

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER

MAGISTRSKA NALOGA

**ZUNANJE IZVAJANJE DEJAVNOSTI;
PRIMER ZUNANJEGA IZVAJANJA
VAROVANJA OBJEKTOV V SV**

RAJKO FLORJANČIČ

KOPER, 2010

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER

Magistrska naloga

ZUNANJE IZVAJANJE DEJAVNOSTI;
PRIMER ZUNANJEGA IZVAJANJA
VAROVANJA OBJEKTOV V SV

Rajko Florjančič

Koper, 2010

Mentor: izr. prof. dr. Mitja I. Tavčar

POVZETEK

Smisel zunanjega izvajanja je znižati stroške oziroma sprostiti zmogljivosti organizacije za druge dejavnosti in se osredinjati na primarne naloge organizacije. Magistrska naloga opredeljuje ključne dejavnike, oblike in značilnosti odnosov pri zunanjem izvajanju dejavnosti. V nalogi so razdelana teoretična izhodišča preučevanja zunanjega izvajanja dejavnosti s pomočjo teorije proizvodnih virov, agencijske teorije, primerjalnega presojanja (benchmarking) in s pomočjo scenarijev. V zadnjem delu je razdelan koncept zunanjega izvajanja dejavnosti v vojskah. Omenjena analiza je osredotočena predvsem na primerjavo zunanjega izvajanja v vojskah. V zaključnem delu pa je analiza primerjave varovanja objektov v Slovenski vojski med zunanjim izvajanjem dejavnosti in lastnimi resursi.

Ključne besede: zunanje izvajanje dejavnosti, primerjalno presojanje, ekonomska učinkovitost, Slovenska vojska, varovanje objektov

SUMMARY

The sense of outsourcing is to reduce costs and mobilize the organization's resources for other activities and focus on the primary tasks of the organization. Master's thesis identifies key factors that shape and characteristics of relationships in outsourcing activities. The study elaborated the theoretical foundations of studying outsourcing activities by using the theory of productive resources, agency theory, comparative benchmarking and assessment using scenarios. In the last part is a concept of outsourcing activities in the military. That analysis focused mainly on the comparison of outsourcing in the military. In the final part of these analysis is used comparative method between outsourcing and own resources.

Key words: outsourcing, benchmarking, economic efficiency, Slovenian army, safeguarding the facilities

UDK: 658:331.103(043.2)

VSEBINA

1	Uvod	1
1.1	Opredelitev problema	2
1.2	Predmet in cilji preučevanja	2
1.3	Metode preučevanja in omejitve	3
1.4	Hipoteza naloge	3
2	OPREDELITEV ZUNANJEGA IZVAJANJA DEJAVNOSTI	5
2.1	Pojem zunanjega izvajanja dejavnosti	5
2.2	Ključni dejavniki pri odločanju za zunanje izvajanje dejavnosti	8
2.3	Oblike zunanjega izvajanja dejavnosti	9
2.4	Značilnosti odnosov pri zunanjem izvajanju dejavnosti	15
3	TEORETIČNA IZHODIŠČA	19
3.1	Preučevanje zunanjega izvajanja dejavnosti s pomočjo teorije proizvodnih virov	19
3.2	Preučevanje zunanjega izvajanja dejavnosti s pomočjo agencijske teorije	20
3.3	Preučevanje zunanjega izvajanja dejavnosti s pomočjo primerjalnega presojanja (angl. benchmarking)	22
3.4	Preučevanje zunanjega izvajanja dejavnosti s pomočjo scenarijev	24
3.5	Slovenska zakonodaja kot podlaga za implementacijo zunanjega izvajanja dejavnosti v SV	25
4	KONCEPT ZUNANJEGA IZVAJANJA DEJAVNOSTI V VOJSKI	33
4.1	Specifike in vrste zunanjega izvajanja v vojski	35
4.2	Možnosti za zunanje izvajanje v vojski	37
4.3	Dejavniki pri odločanju za zunanje izvajanje dejavnosti	38
4.4	Pregled izkušenj britanske in ameriške vojske z zunanjim izvajanjem dejavnosti	39
4.5	Primerjava med lastnim varovanem objektov SV in zunanjim izvajanjem varovanja	48
5	SKLEP	53
	Literatura	55

SLIKE

Slika 2.1	Skupine vzrokov za zunanje izvajanje	9
Slika 2.2	Zunanje izvajanje dejavnosti: analiza slovenskih podjetij	15
Slika 3.1	Proces benchmarkinga	23
Slika 4.1	Vrste zunanjega izvajanja dejavnosti s primeri	36
Slika 4.2	Podpora vojske zunanjemu izvajalcu	47
Slika 4.3	Primerjava cene glede na izvajalca	50

TABELE

Tabela 2.1	Primerjava tradicionalne in transformacijske oblike zunanjega izvajanja po ključnih kriterijih	11
Tabela 2.2	Spremembe v značilnostih transformacijske oblike zunanjega izvajanja dejavnosti v primerjavi s tradicionalno	12
Tabela 2.3	Primerjava značilnosti tradicionalne in strateške oblike zunanjega izvajanja dejavnosti	13
Tabela 2.4	Primerjava učinkov tradicionalne in strateške oblike zunanjega izvajanja dejavnosti	14
Tabela 4.1	Primeri možnosti zunanjega izvajanja dejavnosti v vojski	37
Tabela 4.2	Dejavniki, ki vplivajo na odločanje o zunanjem izvajanju dejavnosti v vojski	39
Tabela 4.3	Pregled aktivnosti, podvrženih tržnemu testiranju	41

KRAJŠAVE

CIMIC	Civil Military Cooperation – Civilno-vojaško sodelovanje
FM-100-10-2	Field Manual on Contracting Support on the Battlefield – Priročnik o pogodbenicah v podporo na bojišču
DARA	Defence Aviation Repair Agency – Agencija za vzdrževanje in popravila v vojaškem letalstvu
DERA	Defence Evaluation and Research Agency – Agencija za raziskovalno dejavnost in vrednotenje
DDV	davek na dodano vrednost
DTMA	Defence Transport and Movement Agency – Agencija za vojaške prevoze in premike
VB	Velika Britanija
GBP	britanski funt (denarna enota VB)
SiMES	strelivo in minskoeksplozivna sredstva
SV	Slovenska vojska
WTO	World Trade Organization – Svetovna trgovinska organizacija
MORS	Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije
MoD	ministrstvo za obrambo (ZDA, VB)
MOM	mednarodne operacije in misije
MS	materialna sredstva
NRTA	Naval Recruitment and Training Agency – Agencija za zaposlovanje in usposabljanje
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development – Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
RO-RO	Roll-on/roll-off – ladje za prevoz vozil na kolesih
ZDA	Združene države Amerike
ZJN-2	Zakon o javnem naročanju
ZJZP	Zakon o javno-zasebnem partnerstvu
ZASP-UPB1	Zakon o avtorski in sorodnih pravicah

1 UVOD

Mnoge organizacije in podjetja se odločijo za zunanje izvajanje dejavnosti, ki so jih prej opravljala sama, ker presodijo, da jim to lahko prinese primerne koristi oziroma prednosti. Zunanje izvajanje dejavnosti največkrat obsega za podjetje manj pomembne dejavnosti. Organizacije in podjetja se redko odločajo za zunanje izvajanje dejavnosti, ki temeljijo na njihovih temeljnih zmožnostih in jim dajejo konkurenčno prednost. Strateško odločanje o zunanjem izvajanju dejavnosti je pomembna tema v sodobni strokovni literaturi, zlasti tuji. Primer je strategija integriranja (angl. integration strategies): dolgoročna usmeritev podjetja, da opravlja ekonomske dejavnosti v svojem okviru ali pa izide tega delovanja kupuje na tržišču v okviru dolgoročnih pogodb (Foss 1993).

Vertikalno integriranje pogosto temelji na konceptu transakcijskih stroškov ali konceptu pogodb. Transakcijski in informacijski stroški odražajo redkost obravnavanih sredstev – integriranje je vidik uspešnosti meja podjetja.

