosti poteka iz posebnih proračunskih virov in temelji na načelu, da morajo dohodki v celoti pokrivati stroške proizvodnje. To pomeni, da centri AE ne morejo imeti finančnega primanjkljaja. Opisano ravnotežje med dohodki in stroški kaže na poseben menedžerski pristop, ki ga uporablja odgovorno osebje. Dejavnosti, kot so iskanje dela, oblikovanje proizvodov, tržne raziskave, prodaja, ekonomski procesi in ostale trženjske dejavnosti, opravlja osebje v zaporih. Težav glede pridobivanja potrebnih finančnih sredstev iz proračuna ni, odkar so leta 1991 uvedli opisani sistem financiranja. Dohodki so bili v vseh letih večji od stroškov. Bolj problematično je področje, ki zadeva pogodbeno razmerja, sklenjena zaradi zaposlovanja zapornikov. Največji problem so slabi plačniki; vsota dolgoročnih terjatev, ki jih imajo zaporji, znaša že okoli 25 milijonov kron. Težave povzročajo zlasti izterjava izplačil za proizvode in storitve, ki jih centri zagotavljajo na zunanjih lokacijah, za kupce na prostem trgu. S tem namenom so zaposlili tudi odvetnika, ki koordinira izterjavo plačil in nadzira zakonitost postopkov.

Zaposlovanje zapornikov, ki je bilo v preteklosti izključno v domeni državnih podjetij, se je v štirinajstih letih političnih sprememb na Slovaškem radikalno spremenilo. Po eni strani se identificirajo z evropskimi standardi, po drugi strani pa so delovne priložnosti bistveno manjše. Sedanjo situacijo pa sicer lahko opišemo kot neke vrste neodvisnost države od potreb in volje zasebnega sektorja. Če jim je delo dodeljeno, zaporniki morajo delati. Hkrati pa imajo pravico do takšnih delovnih pogojev, kot jih imajo na delovnem mestu delavci sicer. Ni mogoče govoriti o odporu delavcev do dela. Delavcev, ki bi zavrnilo možnost dela, skorajda ni. Problem torej ni njihova pripravljenost delati, ampak sposobnost za delo. V zadnjih

letih povprečna stopnja zaposlenosti zapornikov ostaja na ravni okoli 65 % celotnega števila za delo sposobnih zapornikov. V praksi to pomeni, da jih 35 % na delo še čaka. Ta številka pa ni povsem zanesljiva. Večina zadovoljuje zdravstvene in starostne pogoje za opravljanje dela, po delu tudi povprašujejo, vendar jim je zaradi varnostnih razlogov, odsotnosti osnovnih delovnih navad ali nezmožnosti za opravljanje preprostih del kakršno koli ustrezno delo zelo težko zagotoviti.

Predpisi, ki urejajo proces zaposlovanja zaprtih oseb, so v vseh zaporih na Slovaškem enaki, vendar pa se pogoji za zaposlovanje močno razlikujejo. Proces zaposlovanja zaprtih oseb je v določeni meri odvisen od vrste zaporne kazni, ki jo prestajajo zaprte osebe, pa tudi od regionalnih vplivov. Zaposlenost v posameznih zaporih dosega skoraj 100 %, v nekaterih zaporih pa ne dosega niti 50 %.

### **3.5 Analiza podatkov**

V vseh anketiranih državah delo zaprtih oseb ureja zakon o izvrševanju kazenskih sankcij. Delo je pomembna oblika nadziranja oziroma animiranja zaprtih oseb v času prestajanja kazni, hkrati pa oblika resocializacije, da se po prestani kazni lažje vključijo v »navadno«, delovno okolje. V večini držav delo organizira in upravlja vodstvo zaporov.

#### **Avstrija**

Delo zaprtih oseb je v Avstriji obvezno. Zaprte osebe v Avstriji delajo tako znotraj zaporov, kot za druge sfere javne uprave, za podjetja, zaporniki so zaposleni tudi zunaj zaporov. Pri prodaji storitev in proizvodov upoštevajo tržne zakonitosti. Zaporniki za svoje delo dobijo plačilo, morajo pa plačevati nadomestilo za stroške zapora. Iz prejemka zapornikov se plačuje še prispevek za zavarovanje, nekaj denarja se hrani za čas po prestani kazni.

Stroške v celoti krije proračun, vendar je delo zapornikov organizirano v smislu čim večjega pokrivanja stroškov povezanih s prestajanjem kazni. Pomemben vir prihrankov ima avstrijska zaporska uprava pri opravljanju storitev vzdrževanja zaporskih ustanov. Izdatki so večji od prihodkov, zato se Ministrstvo za pravosodje trudi povečati možnosti za zaposlovanje zaprtih oseb.

#### **Bavarska**

Tudi na Bavarskem je delo zaprtih oseb med prestajanjem kazni zapora obvezno. Področja dela so enaka kot v Avstriji. Zaprte osebe delajo znotraj zaporov, opravljajo storitve za javno upravo (predvsem druge zapore), sodelujejo s podjetji. Pri oblikovanju cen upoštevajo lastne stroške in te primerjajo s cenami na trgu, kar

pomeni, da morajo poslovati gospodarno (z dobičkom). Zaprte osebe za delo prejemajo plačilo, za dobro delo so stimulirane še z nedenarnim plačilom, tj. v obliki prostih dni, ki jih lahko prihranijo in si tako zagotovijo zgodnejši odpust iz zavoda. Iz proračuna pa država plačuje prispevek za zavarovanje za primer brezposelnosti. Po predpisih, ki veljajo na Bavarskem, mora zaprta oseba del plačila za delo prihraniti za čas po odpustu iz zaporu. Stroškov oskrbe v zaporu ne plačujejo.

Zaporska delovna uprava prejme na začetku leta toliko sredstev iz proračuna, da normalno posluje. Če zaslužijo več, kot so porabili, lahko razpolagajo z največ polovico tega presežka. Pomembno je, da ne poslujejo negativno, to pomeni, da zaslužijo najmanj toliko, kot so porabili.

### Bolgarija

Iz odgovorov v anketi je mogoče razbrati, da je delo obvezno, saj je dejavnost posebnega podjetja, ki so ga ustanovili v ta namen, usmerjena k čim večjemu zaposlovanju zaprtih oseb, temelji pa na izboljšanju vedenja zapornikov in njihovem izobraževanju. Ponovna socializacija oseb na prestajanju zaporne kazni ima prednost pred doseganjem finančnih in ekonomskih rezultatov. Podjetje je pravna oseba in ima neprofitni značaj. Področja dela so podobna kot v Avstriji in na Bavarskem. V okviru zaporov imajo organizirane različne proizvodne delavnice (pohištena, kovinska, šiviljska, kmetijska), zaporniki delajo pri podjetjih zunaj zavoda, del proizvodnje je namenjene zadovoljevanju potreb v okviru zaporov (uniforme osebja, kmetijski pridelki za prehrano zaprtih oseb). Podjetje posluje pod normalnimi tržnimi pogoji (kar se tiče proizvodov in storitev, ki jih prodajajo na trgu). Prihodke pridobivajo tudi z drugimi dejavnostmi, npr. oddajo zemljišč, prostorov in opreme v najem, donacijami fizičnih in pravnih oseb. Prihodki podjetja, ki so porabljeni za izboljšanje razmer v zaporih (namenjeni izboljšanjem bivalnih in delovnih pogojev, za raziskovalno in publicistično dejavnost, za usposabljanje zapornikov in zaposlenih, za financiranje kulturnih in športnih dejavnosti, za izboljšanje zdravstvenih storitev za zaprte osebe), so neobdavčeni. Del sredstev je namenjenih tudi stimulaciji zapornikov (plačilo za delo) in zaposlenih.

Iz odgovorov v anketi ne razberemo, kdo pokrije morebitni primanjkljaj podjetja za organiziranje dela zaprtim osebam. Vendar glede na to, da je to državno, neprofitno podjetje, ki ima za cilj ponovno socializacijo oseb na prestajanju zaporne kazni, izgubo oziroma primanjkljaj krije država iz proračuna.

## Finska

Finska uprava za izvrševanje kazenskih sankcij zapornikom sicer nudi delo znotraj zaporskih ustanov in v breme državnega proračuna. Iz odgovorov pa ni mogoče jasno razbrati, ali je delo obvezno ali ne. Zaporniki delajo v delavnicah znotraj zaporov, za druge državne organe, za podjetja. Večina zaporov ima lastne trgovine, kjer proizvode prodajajo. Prihodki od prodaje ne pripadajo zaprtim osebam, ampak se v celotnem obsegu vračajo v proračun.