V teoriji v organizaciji prevladujeta dva pristopa, in sicer pogodbeni vidik (angl. Contractual Theories of economic organizations ali krajše "economic theory") in vidik zmožnosti (angl. "capabilities view" oziroma "theory") – oba pa sta povezana s strateškimi vidiki organizacije (angl. strategic theory of the firm). V slovenski strokovni literaturi izrazje ni ustaljeno.

Strateški vidik organizacije lahko obsega obstoj, urejenost, meje in konkurenčne prednosti – znotraj tega vidika pa sta pogodbeni vidik (angl. economic theory) in vidik zmožnosti (angl. capabilities view). Prvi je sicer jasen in enostaven, vendar vprašljiv v mnogih strateških zadevah, drugi pa je bližji tradicionalnim pogledom na strategijo, vendar je mnogo preveč razpršen in nejasen v razlagah, da bi mogel biti strateška teorija o podjetju pogodb (Foss 1999).

Za zunanje izvajanje dejavnosti se mnoge organizacije odločajo, kadar razširjajo svojo proizvodnjo in se morda zaradi prostorske, kadrovske in podobne stiske odločajo, da del proizvodnje ali določene službe (na primer računovodstvo, komercialo, informatiko, logistiko...) oddajo v zunanje izvajanje dejavnosti.

Smisel zunanjega izvajanja dejavnosti je zmanjšati t. i. stroške hierarhije – sprostiti zmogljivosti organizacije za druge dejavnosti ali pa zmanjšati obseg dejavnosti organizacije in se osredinjati na tisto, kar organizacija najbolj zmore. Z zunanjim izvajanjem dejavnosti je mogoče tudi sicer znižati stroške, če prejemnik lahko opravi dejavnost – ponudi izdelek/polizdelek/storitev za ceno, ki je nižja od stroškov dajalca zunanjega izvajanja dejavnosti. Slabosti zunanjega izvajanja dejavnosti so poraba zmožnosti in sredstev organizacije za usmerjanje, nadziranje, usklajevanje dejavnosti zunanjega izvajalca, lahko tudi odtekanje informacij, znanja, temeljnih zmožnosti.

Pri tem pa se organizacije srečujejo z določenimi ugodnostmi, ker na primer ni treba povečati števil kadrov, razširiti proizvodnjo, razširiti skladiščne prostore ipd.

1.1 Opredelitev problema

Zunanje izvajanje dejavnosti lahko pomembno poveča učinkovitost in uspešnost delovanja marsikatero organizacije. Omenjeni način delovanja že dolgo ne predstavlja novosti tudi v vojaškem svetu. Prvi uporabniki zunanjega izvajanja dejavnosti v vojski sta vojski Velike Britanije in ZDA, ki sta že v začetku osemdesetih let prejšnjega stoletja v sklopu zunanjega izvajanja dejavnosti začeli vključevati zasebni sektor v svoje notranje delovanje. Na podlagi njunih izkušenj lahko opazimo, da zunanje izvajanje dejavnosti predstavlja veliko koristi, ki se kažejo v racionalizaciji stroškov, poleg tega pa tudi v usmeritvi vojske kot organizacije v njene primarne in najpomembnejše naloge.

Bistvo zunanjega izvajanja dejavnosti je zmanjšati stroške v organizaciji, sprostiti zmogljivosti organizacije za druge dejavnosti, ali pa zmanjšati obseg dejavnosti organizacije. S tem organizacija svoje aktivnosti osredotoči na tisto, kar najbolj zmore oz. kar je njeno poslanstvo. Največkrat se za zunanje izvajanje dejavnosti organizacije odločijo zaradi zmanjšanja finančnih stroškov v organizaciji, kar bistveno vpliva na poslovanje organizacije.

Pri zunanjem izvajanju dejavnosti se lahko pojavi težava zaradi povezovanja dveh organizacijskih struktur, in sicer organizacije (na primer SV) in zunanjega izvajalca. Če se zunanji izvajalec dejavnosti ne bi mogel ali ne bi želel poistovetiti z delovanjem organizacije, ki predstavlja naročnika, bi s tem lahko povzročil nepotrebno škodo. Eden izmed takih problemov je, kako zavarovati zunanjega izvajalca v težjih vojaških situacijah, če ne more ali ne želi sprejeti varnostnih ukrepov, ki jih zahteva vojska.

Pomemben vidik pri zunanjem izvajanju dejavnosti je tudi kakovostni vidik, kjer je treba upoštevati kakovost storitve in tudi varovanje podatkov pri izvajanju storitve, kajti vojska kot institucija operira s podatki, ki imajo višjo stopnjo tajnosti.

Med drugim se poraja tudi vprašanje o pomembnosti zunanjega izvajanja dejavnosti. Pri SV pa je to nekoliko drugače, saj menim, da SV z zunanjim izvajanjem dejavnosti dopolnjuje svojo organizacijsko celoto zaradi ekonomske učinkovitosti, morda pa tudi zaradi kadrovskega primanjkljaja.

1.2 Predmet in cilji preučevanja

V nalogi želim zajeti vse možnosti za zunanje izvajanje dejavnosti v vojski. V empirični raziskavi bom analiziral podatke iz projekta OUTMOD (Alianta 2008), ki zajema zunanje izvajanje varovanja objektov. V to analizo bom vnesel sedanje vrednosti ter jih analiziral.

1.3 Metode preučevanja in omejitve

S pregledovanjem dosegljivih virov bom poskušal ugotoviti stanje na področju zunanjega izvajanja v nekaterih tujih vojskah in SV ter spoznati presoje in smernice, ki jih uporabljajo pri odločanju za zunanje izvajanje dejavnosti. Nato bom predstavil model, ki ga obsega projekt OUTMOD (Alianta 2008), na primeru odločanja za zunanje izvajanje varovanja objektov v SV, kritično ovrednotil primernost tega modela za strateško odločanje, zlasti zato, ker OUTMOD (Alianta 2008) obravnava le ekonomske učinke, čeprav ima varovanje objektov lahko širši pomen, a tudi pasti, na katere je treba biti pozoren že pri načrtovanju zunanjega izvajanja dejavnosti.

Pri pripravi magistrskega dela bom uporabil deskriptivno in analitično metodo raziskovanja.

V okviru deskriptivnega pristopa bom uporabil:

- metodo deskripcije, s katero bom opisal znanstvena in empirična dognanja različnih avtorjev;
- metodo komparacije, s katero bom primerjal dejstva raznih avtorjev;
- metodo kompilacije, s katero bom povzemal stališča in sklepe drugih avtorjev.

V okviru analitičnega pristopa bom uporabil:

- metodo analize – povezovanje teoretičnih sklepov s praktičnimi izidi v celoto;
- metodo sinteze – povezovanje teoretičnih sklepov s potrjenimi izidi iz prakse v celoto.

Potrebne podatke bom zbral z interneta, iz domače in tuje literature ter člankov in revij.

Ker v magistrski nalogi obravnavam zelo široko problematiko in nimam zadostnega vpogleda v zunanje izvajanje v SV, bom v nalogi zaradi časovne omejitve obravnaval samo analizo varovanja objekta, ki je obdelan v programu OUTMOD (Alianta 2008).

1.4 Hipoteza naloge

V prvi hipotezi želim potrditi, da je model OUTMOD (Alianta 2008) uporaben za odločanje o zunanjem izvajanju varovanja objektov.

V drugi hipotezi pa bom skušal dokazati, da model OUTMOD (Alianta 2008) obravnava le ekonomske učinke in ne zadošča za strateško odločanje.

2 OPREDELITEV ZUNANJEGA IZVAJANJA DEJAVNOSTI

2.1 Pojem zunanjega izvajanja dejavnosti

Iz literature izhaja, da številni avtorji opredeljujejo zunanje izvajanje dejavnosti na različne načine. V sklopu tega poglavja bom opredelil nekaj pogledov pomembnejših avtorjev.

Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) opredeljuje zunanje izvajanje dejavnosti kot obliko organizacije podjetja, s katero se podjetje odziva na zunanje pritiske konkurence na trgu, ki zahteva od podjetja vedno večjo učinkovitost. Podjetja lahko svojo strukturo poslovanja reorganizirajo s strateškimi povezavami, prevzemi in združitvami ali pa s prenosom dejavnosti na zunanje izvajalca.

Svetovna trgovinska organizacija (WTO) meni, da je zunanje izvajanje dejavnosti oblika prenašanja rutinskih in ponavljajočih se dejavnosti na zunanje izvajalce. Posledica prenašanja dejavnosti na zunanje izvajalca je zmanjšanje števila zaposlenih v podjetju naročnika in povečanje števila zaposlenih v podjetju zunanje izvajalca.

Nekateri avtorji poudarjajo, da se z zunanjim izvajanjem dejavnosti želi predvsem zmanjšati stroške delovanja, sprostiti sredstva ter pridobiti večji vpliv in moč na trgu. Poudarjajo, da je pri zunanjem izvajanju dejavnosti ključnega pomena zaupanje med naročnikom in zunanjim izvajalcem ter njuno sodelovanje, saj lahko s tem drug drugemu pomagata.

Burns (2000, 39) opredeljuje zunanje izvajanje dejavnosti kot odnos med kupcem in dobaviteljem. Med zunanje izvajanje dejavnosti umešča tudi dejavnosti, ki jih podjetja prej niso izvajala v sklopu svojega delovanja. Meni, da je zunanje izvajanje pomembna organizacijska strategija, na podlagi katere podjetje krepi moč na trgu in organizacijsko večino. Z zunanjim izvajanjem ločijo podjetja strateško bolj pomembne dejavnosti od manj pomembnih, zaradi česar se poveča dodana vrednosti podjetja.

Dubrovski (2004, 104) omejuje zunanje izvajanje dejavnosti na oddano, dislocirano, izbrano poslovno funkcijo, dejavnost, storitev ali program, ki jo za naročnika izvaja zunanji izvajalec.

Z razvojem razumevanja in uporabnosti zunanjega izvajanja je v zadnjem času prišlo do razširjene uporabe zunanjega izvajanja dejavnosti. Zunanje izvajanje dejavnosti postaja pomembno za uvajanje sprememb v poslovnem in gospodarskem svetu. Opredeljevanje dejavnosti, ki so primerne za zunanje izvajanje dejavnosti, je le način napredka, ki v celoti še ni preizkušen in opredeljen, določena podjetja pa imajo že nekaj izkušenj z izvajanjem in izkoriščanjem zunanjega izvajanja dejavnosti.

Podjetja se najpogosteje odločajo za zunanje izvajanje dejavnosti na podlagi pričakovanih koristi, med katerimi so najpogostejše ugodnosti na različnih poslovnih področjih in seveda precej nižji stroški.

Fross (1998, 2) pravi, da ima podjetje lahko znanje za proizvodnjo (poslovanje), ki se pomembno razlikuje od znanja drugih podjetij. Tako eno podjetje dobesedno ne razume, kaj hoče od njega drugo podjetje (na primer v nabavni pogodbi) ali kaj mu ponuja (na primer v licenčni pogodbi). Ker je velik del znanj za proizvodnjo specifičen in prikrit, lahko eno podjetje težko razume zmožnosti drugega – seštevek njihovih znanj pa presega znanja, ki jih obsega pogodba. Stroški vzpostavljanja stikov s potencialnimi partnerji in stroški usposabljanja v okviru franšize ali licence so prav tako pomembni dejavniki za določanje meja podjetja. Iz tega sledi, da je vidik zmožnosti poseben pristop k ekonomski organizaciji in da je zelo primeren za razumevanje meja podjetja v dinamičnem okolju. Vendar ima ta pristop tudi slabosti:

- pristop temelji na preteklih izkušnjah in ima majhno napovedno moč – zato je vprašljivo, kako uporaben je pri odločanju v praksi;
- pristop obravnava nabiranje novih in koristnih zmožnosti, ki jih je težko posnemati, vendar se osredotoča na presojanje sedanjih zmožnosti;
- kot teorija o ekonomski organizaciji je pristop vprašljiv, saj ne pojasnjuje dovolj prepričljivo obstoja podjetja in ne opredeljuje lastnine nad zmožnostmi.

Johnson (1997, 9–11) razlikuje obdobje kratkoročne in obdobje dolgoročne politike podjetja glede pričakovanih koristi. Za obdobje kratkoročne politike je značilno, da so neposredni stroški manjši, manjše so potrebe po naložbah v nestrateške poslovne funkcije, zmanjša se prodaja oziroma oddaja opreme zunanjemu izvajalcu, zato potrebna sredstva podjetju niso na voljo. V obdobju dolgoročne politike pa je možnost večjega poslovnega osredotočanja, dostop do najboljših zmogljivosti je boljši, tveganje je deljeno, zato ima organizacija možnost, da sredstva sprošča za druge namene.

V literaturi opredeljujejo avtorji zniževanje stroškov kot pomembno pričakovano korist, ki jo prinaša zunanje izvajanje dejavnosti. Do zunanjega izvajanja dejavnosti praviloma pride, kadar so izvajalčevi stroški dovolj nizki, da s seštevkom režijskih stroškov, dobička in transakcijskih stroškov še vedno dobavi izdelek ali izvede storitev po nižji ceni. Pri tem je pomembno poudariti, da zunanji izvajalec izvaja procese na strokovno učinkovitejši način. Glavna mehanizma, ki omogočata, da podjetje doseže pričakovano raven učinkovitosti, sta specializacija zunanjega izvajalca in prednosti ekonomije.

Naslednja pričakovana korist zunanjih izvajalcev je zniževanje posrednih stroškov. Fontes (2000, 112–113) v članku omenja razmerje med zaposlenimi in infrastrukturo. Pravi, da manj zaposlenih zahteva manj razvito in učinkovitejšo infrastrukturo ter manj podpornih procesov, kar se odraža v učinkovitejšem podjetju. Nekatera podjetja se odločijo za zunanje izvajanje dejavnosti, da dosežejo boljši pregled nad nastalimi stroški, spet druga podjetja pa poskušajo pretvoriti fiksne stroške v variabilne.

V literaturi sem opazil, da lahko ponudi pobudo za razmerje zunanjega izvajanja izvajalec ali potencialni prejemnik, lahko pa tudi tretja oseba, ki ima svoje interese za

oblikovanje takega razmerja. Na podlagi preučevanja literature sem opredelil osrednje vzroke za razmerja z zunanjim izvajalcem:

- zunanji izvajalec lahko prevzeto dejavnost opravi bolj produktivno, ekonomično in strokovno;
- med podjetjem in zunanjim izvajalcem mora obstajati zaupanje (na primer glede strokovnosti, zmožnosti, učinkovitosti);
- zunanji izvajalec mora imeti ugled pri vodstvu podjetja, ki je naročilo zunanje izvajanje dejavnosti;
- vrednote zunanjega izvajalca morajo biti skladne z vrednotami podjetja, ki je naročilo zunanje izvajanje dejavnosti.

Chapman in Andrade (1998, 89) menita, da neučinkovito obvladovanje poslovnih in tehnoloških sprememb povzroča predvsem težave pri prenosu dejavnosti. Omenjata tudi, da sta najpogostejša vzroka, da se že izločena dejavnost vrne v izvajanje matičnega podjetja, ta, da raven kakovosti pada in da je zunanji izvajalec premalo prilagodljiv .

V preučeni literaturi sem opazil, da se le peščica avtorjev ubada s pojavom, kaj se zgodi, ko se podjetja odločijo, da zaključijo zunanje izvajanje določenih dejavnosti. Pri tem bi bilo smotno opredeliti težave, ki nastanejo pri obeh podjetjih, tj. pri naročniku in zunanjem izvajalcu dejavnosti. Ta opredelitev bi bila bistvena z vidika obvladovanja tveganj in dolgoročne uspešnosti poslovanja.

Brown in Wilson (2005, 123–127) za uspešen proces zunanjega izvajanja priporočata strokovno in natančno zbiranje zunanjega izvajalca. Podjetje mora biti pozorno, da izbere ponudnika, ki lahko s strokovnostjo, tehnologijo in napredkom omogoči izboljšanje položaja naročnika na trgu. Pri tem mora naročnik upoštevati dolgoročne razsežnosti poslovanja, kot sta dolgoročna lastna uspešnost in uspešnost zunanjega izvajalca. Samo opisani način je lahko povod za uspešno in dolgoročno partnerstvo.

Kot opisuje Tavčar v znanstvenem članku (2007), je obvladovanje organizacije lahko deterministično po induktivni poti ali ustvarjalno po deduktivni poti. Obvladovanje ljudi – sodelavcev, udeležencev organizacije – je za mnogo velikostnih razredov kompleksnejše od obvladovanja organizacije kot tehnološkega in ekonomskega instrumenta za delovanje in doseganje ciljev. Obvladovanje ljudi temelji na znanju, znanje pa na umskih (kognitivnih) vsebinskih zmožnostih in količinskih zmogljivostih managerjev, strokovnjakov, voditeljev.

Zmogljivosti za racionalno obvladovanje kompleksnosti organizacij z enega mesta ni mogoče poljubno povečevati, kompleksnosti enovite organizacije pa ne zmanjševati. Prevladujoči možnosti, na katerih temelji človekova civilizacija, sta:

- obvladovanje kompleksnosti v več stopnjah, ki tvorijo vzvodje, torej "hierarhija", v kateri višja raven prepušča nižji obvladovanje dela kompleksnosti, ter

- prepuščanje obvladovanja delov kompleksnosti drugim organizacijam in pridobivanje izidov obvladovanja (izdelkov, storitev) v menjalnih razmerjih, torej "tržišče".

Od okoliščin je odvisno, katera oblika je za obvladovanje primernejša, hierarhija ali tržišče.

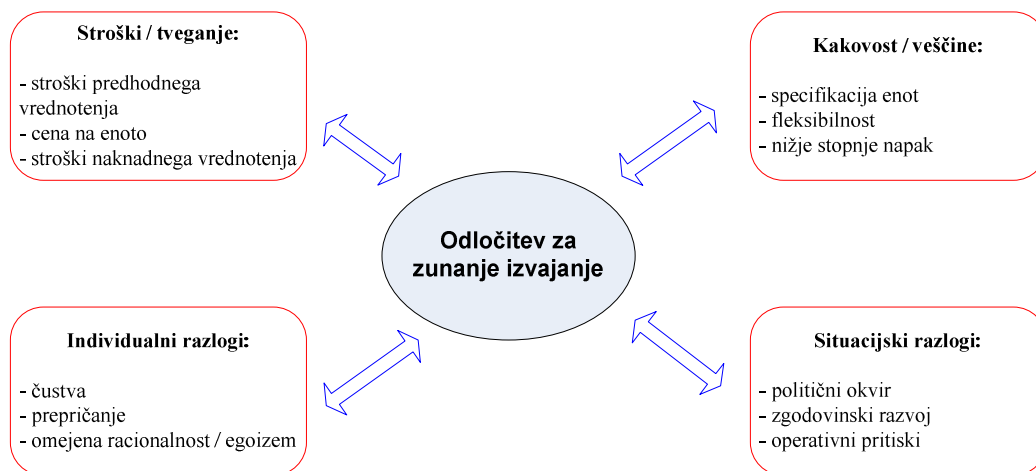
2.2 Ključni dejavniki pri odločanju za zunanje izvajanje dejavnosti

Pri odločanju za zunanje izvajanje dejavnosti je najpomembnejša začetna faza, tj. odločitev podjetja, ali bo izbralo zunanje izvajanje za strategijo podjetja ali ne. Če se podjetje odloči za zunanje izvajanje, postanejo aktualne tudi naslednje faze procesa. Eden izmed bistvenih elementov odločanja je stroškovni vidik. Stroški zunanjega izvajanja naj bi bili nižji, kot so stroški zunanjega izvajalca skupaj z ostalimi stroški, ki nastajajo v podjetju.

V teoriji opazimo več pristopov k analizi stroškov zunanjega izvajanja. Greaver (1999, 130) meni, da mora podjetje pri odločanju predvsem analizirati sedanje in prihodnje stroške internega izvajanja aktivnosti ter jih seveda primerjati s stroški, ki bi nastajali v primeru zunanjega izvajanja te aktivnosti. Pri analizi stroškov predstavlja osnovo primerjava stroškov med obema vrstama izvajanja.

Poleg stroškovnega vidika Greaver (1999, 75) omenja še nekatere druge dejavnike odločanja za zunanje izvajanje dejavnosti. To so organizacijski, razvojni, finančni, dohodkovni in kadrovske vzroki. Brown in Wilson (2005) pa navajata še naslednje vzroke: pridobivanje novih sposobnosti, dostop do kakovostnejšega managementa, osredotočanje na strategijo in ključne funkcije, izogibanje velikim investicijam, podpora hitri rasti, izboljšanje finančnega stanja, začetek nove strateške iniciative, izboljšanje uspešnosti podjetja, znižanje stroškov, pridobitev verodostojnosti in nazadnje še uporaba zunanjega izvajanja, ker to počnejo tudi druga podjetja.

Slika 2.1 Skupine vzrokov za zunanje izvajanje



Vir: Dickmann in Tyson 2005.

Tudi Power (2006) in soavtorji so opredelili nekaj dejavnikov odločanja za zunanje dejavnosti, in sicer dostop do virov in znanja, osredotočanje na ključne sposobnosti, prihranke pri stroških, globalno širjenje znanja, vse bolj sofisticirano informacijsko tehnologijo in globalno naraščanje delovne sile z znanjem. Nekateri avtorji pa so opazili tudi težave pri odločanju. Med bistvene težave uvrščajo težave s komunikacijo, managementom in koordinacijo.

Mnogi avtorji navajajo različne vzroke za zunanje izvajanje dejavnosti. Poleg tega različni avtorji različno opredeljujejo, kateri izmed vzrokov so najpomembnejši in kateri sploh niso pomembni. Tako nekateri trdijo, da sta najpomembnejša vzroka za zunanje izvajanje stroškovna učinkovitost in reorganizacija proizvodnje. Drugi trdijo, da sta osnovna vzroka zniževanje stroškov in strateške spremembe pri vodenju podjetij. Tretji pa pravijo, da so najpomembnejši vzroki zniževanje stroškov, strateške spremembe v podjetju, tržne sile in tehnični vzroki. Čeprav se na prvi pogled zdi, da govorijo o različnih zadevah, lahko opazimo, da to ni res. Vsi trdijo, da so bistveni dejavniki za odločanje stroški oziroma njihovo zniževanje ter optimalne spremembe v vodenju podjetij.

2.3 Oblike zunanjega izvajanja dejavnosti

Oblike zunanjega izvajanja dejavnosti so v veliki meri povezane z motivi in cilji. Pri odločitvah za zunanje izvajanje dejavnosti sta oblika in način zunanjega izvajanja dejavnosti kazalnik vplivov, ciljev in motivov za zunanje izvajanje dejavnosti. Vsaka oblika zunanjega izvajanja ima določene prednosti oziroma slabosti, na katere je treba biti pozoren pred odločitvijo za zunanje izvajanje dejavnosti.

Koncept zunanjega izvajanja se je izoblikoval iz uporabe na različnih področjih. Poznavanje in razmah zunanjega izvajanja sta povzročila razširitev uporabe na vsa

področja poslovanja podjetij ter njegovo opredeljevanje na osnovi različnih kriterijev. Iz literature sem ugotovil, da so po kriteriju učinkov najpogosteje obravnavane tradicionalna, ki jo nekateri avtorji imenujejo tudi taktična (na primer Espino-Rodriguez, Padron-Robaina, 2004), strateška in transformacijska oblika zunanjega izvajanja.