## Nizozemska

Delo zapornikov je obvezno. Delo zagotavljajo in razporejajo vzgojitelji, ki nosijo tudi odgovornost glede višine plačila in za njihovo izplačevanje. Plačilo za delo pomeni zapornikom nekakšno žepnino. V primeru, da ni na voljo dovolj dela, ali pa zapornik zaradi zdravstvenih omejitev ni sposoben delati, vseeno prejema 80 % povprečnega dnevnega dohodka. Delo se v glavnem organizira znotraj zaporov (tako za druge zapore kot za podjetja), od leta 1999 so pričeli organizirati delo tudi zunaj zavodov zaradi postopnega prehajanja iz zapora v družbo. Del plačila, ki ga zaslužijo z delom zunaj zavoda, dobi zapornik, ostalo uporabi zapor za kritje stroškov investicij.

Delo zaprtih oseb financira uprava, izvaja in nadzoruje pa vsaka posamezna zaporska ustanova. Zaporniško delo na Nizozemskem ne prinaša dobička in ne pokriva stroškov investicij. Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij ne more zagotavljati finančne pomoči za kritje morebitne izgube, zato zaporske ustanove za pomoč najemajo zunanje specializirane finančne institucije.

## Norveška

V norveških zaporih je ena glavnih nalog motiviranje obsojencev, da so se po prestani zaporni kazni sami sposobni upreti ponovitvi kaznivih dejanj, in sicer z opravljanjem dela, usposabljanjem za delo, obiskovanjem prevzgojnih programov. Pri organiziranju in usposabljanju obsojencev za delo ima pomembno vlogo norveški zavod za zaposlovanje. V primeru, da zapornik dela zunaj zavoda, plačilo za delo zagotavlja delodajalec, če pa se zapornik udeležuje usposabljanja na trgu dela, je za plačilo zadolžen zavod za zaposlovanje.

Večina zapornikov dela znotraj zaporov. Lastne delavnice zaporov so organizirane kot neprofitna podjetja, ki jih vodi posamezna zaporska ustanova. Načelno velja, da zapor ne sklepa pogodb, ki bi bile tvegane. Vendar glede na to, da je to državno, neprofitno podjetje, ki ima za cilj ponovno socializacijo oseb na prestajanju zaporne kazni, verjetno izgubo oziroma primanjkljaj krije država iz proračuna.



## Romunija

Romunija je leta 1991 ustanovila posebno ustanovo, katere namen je zagotavljanje tehničnih in materialnih pogojev za organiziranje dela zapornikom. Končni cilj je uspešna integracija v okolje po prestani kazni. Podrejena je romunskemu ministrstvu za pravosodje in je neodvisna od uprave za izvrševanje kazenskih sankcij. Deluje po tržnih zakonitostih. 70 % proizvodnje je namenjeno zunanjemu trgu.

## Slovaška

Tudi na Slovaškem so zaporniki v času prestajanje zaporne kazni dolžni delati. Delajo v zaporih, ki so hkrati delodajalci zapornikom, in v posebnih centrih zunaj zavodov. V centrih delajo zaporniki za zunanje stranke (državna podjetja, neprofitne organizacije, pravne ali fizične osebe). Zaporniki, ki delajo, prejemajo plačilo za delo in so pokojninsko in zdravstveno zavarovani.

Znotraj zaporov je zaposlenih 25 – 30 % vseh obsojenih oseb, ki delajo. Vse stroške krije proračun. Financiranje posebnih centrov temelji na načelu, da morajo prihodki v celoti pokrivati stroške proizvodnje, kar pomeni, da centri AE ne smejo poslovati z izgubo. Po letu 1991, ko so uvedli ta sistem, težav s pridobivanjem dela in financiranjem ni bilo. Težave ugotavljajo v zadnjih letih s kupci na prostem trgu. Zato so bili prisiljeni zaposliti odvetnika, ki koordinira izterjavo plačil in nadzira zakonitost poslovanja.

## Slovenija

V Sloveniji delo obsojencev ni obvezno. Znotraj zaporov, na t.i. hišnih delih in v terapevtskih delavnicah, je zaposlenih 24 % zaprtih oseb, ki delajo. Med hišna dela sodi delo v kuhinji, pekarni, razdeljevalnici hrane, pomivalnici, zavodski pralnici in likalnici, v nekaterih zavodih pa tudi delo hišnika, vzdrževalca kopalnic, pleskanja prostorov, čiščenja upravnih in ambulantnih prostorov, čiščenja okolice zavoda, vrtna dela. V JGZ je zaposlenih 76 % zaprtih oseb, ki delajo, od teh jih 12 % dela na zunanjih delih (pri podjetjih zunaj zapora oziroma JGZ). Zaprte osebe za delo prejemajo plačilo, katerega del se hrani kot obvezni prihranek za čas po prestani kazni.