Ob teh oblikah zunanjega izvajanja glede na učinke najdemo v literaturi še nekatere druge razdelitve oblik in faz zunanjega izvajanja. Svetovalna organizacija Capgemini (2005) razlikuje tri tipe zunanjega izvajanja glede na tri skupine učinkov, ki jih podjetje želi doseči. Prvi tip je konvencionalna oziroma tradicionalna oblika zunanjega izvajanja, katere temeljni učinek je zniževanje stroškov, drugi tip je zunanje izvajanje za reševanje problemov, katerega temeljni učinek je izboljšanje operativne uspešnosti, tretji tip pa je transformacijska oblika zunanjega izvajanja, katere temeljni učinek je razvoj sposobnosti. Tradicionalno obliko zunanjega izvajanja opredeljuje zunanje izvajanje, kadar zunanji izvajalec izvaja enake aktivnosti, vendar z nižjimi stroški, to pa doseže zaradi ekonomije obsega, širitve virov in izvajanja najboljše prakse. Tudi drugi avtorji tradicionalno obliko opredeljujejo podobno.

Reuvid in Hinks (2001) pravita, da je transformacijska oblika zunanjega izvajanja v osnovi drugačna od tradicionalne, saj tradicionalna oblika temelji na pojmovanju opravljanja enakih stvari bolje in z nižjimi stroški. Zasnovana je statično in dolgoročno nespremenljivo. Značilna je za zunanje izvajanje podpornih in enostavnih aktivnosti z namenom nižanja stroškov zaradi ekonomije obsega. Transformacijska oblika pa temelji na spremembah poslovanja, spremembah mišljenja vodstva podjetja in na nenehnem prilagajanju potrebam in spremembam trga. Osredotoča se na ključne in podporne aktivnosti ter ima enake cilje kot tradicionalna oblika, dodatno pa povzroča velike spremembe in povečuje druge vidike uspešnosti poslovanja podjetja (na primer spremembo poslovnih procesov, dostop do nove tehnologije, inovativnost, izboljšanje produktivnosti). Strokovnjaki v Capgeminu (2005) pravijo, da transformacijsko obliko lahko opredelimo kot dolgoročno partnerstvo, kjer zunanji izvajalec izboljšuje celoten sistem s spodbujanjem nenehnih poslovnih sprememb, tako da se dosega vedno večja operativna učinkovitost podjetja naročnika. Transformacijska oblika zunanjega izvajanja temelji na stalnih spremembah v podjetju in vsebuje celoto štirih osnovnih elementov: sprememb svetovalnih sposobnosti, tehnoloških inovacij, zunanjega izvajanja z namenom prilagajanja in inovativnih modelov trženja.

Transformacijska oblika zunanjega izvajanja omogoča trajne spremembe uspešnosti. Te so radikalna izboljšanja v uspešnosti na ravni podjetja, krajši čas uvajanja proizvodov na trg, povečana inovativnost s pomočjo dostopa do najboljših sposobnosti, virov in znanj, izboljšanje ključnih sposobnosti podjetja, izboljšanje konkurenčnega položaja na trgu in delitev tveganj, kot to opisuje Linder (2004).

Več avtorjev podaja primerjavo tradicionalne in transformacijske oblike zunanjega

izvajanja po izbranih kriterijih oziroma elementih. Tako je raziskava Accenture (Accenture Outlook 2001) pokazala, da se tradicionalna in transformacijska oblika zunanjega izvajanja razlikujeta v ciljih, vlogi zunanjega izvajalca, pristopu in koristih, kar prikazuje *tabela 2.1*.

Tabela 2.1 Primerjava tradicionalne in transformacijske oblike zunanjega izvajanja po ključnih kriterijih

Kriterij	Tradicionalna oblika zunanjega izvajanja	Transformacijska oblika zunanjega izvajanja
Cilj	Oddajanje podpornih aktivnosti specializiranemu zunanjemu izvajalcu z namenom, da se zmanjšajo stroški in da se osredotočijo na bistvene probleme v podjetju.	Preoblikovanje načina poslovanja podjetja z namenom, da se fleksibilnost poveča ter da se uspešnosti poslovanja bistvenega izboljša.
Vloga zunanjega izvajalca	Ima podporno, dopolnilno funkcijo.	Sodeluje pri transformaciji poslovanja.
Pristop	Temelji na standardiziranih storitvah, fiksnih cenah in ozkem področju storitev.	Temelji na kompleksnih storitvah za radikalne spremembe poslovanja, na delitvi tveganja in hitrejših dobavah.
Tipične koristi	<ul style="list-style-type: none"> – Se kaže v: – 20 % prihranku stroškov, – dostopu do najboljše prakse, – boljši možnosti za kariero, – izboljššanem osredotočanju vodstva, – konstantnem nivoju storitev, – delitvi finančnega tveganja. 	<ul style="list-style-type: none"> – Se kaže v: – 50 % prihranku stroškov, – dostopu do ključnih znanj, – boljši možnosti za kariero, – izboljššanem osredotočanju vodstva, – višjem konstantnem nivoju storitev, – delitvi finančnega in strateškega tveganja, – večji fleksibilnosti in hitrosti, – 50 % večjem tržnem deležu, – podvojitvi prihodkov, – spremenjeni osnovi konkurenčnosti.

Vir: Accenture Outlook Special Edition 2001.

Podobno kot Accenture (2001) tudi Linder (2004) primerja tradicionalno in

transformacijsko obliko zunanjega izvajanja po izbranih kriterijih. Linder trdi, da se transformacijska oblika zunanjega izvajanja uporablja za doseganje hitrih, a trajnih izboljšav na področju uspešnosti podjetja in zahteva sofisticiran odnos z zunanjim izvajalcem.

Po njegovem mnenju je pri tradicionalni obliki zunanjega izvajanja temeljni odnos opredeljen v pogodbi, njen namen pa je podrobna opredelitev zahtev za izvedbo aktivnosti in merjenje izvedbe. Namen zunanjega izvajanja je pridobiti izdelke oziroma storitve, po katerih podjetje povprašuje. Tako se doseže konkurenčna enakost pri izločenih aktivnostih. Pri transformacijski obliki zunanjega izvajanja pa odnos temelji na zavezanosti vpletenih podjetij sodelovanju, namen sodelovanja pa je, da se bistveno izboljša uspešnost podjetja. Končni namen je pridobiti izdelke ali storitve, ki jih podjetje potrebuje, koristi so doseganje nadpovprečnih rezultatov na ravni podjetja, osnovni mehanizem managementa pa je skupen razvoj strategije zunanjega izvajanja in sodelovanja na ravni podjetja.

Spremembe v značilnostih med tradicionalno in transformacijsko obliko, kot jih prikazuje Capgemini (2004), so navedene v tabeli 2.2.

Tabela 2.2 Spremembe v značilnostih transformacijske oblike zunanjega izvajanja dejavnosti v primerjavi s tradicionalno

Tradicionalna oblika zunanjega izvajanja		Transformacijska oblika zunanjega izvajanja
Osredotočenost na operativno raven.	⇒	Osredotočenost na celotno podjetje.
Cilj je znižanje stroškov.	⇒	Cilj je dodajanje vrednosti za celotno podjetje.
Omogoča boljši nadzor.	⇒	Omogoča boljše upravljanje negotovosti.
Primeren za nespremenjene poslovne procese.	⇒	Primeren za spremembe v poslovnih procesih.
Temelji na specializiranih znanjih zunanjega izvajalca, ki dosega boljšo kakovost kot podjetje naročnik.	⇒	Temelji na pomembnih spremembah, ob tem pa tudi na doseganju ekonomije obsega in sposobnosti.
Prenos podpornih aktivnosti iz podjetja in pridobitev enkratnih finančnih sredstev.	⇒	Spremembe poslovanja in reinženiring stroškov omogočata trajno doseganje koristi.

Vir: Capgemini 2004.

Reuvid in Hinks (2001) opisujeta, da se tradicionalna oblika zunanjega izvajanja osredotoča na operativno raven in nižanje stroškov. V tej obliki se izrazito pojavlja vsiljevanje nadzora. Zunanje izvajanje dejavnosti temelji na izvajalcu, ki je večji specialist kot podjetje samo. Poslovni procesi so v osnovi nespremenljivi. Podporne aktivnosti se prenesejo na zunanjega izvajalca, s tem pa se zagotovi sprostitev kapitala.

Pri transformacijski obliki zunanjega izvajanja pa se zunanje izvajanje dejavnosti osredotoča na celotno poslovanje podjetja ter na dodajanje vrednosti. Poslovni procesi so spremenljivi skladno s strateškimi cilji. Zunanje izvajanje dejavnosti temelji na mrežnem partnerstvu, spremembe poslovanja pa omogočajo dodajanje vrednosti.

Na osnovi pregleda literature o primerjavi med tradicionalno in transformacijsko obliko zunanjega izvajanja ugotovimo, da se značilnosti obeh oblik med seboj bistveno razlikujejo. Podjetja, ki želijo postati prilagodljiva, konkurenčna in uspešna na trgu, naj bi uporabljala transformacijsko obliko zunanjega izvajanja in ne tradicionalne oblike.

V literaturi najdemo tipične značilnosti, po katerih se razlikujeta tradicionalna in strateška oblika zunanjega izvajanja. Hoecht in Trott (2005) primerjata značilnosti tradicionalne in strateške oblike, njuno primerjavo prikazuje *tabela 2.3*.

Tabela 2.3 Primerjava značilnosti tradicionalne in strateške oblike zunanjega izvajanja dejavnosti

Značilnosti tradicionalne oblike zunanjega izvajanja	Značilnosti transformacijske oblike zunanjega izvajanja
<ul style="list-style-type: none"> – dolgoročna vezanost na enega zunanjega izvajalca – izločanje podpornih aktivnosti – ključne aktivnosti se strogo ohranjajo v podjetju – nizka stopnja tveganja 	<ul style="list-style-type: none"> – doseganje konkurenčne prednosti – izločanje tujih ključnih aktivnosti ali aktivnosti, ki so blizu ključnim – povečanje inovacijske sposobnosti – sklepanje fleksibilnih, kratkoročnih pogodb, ki pa temeljijo na dolgoročnem sodelovanju oz. partnerstvu – večanje dodatne vrednosti – višja stopnja tveganja – temelji na zaupanju – izboljšana odzivnost na spremembe v okolju – razvoj ključnih sposobnosti

Vir: Hoecht in Trott 2005.

Espino-Rodrigues in Padron-Robaina (2004) navajata nekatere učinke tradicionalne in strateške oblike zunanjega izvajanja; njuno primerjavo prikazuje *tabela 2.4*.

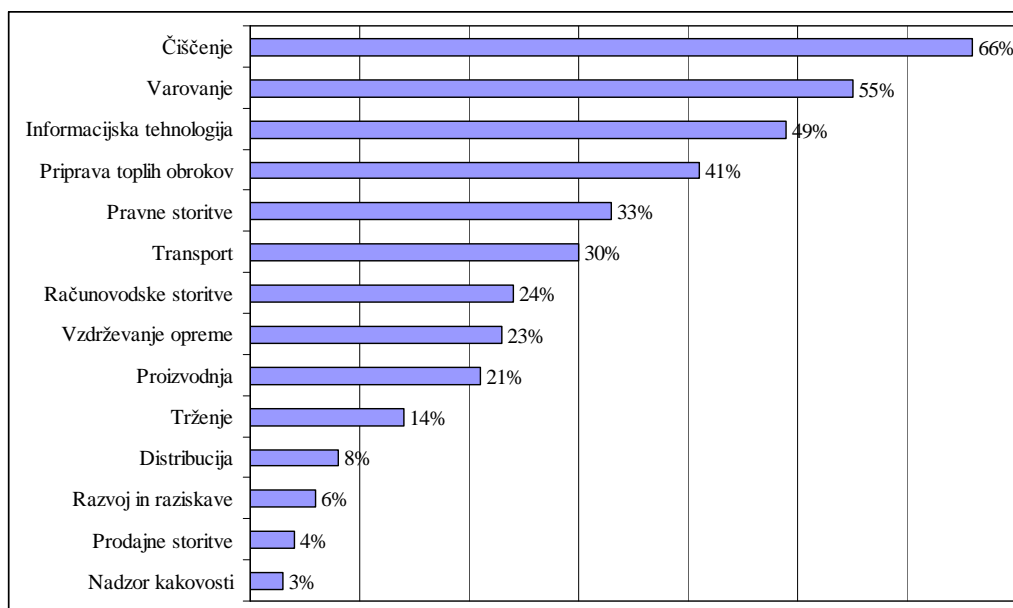
Tabela 2.4 Primerjava učinkov tradicionalne in strateške oblike zunanjega izvajanja dejavnosti

Učinki tradicionalne oblike zunanjega izvajanja	Učinki strateške oblike zunanjega izvajanja
<ul style="list-style-type: none">– znižanje stroškov– izločajo se le aktivnosti, ki so dobro nadzorovane– izvajanje aktivnosti in njihovi rezultati so natančno določeni v pogodbi– znižanje investicij	<ul style="list-style-type: none">– boljši dostop do znanja– izboljšana kakovost storitev– več inovacij– izboljšana fleksibilnost

Vir: Espino-Rodrigues in Padron-Robaina 2004.

Vloga zunanjega izvajanja dejavnosti se je v svetu in v Sloveniji v zadnjih dveh desetletjih močno povečala. Vedno več podjetij se vključuje v procese izločanja dejavnosti, katerih obseg se je številčno in po zahtevnosti povečal. Kavčičeva raziskava (2009) je pokazala, da so tudi slovenska podjetja že spoznala prednosti zunanjega izvajanja dejavnosti, saj ga pri svojem poslovanju uporablja kar 88 odstotkov anketiranih podjetij.

Kot opisuje Kavčič (2009, 111–115) se je paleta dejavnosti, ki jo je mogoče prenesti in prepustiti zunanjim izvajalcem, v zadnjih nekaj letih precej spremenila. Zunanje izvajanje se je začelo v majhnem obsegu, ko so se podjetja odločila za pogodbeno najemanje zunanjih izvajalcev na področjih čiščenja, transporta, prehrane zaposlenih in varovanja stavb. Te storitve niso zahtevne, zato jih lažje opravi zunanji izvajalec. Danes se je zunanje izvajanje razširilo na večje število dejavnosti, saj se podjetja odločajo za zunanje izvajanje enega ali več delov proizvodnje, računovodskih in pravnih storitev, skladiščenja, distribucije, gradnje in vzdrževanja informacijskega sistema in drugega. Kavčič (2009, 111–115) je v analizi ugotovil, da se podjetja najpogosteje odločajo za zunanje izvajanje pomožnih dejavnosti na ravni podjetja, kot so varovanje prostorov, čistilni servis in vzdrževanje informacijskega sistema.

Slika 2.2 Zunanje izvajanje dejavnosti: analiza slovenskih podjetij

Vir: Kavčič 2007, 311.

Kot prikazuje slika 2.2 je 66 odstotkov podjetij skrb za čiščenje prostorov preneslo na zunanje izvajalce, 55 odstotkov podjetij je prepustilo varovanje prostorov zunanjim izvajalcem, 49 odstotkov podjetij pa je za vzpostavitev in vzdrževanje informacijske opreme izbralo zunanje izvajalce. Več kot 40 odstotkov podjetij uporablja zunanje vire za pripravo toplih obrokov. Tretjina anketiranih podjetij uporablja zunanje vire za izvajanje vseh ali le za del nalog s področja pravnega svetovanja. Trideset odstotkov podjetij je na zunanje izvajalce preneslo storitve transporta in transportnega parka. Petina podjetij je na zunanje izvajalce prenesla katero od proizvodnih dejavnosti. Med najpogosteje navedenimi so izdelava polizdelkov, strojna obdelava, storitve lakiranja, izdelava posebnih delov in razne oblike montaže.