Proračun krije stroške opravljanja hišnih del. JGZ so samostojne pravne osebe in delo pridobivajo na trgu ter svoje storitve in proizvode prodajajo na trgu. Zaradi tržnih zakonitosti in vse bolj zaostrenih razmer se soočajo s pomanjkanjem primerne dela (tako z vidika delovne populacije kot s finančnega vidika) dela na eni strani in z negativnim poslovnim rezultatom na drugi strani. Po predpisih, ki veljajo na področju javnega naročanja za državne organe in podjetja v lasti države, JGZ ne morejo opravljati storitev neposredno za zavode (ali druge proračunske uporabnike), ampak se morajo prijaviti na razpise, a morajo biti cenovno konkurenčni.

### **3.6 Primerjava anketiranih držav s Slovenijo**

V treh anketiranih državah je pozitivno poslovanje zaželeno, iz opisov, podanih v odgovorih, celo nujno. Na Bavarskem, v Romuniji in na Slovaškem je zahteva države, da je delo zapornikov organizirano tako, da prinaša dobiček (Bavarska) oziroma da poslovanje ni negativno (v Romuniji in na Slovaškem organizirajo delo zaprtih oseb v neprofitnih podjetjih, posebnih centrih). Tudi v Bolgariji in na Norveškem delo za zapornike organizirajo preko neprofitnih podjetij, vendar je glavni cilj dela socializacija zaprtih oseb, kar pomeni, da ekonomski rezultat ni prioriteta. Stroške organiziranja dela zaprtih oseb, ki so praviloma večji od prihodkov iz tega naslova, krijejo v breme proračuna na Finskem in v Avstriji. Tudi na Nizozemskem zaporniško delo ne prinaša dobička, zato zaporske ustanove za pomoč najemajo zunanje specializirane finančne ustanove oziroma ne sprejemajo dela, ki bi prinašalo negativni poslovni rezultat.

Večini anketiranih držav je namreč skupno tudi, kje zaporske ustanove (ali neprofitna podjetja) pridobivajo delo. Razen na Nizozemskem in v Romuniji opravljajo zaporniki razna dela znotraj zaporov (v Sloveniji zgolj t. i. hišna dela, ki so potrebna za oskrbo zaprtih oseb). Prav tako v večini držav iščejo delo v okviru javne uprave (ministrstva, državna podjetja), razen na Nizozemskem, Norveškem, v Romuniji ter Sloveniji. V vseh državah delajo zaporniki za zunanja podjetja, za trg, storitve oziroma proizvode lahko prodajajo, vendar je delo za trg podvrženo tržnim zakonitostim. Skupna značilnost vseh anketiranih držav je, da dela »od zunaj« primanjkuje.

V večini anketiranih držav je delo zaprtih oseb obvezno, prav tako večina zapornikov za delo prejema plačilo. Vsem pa je skupen namen dela – lažje nadziranje zaprtih oseb med prestajanjem kazni, ohranjanje poklicnih spretnosti in delovnih sposobnosti, resocializacija po prestani kazni in predvsem možnost samostojnega preživljanja po odpustu.

### **3.7 Identifikacija vrzeli v organizaciji dela za zaprte osebe**

Iz analize ugotovimo, da je vrsta del, ki so primerna za zaprte osebe v vseh anketiranih državah, enaka (enostavna, montažna, gradbena, kmetijska, hišna dela). Prav tako je povsod prisotna težnja, da prihodki pokrijejo stroške tega dela. V državah, kjer nimajo postavljene zahteve po pozitivnem poslovanju, razliko, primanjkljaj pokrije proračun. Od profitnosti je tudi odvisno, kolikšen delež zaprtih oseb sploh dela, kljub temu, da je v večini držav delo obvezno. V tem delu se organiziranost dela zaprtih oseb v Sloveniji tudi občutno razlikuje od anketiranih držav.