2.4 Značilnosti odnosov pri zunanjem izvajanju dejavnosti

Oblikovanje značilnosti odnosov pri zunanjem izvajanju dejavnosti je predvsem posledica odločitve podjetja, da bo neko dejavnost izločilo in jo izvajalo s pomočjo zunanjega izvajalca. V procesu odločanja in izločanja dejavnosti mora podjetje natančno opredeliti ter navesti pričakovanja in zahteve za zunanje izvajalce, ki so odvisne od same dejavnosti. Nekateri avtorji so se poglobili tudi v nekatere splošne opredelitve zahtev za zunanje izvajalce. Med te spadajo predvsem zmožnost strokovnega izvajanja dejavnosti, izkušnje in reference, razvoj in znanje, inovativnost, ugled, medsebojno spoštovanje in zaupanje, finančni položaj, kakovost, sposobnost vodenja in še mnoge druge. Greaver (1999, 143) meni, da je najpomembnejši cilj zahtev definiranje potrebnih kvalifikacij in kasneje tudi objektivna ocena zunanjih izvajalcev.

Po mnenju nekaterih avtorjev predstavljata najpomembnejši element uspeha zunanjega izvajanja trajanje zunanjega izvajanja ter management odnosa z zunanjimi izvajalci.

Trajanje zunanjega izvajanja je najpogosteje opredeljeno s pogodbo, kljub temu pa ga lahko opazujemo z različnih vidikov. Učinki zunanjega izvajanja so lahko kratkoročni ali dolgoročni, v večini primerov pa so vidni v obdobju od pol do enega leta. Na podlagi učinkov lahko pogodbe, ki urejajo zunanje izvajanje dejavnosti, delimo na kratkoročne (to so tiste, ki trajajo do enega leta), srednjeročne (tiste, ki trajajo od enega do treh let) in seveda na dolgoročne (tiste, ki trajajo več kot tri leta). Glede na trajnost pogodb razlikujemo tudi različne dejavnike. Pri tem je vredno omeniti, da podjetja, ki imajo sklenjene dolgoročne pogodbe, nosijo tudi večje tveganje in morebitno izgubo fleksibilnosti pri prihodnjem razvoju. Pri dolgoročnih pogodbah je eden izmed problemov tudi zelo oteženo prenehanje pogodbe, če je podjetje izbralo za svoje dejavnosti napačnega zunanjega izvajalca.

Nekateri avtorji omenjajo tudi, da je trajanje pogodbe odvisno od njene vrednosti, in sicer večja kot je njena vrednost, krajši je rok trajanja. Rezultati raziskave so pokazali, da pogodba, ki je daljša od petih let in krajša od enega leta, odvisna pa je od vrste proizvodov, cen, občutljivosti trga in drugih dejavnikov, ni primerna. Poleg tega avtorji opozarjajo, da je vsaka časovno opredeljena pogodba lahko koristna zgolj za določeno obliko dejavnosti. Avtorja Brown in Wilson (2005) trdita, da so pogodbe o zunanjem izvajanju poslovnih procesov predvsem dolgoročne, kompleksne in temeljijo na osebni ravni. Eden izmed avtorjev je ugotovil, da je doseči fleksibilnost sodelovanja mogoče samo s kratkoročnimi pogodbami o zunanjem izvajanju, ki pa so nujno odvisne od življenjskega cikla izdelkov in storitev.

Tudi management je posledica odločitve podjetja, da bo neko dejavnost izločilo in jo dalo v zunanje izvajanje. Power (2006) je opredelil nekaj področij, ki so pomembna za naročnika. To so različne oblike managementa, in sicer management izvajanja aktivnosti, management komuniciranja, management znanja, management zaposlenih in finančni management.

Eden izmed vplivnejših avtorjev na tem področju je Greaver (1999), ki v management odnosa vključuje spremljanje poročil o rezultatih izvajanja, sestanke, revizije, reševanje sporov in prenehanje pogodbenega odnosa. Meni, da mora podjetje sestaviti nadzorno skupino, ki temeljito spremlja prej navedena poročila, se srečuje z zunanjimi izvajalci in ima z njimi sestanke. Pri tem je pomembno, da sta aktivni obe podjetji, tj. podjetje, ki je izločilo neko dejavnost, in podjetje, ki predstavlja zunanjega izvajalca.

Tavčar (2008, 221–222) pravi, naj temeljna dejavnost obsega programe, ki se na trgu podpirajo in ne izključujejo ter so skladno s temeljnimi zmožnostmi podjetja. Programi so proizvodi (snovni izdelki, nesnovne storitve), namenjeni ciljnim skupinam

odjemalcev. Temeljna dejavnost lahko temelji na različnih temeljnih sredstvih – na delu, na kapitalu in na znanju. Ob tem je treba razlikovati temeljno dejavnost od poslanstva (angl. mission), ki je temeljna naloga podjetja.

Temeljna dejavnost podjetja ima lahko več razsežnosti:

- lahko obsega širok nabor programov, je diferencirana ali se osredotoča na maloštevilne programe;
- programi lahko obsegajo malo ali mnogo različnih proizvodov;
- lahko so namenjeni eni skupini odjemalcev ali več skupinam v eni panogi ali več panogah;
- programi lahko temeljijo na različnih deležih temeljnih vrst sredstev podjetja.

Avtorji menijo, da ima management zunanjega izvajanja specifične naloge, ki se začnejo oblikovati že pri odločanju za zunanje izvajanje. Sestavni del teh nalog so identifikacija aktivnosti, ki bodo izločene, specifikacija zahtev za kakovost izvedbe, izbira zunanjih izvajalcev, koordinacija sodelovanja, spremljanje učinkov zunanjega izvajanja, ocena tveganj in planiranje.

Pri zunanjem izvajanju dejavnosti se lahko srečujemo tudi z obliko povezovanja podjetij.

Tavčar (2007, 5) pravi, da procesov povezovanja podjetij ne kaže obravnavati le kot načine združevanja zmožnosti in moči, temveč tudi ali celo predvsem kot preurejanje za učinkovitejše obvladovanje vedno večjih podjetij. Medtem ko strokovna literatura bolj natančno obravnava oblike povezovanja v lastninsko obvladovanih enovitih podjetjih in korporacijah, pa je obvladovanje pri raznih oblikah izdvajanja dejavnosti slabše raziskano – čeprav je zahtevnejše, saj temelji na nenehnem usklajevanju interesov bolj ali manj avtonomnih subjektov

3 TEORETIČNA IZHODIŠČA

Zunanje izvajanje dejavnosti je sestavina obvladovanja podjetja, temeljni problem obvladovanja pa je kompleksnost podjetij in okolij, v katerih podjetja delujejo. Obvladovanje poteka v pogojih nepopolne informiranosti in negotovosti, z omejenimi zmogljivostmi človeškega uma in informacijske tehnologije (Tavčar 2008, 15). Za obvladovanje kompleksnosti so za raziskovanje primerne metode: presojanje s pomočjo teorije proizvodnih virov, agencijske teorije, primerjalno presojanje (angl. benchmarking) in snovanje scenarijev.

3.1 Preučevanje zunanjega izvajanja dejavnosti s pomočjo teorije proizvodnih virov

Teorija proizvodnih virov temelji na razlikovanju uspešnosti poslovanja med podjetji, ki izhajajo iz uporabe proizvodnih virov, in iz sposobnosti podjetja (tj. temelji, na podlagi katerega podjetje gradi svojo dolgoročno strategijo in dobiček). Omenjena teorija obravnava podjetja kot celoto strateških virov ter zmožnosti, ki jih vodijo do različnih potencialov uspešnosti. Pri tem so proizvodni viri opredeljeni kot viri, ki so trajno povezani s podjetjem. Delimo jih lahko na tri skupine, in sicer na fizične (oprema, nepremičnine, zemljišča, material), človeške (zaposleni) in otipljive vire (rutine in spretnosti, s katerimi se koordinirajo človeški in fizični viri na produktiven način).