JGZ kot samostojne pravne osebe organizirajo delo zaprtih oseb v Sloveniji, rezultati pa kažejo, da prihodki ne pokrivajo stroškov in da obstoječi sistem brez pomoči ustanovitelja (države) ne bo preživel oziroma je potrebna sprememba organiziranosti. Vsi JGZ se srečujejo s pomanjkanjem dela, zato vsem zaprtim osebam, ki bi želele delati, dela ne morejo ponuditi. Zaradi zakonodaje na področju javnega naročanja se ni možno »dogovoriti« za delo v okviru ministrstev (niti znotraj zavodov za prestajanje kazni ne), niti ni dovoljeno opravljati storitev za zaposlene. Na trgu je konkurenca ponudnikov enostavnih storitev zelo široka in cenovno ugodnejša kot delo zapornikov v organizaciji JGZ (npr. invalidske delavnice – zaradi pravne organiziranosti in spodbud države).

To pomeni, da kapitalsko intenzivna proizvodnja ni primerna oblika za organiziranje dela tako specifični populaciji, kot so zaprte osebe, saj že po definiciji sama po sebi ne potrebuje velikega števila delovnih mest. Industrijska proizvodnja na ključnih delovnih mestih zahteva specifična znanja, ki se jih obsojenci ne morejo priučiti v kratkem času oziroma obsojencev zaradi zahtevnega usposabljanja in visoke fluktuacije ni racionalno usposablјati za delo na takih delovnih mestih, kar pomeni, da se na taka delovna mesta kadruje civilne delavce, inštruktorje. Tako je med vsemi JGZ v največjih težavah prav JGZ Pohorje, ki se ukvarja s kapitalno intenzivno proizvodnjo, nudi sorazmerno malo delovnih mest obsojencem in dela s stroški, ki jih trg ne priznava (previsoke plače redno zaposlenih delavcev, premajhna storilnost v primerjavi s podobnimi podjetji v Evropi). Tudi v vseh ostalih JGZ, ki se ukvarjajo z opravljanjem storitev (nimajo svojega lastnega proizvoda) in kmetijstvom, je problem pridobivanje primerne dela za ceno, ki bi omogočala kritje stroškov sistema.

Problem v vseh JGZ je slaba motiviranost civilnih delavcev, saj status državnega – javnega uslužbenca ni sprejemljiv v tržnih pogojih poslovanja in ima funkcijo nedopustne zaščite zaposlenih na račun poslovnih rezultatov. Občutek varnosti zaposlenih je v tržnih pogojih destruktiven. Prav tako obstoječi način nagrajevanja ne omogoča razlikovanja med dobrimi in manj dobrimi (slabimi) delavci.

Vse se začne in neha pri denarju, vendar niso samo finance merilo za pravilne poslovne odločitve. Za presojanje uspešnosti poslovanja naraščajo potrebe po nefinančnih kazalcih (Možina et al., Management, 2002, str. 680). Pomembna področja organiziranja gospodarske dejavnosti v upravi, ki še niso dobro urejena oziroma so potrebna sprememb, so:

- usklajenost interesov JGZ, ustanovitelja (države) in uprave;
- definiranje strategije razvoja;
- financiranje gospodarske dejavnosti, razvoja (koliko naj organizacija dela zaprtih oseb stane);
- pridobivanje dela (s ciljem pridobiti čim več delovnih mest, delati znotraj sistema in za sistem, pridobivati delo, ki prinaša dobiček);

- stroški dela (zaradi procesa izobraževanja in usposabljanja obsojenih oseb - penološko delo inštruktorjev, zaradi višine plač, v nekaterih JGZ zaradi prevelikega števila zaposlenih, ki jih trg in konkurenca ne priznavata).

Vse naštetu potrjuje splošne ugotovitve o javni organizaciji (povzeto po Management, 1994, str. 940, 941):

- ima normativno določen okvir delovanja, bolj institucionalizirano okolje;
- zaradi tega je bolj izpostavljena prisilnim oblikam regulacije;
- je bolj ranljiva, saj njene programe pogosto oblikujejo državni organi in so zato tudi pogosto v nasprotju z menedžerskimi cilji;
- težko izvaja dolgoročne načrte, saj jih lahko prekinejo ali modificirajo politične elite;
- v vlogi delodajalcev je omejena z dokaj togimi normativnimi predpisi, tako pri zaposlovanju kot pri napredovanju, nagrajevanju in odpuščanju;
- motivi so predvsem statusne narave: ugled države, varnost zaposlitve, vključenost v velik sistem;
- ima bolj togo in s predpisi omejeno poslovno politiko.

Bistveni poudarki pri zaposlovanju obsojencev v JGZ z vidika skrbnika proračuna (ministrstva za finance) so:

- obsojenca ni možno prisiliti k delu v JGZ, če pa se za to odloči, ima možnost pridobiti razne ugodnosti;
- obsojenec mora biti zmožen za delo;
- obsojenci se zaposlijo v skladu z možnostmi zavoda – če zavod ali JGZ teh možnosti nima ali pa bi realizacija teh možnosti povzročila pritisk na dodatna proračunska sredstva in bi bil učinek porabe proračunskih sredstev v nesorazmerju z zahtevami/pričakovanimi učinki zaposlovanja obsojencev, kar bi pomenilo kršitev zakonskega načela učinkovite in gospodarne rabe proračunskih sredstev, potem obsojencev v gospodarski dejavnosti zavoda ne bi bilo možno oziroma smotrno zaposlovati in bi bilo potrebno težišče zaposlovanja obsojencev prenesti na zunanje pogodbene izvajalce;
- izobraževalni proces v zavodu mora biti tak, da obsojenec pri delu ohranja in pridobiva svoje strokovne sposobnosti, da pridobi znanje in poklic.

Upoštevanje gornje poudarke bi morali v Sloveniji slediti modelu tistih držav, ki imajo delo zaprtih oseb organizirano znotraj sistema (za zapore, ministrstva) in za zunanje uporabnike (podjetja). Delo znotraj sistema (za sistem) omogoča zaposlitev večjega števila obsojencev, kar na eni strani pomeni, da se morata spremeniti ustrezna zakonodaja (zakon o javnih naročilih) in povečati sredstva v te namene iz proračuna. Delo za zunanje uporabnike mora temeljiti na tržnih zakonitostih s ciljem, da prihodki pokrijejo stroške tega dela.

## 4 SKLEP

Benchmarking je zanimivo orodje. Vse, ki se ga lotevamo prvič, lahko kopica definicij spravi v zadrego. Zato sem se pri zbiranju podatkov osredotočila na izmenjavo informacij in ugotovila, da, čeprav obsega primerjavo poslovanja, benchmarking ni:

samo analiza poslovanja konkurentov. - Benchmarking je najuspešnejši, če vključuje sodelovanje (anketa).

primerjava tabel. – Cilj je spoznavanje okoliščin in postopkov, ki stojijo za uspešnim poslovanjem (obisk na Bavarskem).

hitra rešitev, ki jo izvedemo enkrat za vselej. – Benchmarking je projekt, ki lahko poteka več mesecev. Ključnega pomena je, da ga periodično ponavljamo in tako preprečimo, da bi nazadovali, ko se razmere spreminjajo. Ključno vlogo pri tem, če hočemo ali ne, igrajo razpoložljiva sredstva za ta namen (organiziranje dela zaprtih oseb).

kopiranje in zasledovanje. – V hitro spreminjajočem se okolju dobre prakse zelo hitro zastarajo. Dejstvo, da drugi izvajajo stvari drugače, torej ne pomeni nujno, da so tudi boljši.

voženje ali oprezovanje. – Odprtost in odkritost sta ključnega pomena za uspešnost benchmarkinga (na odprta vprašanja je večina anketiranih uprav za izvrševanje kazenskih sankcij odgovorila obširno).

## 5 LITERATURA IN VIRI

### 5.1 Literatura

1. Antončič Boštjan: Benchmarking za mala podjetja. Magistrsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1995. 102 str.
2. Antončič Boštjan: Benchmarking (1) – zakaj uporabljati to managersko metodo? Gospodarski vestnik, Ljubljana, 16 (1996). Str. 91 – 93.
3. Antončič Boštjan: Benchmarking (2) – kako ga uporabljati? Gospodarski vestnik, Ljubljana, 17 (1996a). Str. 69 – 73.
4. Antončič Boštjan: Benchmarking v Sloveniji. Teorija in praksa. Ljubljana, 5 (1997). Str. 835 – 848.
5. Bendell Tony, Boulter Louise, Gatford Kerry: Benchmarking for competitive advantage. London : Pitman, 1993. 266 str.
6. Bendell Tony, Boulter Louise, Gatford Kerry: The benchmarking workout: a toolkit to help you construct a world class organization, London : Pitman, 1997. 216 str.
7. Camp Robert C.: Benchmarking: The Search for Industry Best Practices that lead to Superior Performance. Milwaukee : ASQC Quality Press, 1989. 291 str.
8. Debeljak Žiga, Prašnikar Janez, Ahčan Aleš: Benchmarking kot orodje strateškega managementa. Primerjajmo se z najboljšimi. Časnik Finance, Ljubljana, 2002. Str. 13 – 39.
9. Debeljak Žiga, Prašnikar Janez, Ahčan Aleš: Benchmarking kot orodje učinkovitega vodenja organizacij. Zbornik referatov V. seminar o javnih financah in državnem revidiranju, Portorož, 13. in 14. maj 2003. Ljubljana : Zveza ekonomistov Slovenije, 2003. Str. 27 – 40.
10. Gaither Norman, Greg Frazier: Production and Operations Management. 8th ed. Cincinnati : South-Western College Publishing, 1999. Str. 628 – 662.
11. Jaklič Marko et al.: Benchmarking držav: Primerjava konkurenčnosti Irske, Finske in Slovenije. Primerjajmo se z najboljšimi. Časnik Finance, Ljubljana, 2002. Str. 233 – 265.
12. Kamnar Helena: Javni zavodi med državo in trgom. Ljubljana, Znanstveno in publicistično središče, 1999. 196 str.
13. Keen G.W. Peter, Knapp M. Ellen: Every Manager's Guide to Business Processes. Boston, 1996. 219 str.
14. Martin Stephen: Industrial Economics: Economic Analysis and Public Policy. New York : Macmillan Publishing Company, 1994. 623 str.
15. McNair C.J., Liebfried Kathleen H.J.: Benchmarking, A tool for Continuous Improvement. New York : Harper Business, 1992. 344 str.

16. Možina Stane et al.: Management. Radovljica, Didakta, 1994. 1072 str.
17. Možina Stane et al.: Management – nova znanja za uspeh Radovljica, Didakta, 2002. 872 str.
18. Papež Mateja: Izboljšati primerjano. Bančnik, Ljubljana 3 (1998), str. 15.
19. Pollert Achim et al.: Das Lexikon der Wirtschaft, Dudenverlag. Mannheim : 2001, 512 str.
20. Rolstadas Asbjorn: Benchmarking – theory and practice. London : Chapman & Hall, 1995. 396 str.
21. Shepherd William G.:The economics of industrial organization. Analysis, Markets, Policies. London : Prentice-Hall International, 1997. 447 str.
22. Spendolini Michael J.:The Benchmarking book. New York : Amacom, 1992. 207 str.
23. Topič Bogdan: Benchmarking: pospešek k razvitim. Manager, Ljubljana 11 (1995). Str. 18 – 21.
24. Watson, Gregory H.: Strategic benchmarking: how to rate your company's performance against the world's best. New York : John Wiley & Sons, 1993. 269 str.

## 5.2 Viri

1. Benchmarking Explained. (URL: <http://www.winningmoves.com>), 11. 8. 2004.
2. Gutschi Christian: Anfrage zum Thema Arbeit für Gefängnisinsassen. Wien : Republik Österreich, Bundesministerium für Justiz, 2003.
3. <http://europa.eu.int/comn//lisbon> strategy, 24. 5. 2004.
4. <http://www.benchmarking.gov.uk>, 21. 5. 2004.
5. Inštitut za gospodarsko pravo: Temeljne teze z izhodišči. Maribor : julij 1999.
6. K.J. Neale - Svet Evrope : Delo v penalnih ustanovah. Strasbourg : 1976.
7. Konferenca eGovernment 2001. Benchmarking. (URL: <http://www2.gov.si/mid/mid.nsf>), 10. 8. 2004.
8. Letno poročilo 2003. Ljubljana : Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij, april 2004. 99 str.
9. Lobodáš Oto: Employment of Offenders in Prison Sentence within the Slovak Republic. Bratislava : General directorate of the Corps of Prison and Court Guart, 2003.
10. Odlok o preoblikovanju gospodarske enote »Proizvodno podjetje Obrtne delavnice Rinka, p.o.« v »Javni gospodarski zavod Rinka Celje, kovinska proizvodnja, mizarstvo, pranje perila« (Uradni list RS, št. 60/01).

11. Odlok o preoblikovanju gospodarske enote »Proizvodno podjetje Kozjak, p.o.« v »Javni gospodarski zavod Kozjak, kovinska predelava, galvanika, kmetijstvo« (Uradni list RS, št. 60/01).
12. Odlok o preoblikovanju gospodarske enote »Proizvodno podjetje Pohorje Mirna, p.o.« v »Javni gospodarski zavod Pohorje Mirna, proizvodnja opreme za protipožarno zaščito in namakanje, ulivanje in kovanje barvnih kovin ter kmetijska proizvodnja« (Uradni list RS, št. 60/01).
13. Odlok o preoblikovanju gospodarske enote »Proizvodno podjetje Emboplast Obrtne delavnice« v »Javni gospodarski zavod Emboplast, predelava plastičnih mas in storite« (Uradni list RS, št. 60/01).
14. Odlok o preoblikovanju gospodarske enote »Proizvodno podjetje Proizvodni obrati Golovec, p.o.« v »Javni gospodarski zavod Golovec Ljubljana, kovinska galanterija, mizarstvo, knjigovezništvo, šiviljstvo, storitve« (Uradni list RS, št. 62/01).
15. Ojanperä – Kataja Virva: Employment Activities in Correctional Services. Helsinki : Rikosseuraamusvirasto Brottspöföljdsverket, 2003.
16. Pravilnik o količnikih za določitev osnovnih plačil, o kriterijih in merilih za ocenjevanje uspešnosti in rezultatov dela obsojencev ter o nagradah mladoletnikov (Uradni list RS, št. 52/02).
17. Strandrud Janne: The Tasks of the Norwegian Correctional Services. Oslo : Det Kongelige Justis- Og Politidepartement, 2003.
18. Stumson Emilian: The Qualification of Prisoners. Bucharest : Ministry of justice, General division for prisons, 2003.
19. Svet Evrope: Priporočilo št. R (87) 3 – Evropska zaporska pravila.
20. Van der Sande P.J.M.: Employment and Employability Skills of Prisoners in the Netherlands. Den Haag : Ministry of Justice, Correctional Institutions Agency, 2003.
21. Vassilev Peter: Activities of the Prison Administration. Sofia : Ministry of Justice, General Directorate »Execution of Sentences«, 2003.
22. Zaključni račun JGZ Emboplast za leto 2003, marec 2004.
23. Zaključni račun JGZ Rinka za leto 2003, marec 2004.
24. Zaključni račun JGZ Pohorje za leto 2003, marec 2004.
25. Zaključni račun JGZ Golovec za leto 2003, marec 2004.
26. Zaključni račun JGZ Kozjak za leto 2003, marec 2004.
27. Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93).
28. Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij (Uradni list SRS, št. 17/78).
29. Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij (Uradni list RS, št. 22/00).
30. Zakon o izvrševanju proračuna RS za leti 2003 in 2004 (Uradni list RS, št. 63/03).
31. Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 71/94).



## **PRILOGA 1: ANKETA**

Spoštovani!

Podobno kot v večini držav tudi v Republiki Sloveniji Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij (UIKS) vsem obsojencem v času prestajanja zaporne kazni zagotavlja pravico do dela, ki se izvaja kot ustrezna gospodarska dejavnost v enotah zavodov za prestajanje kazni. Temu namenu naj bi služilo pet, v okviru zavodov za prestajanje kazni delujočih gospodarskih enot, ki imajo status javnih gospodarskih zavodov in delujejo v javnem interesu.

Ker se javni gospodarski zavodi pri nas že dolgo, izrazito pa zlasti v zadnjem času, srečujejo z raznovrstnimi, zlasti finančnimi težavami, nas zelo zanima, kako je zaposlovanje obsojencev organizirano v vaši državi.

Vsaka informacija v zvezi z delovanjem organizacij za zaposlovanje in usposabljanje obsojencev pri vas, bo za nas nadvse dobrodošla. Le kot iztočnice navajamo, kaj bi nas zanimalo najbolj:

- Kako so tovrstni programi organizirani s statusnega vidika?
- Kako oziroma kdo jih financira?
- Ste že kdaj naleteli na finančne težave in kako ste jih reševali (državna pomoč, subvencije ipd.)?
- Ali se v okviru programov ustvarjeni proizvodi/storitve prodajajo na trgu?
- So proizvodi/storitve podvrženi konkurenčnim tržnim razmeram ali zanje veljajo kakršne koli ugodnosti, ki naj bi olajšale težave, povezane z njihovo prodajo na trgu?
- Katere so pomembnejše dejavnosti oziroma programi, ki jih izvajajo obsojenci?

Z omenjenimi vprašanji smo želeli le nakazati področje, ki bi nas zanimalo najbolj. Seveda nam bo v pomoč kakršna koli izkušnja, ki jo ima vaša država na tem področju.

S spoštovanjem

Darinka Požar  
Uprava Republike Slovenije za izvrševanje  
kazenskih sankcij