Barney (1997) pravi, da predstavljajo osnovo za doseganje konkurenčnih prednosti tisti proizvodni viri in tiste sposobnosti podjetja, ki se razlikujejo od konkurenčnih ali so od njih boljši, njihove značilnosti pa so naslednje:

1. vrednost, če vodi do izboljšanja učinkovitosti ali/in uspešnosti;
2. redkost, če jih ne posedujejo ostala podjetja ali jih poseduje le nekaj podjetij;
3. nenadomestljivost, če na trgu ne obstajajo alternativni viri, ki prinašajo enako vrednost kot obstoječi viri;
4. nepopolno posnemanje, če je njihov razvoj tržno pogojen, če obstaja vzročna nejasnost ali družbena kompleksnost.

Teorija proizvodnih virov predstavlja eno najpomembnejših teorij in opredeljuje aktivnosti, ki naj jih podjetje izvaja interno, in tiste, ki naj jih izloči. Iz teorije hkrati izhaja delitev funkcij na strateške in nestrategske aktivnosti. Skladno s to teorijo se podjetja lažje opredelijo za zunanje izvajanje strateške narave, ki lahko služi za nadomeščanje primanjkljaja virov in sposobnosti podjetja.

Večina avtorjev trdi, da zunanje izvajanje dejavnosti omogoča podjetju osredotočenost na ključne aktivnosti, pri tem pa je treba poudariti, da osredotočenje poslovanja na majhno in obvladljivo število aktivnosti prinaša pozitivne učinke, ker podjetje lahko te aktivnosti zelo razvija. Hkrati pa obstaja bojazen, da vertikalna

integracija oziroma interno izvajanje povzroča, da je vlaganje v specifično tehnologijo tvegano, zato je primernejša kombinacija z zunanjim izvajanjem.

Na podlagi teorije proizvodnih virov temeljijo odločitve podjetij o izbiri zunanjega oziroma lastnega izvajanja aktivnosti na vprašanju, do katere mere lahko podjetje razvije svoje razlikovalne značilnosti, ki temeljijo na virih. Pri tem je pomembno, da podjetja obdržijo ključne vire v internem delovanju, saj predstavljajo konkurenčno prednost. S tem si podjetje omogoči, da bo v prihodnosti razvijalo samo ključne vire, do katerih bo dostopalo na trgu. Na podlagi teorije proizvodnih virov lahko ugotovimo, da so za zunanje izvajanje primerne samo tiste dejavnosti, ki niso ključne. Pri tem je smotno omeniti, da podjetja ne izločajo vseh neključnih dejavnosti, vendar samo nekatere izmed njih.

3.2 Preučevanje zunanjega izvajanja dejavnosti s pomočjo agencijske teorije

Agencijska teorija opredeljuje odnos med agentom in principalom. Agent je stranka, ki deluje, principal pa je stranka, ki jo agentova dejanja prizadenejo. Principali so torej delničarji in direktorji, izvršilni uradniki in zaposleni pa so agenti. Obstajajo razlike med položaji navedenih različnih vrst agentov v razmerju do korporacije in v razmerju do tretjih (Bohinc 2001, 139). Principal je subjekt, ki naroča določene aktivnosti agentu in ga za njegovo izvedbo plača. Principal je omejen pri svojih sposobnostih nadzora in presojanja agentovih vložkov v vhod in izhod. To vodi do nezaupanja, kar je mogoče rešiti le z višjimi stroški nadzora.

Agencijska teorija se ukvarja z rešitvijo dveh težav; prva je agencijska, ki nastane, kadar se cilji principala in agenta razlikujejo, druga je problem delitve tveganja, ki nastane, kadar imata principal in agent različne pristope do tveganja.

Agencijska teorija se osredotoča predvsem na aktivnosti, s katerimi je mogoče ekonomizirati stroške odnosa, ki jih sestavljajo predvsem stroški nadziranja, stroški vezanja in rezidualna izguba. Stroški nadziranja so stroški principala, ki nadzira delo agenta. Stroški vezanja so stroški agenta, ki jih investira, da bi principalu dokazal, da deluje v njegovem najboljšem interesu. Rezidualna izguba pa je izguba principala, ki nastane zaradi agentove namerne ali nenamerne napake ali nezmožnosti za maksimiranje principalovega premoženja. Agencijski stroški se razlikujejo od transakcijskih stroškov in jih je mogoče zmanjševati s povečano usposobljenostjo in motivacijo agenta.

Keil (2005) povzema predpostavke agencijske teorije:

- oba udeleženca sodelujeta na osnovi svobodne pogodbe in zasebne lastnine;
- aktivnosti, ki jih izvaja agent, ter rezultati teh aktivnosti imajo vpliv na dobiček in uspeh principala;

- principal agenta zaradi nepopolnih in asimetričnih informacij ter stroškov nadzora ne more povsem nadzorovati, kar vodi do predhodne negotovosti in v naknadno izgubo. Manjša kot je možnost nadzora agentovih aktivnosti, večja je principalova negotovost.

Med principalom in agentom obstajajo razlike v interesih. Agent se obnaša oportunistično, ker želi maksimizirati svoj pričakovani dobiček, namesto da bi deloval skladno s cilji principala.

Oportunistično vedenje lahko delimo na tri vrste: skrite značilnosti, skriti nameni in skrite aktivnosti. V primeru kooperativnega sodelovanja, ki domneva, da bo prišlo do izmenjave informacij, bo vsak udeleženec razkril vse potrebne zasebne informacije. Kljub vsemu pa se lahko nekateri udeleženci razmerja obnašajo oportunistično in razkrijejo le del zasebnih informacij, pri čemer obstajata dve možnosti; ali jih nimajo ali pa jih skrivajo, ker od njih pričakujejo določeno informacijsko rento. Sodelovanje med udeleženci je nemogoče, če si ne izmenjujejo svojih internih informacij.

Po mnenja Barneyja (1997) postanejo v tem procesu ključnega pomena omejena racionalnost, informacijska asimetrija in oportunistično vedenje. Pojem omejena racionalnost kaže na to, da so človeške mentalne sposobnosti omejene in da ljudje ne morejo racionalno definirati in reševati kompleksnih problemov, kar od posameznikov zahteva medsebojno sodelovanje. Informacijska asimetrija pomeni, da stranki, ki sta udeleženi v transakciji, ne posedujeta enakih informacij, ki so pomembne za izvajanje transakcije.

Pri zunanjem izvajanju se lahko pojavi škodljiva selekcija, ko naročnik ne more preveriti trditve in lastnosti zunanjega izvajalca. Škodljiva selekcija naročniku otežuje izbiro primernega zunanjega izvajalca. Da bi se principal izognil škodljivi selekciji, mora zbrati vse pomembne razpoložljive informacije o zunanjem izvajalcu, saj le tako lahko odkrije njegove dejanske prednosti in slabosti.

Med potrebne informacije šteje Greaver (1999, 63) informacije o izvajalčevi finančni situaciji, njegovem ugledu, prednostih in slabostih, sodelovanju z drugimi strankami, managementu, zavezanosti k nenehnemu izboljševanju, izkušnjah, pozitivni naravnosti, o kulturnem ujemanju s potencialnim zunanjim izvajalcem, o njegovi fleksibilnosti, obravnavanju in spremljanju stroškov, pripravljenosti za delitev ključnih znanj in o pristopu k reševanju problemov.

Mnenje nekaterih avtorjev je, da nepopolna zavezanost predstavlja neizpolnjevanje obveznosti in obljub iz pogodb. Resna posledica tega je oslabitev izvajanja specifičnih investicij. Agent, ki je izvedel specifično investicijo, lahko postane ranljiv in žrtev oportunističnega vedenja naročnika, zato se morda zunanji izvajalec dejavnosti ne bo popolnoma zavezal za takšno razmerje. Najbolj klasičen način motivacije pri specifičnih investicijah je dinamična interakcija med udeleženci, ki lahko hkrati tudi zmanjša tveganja.

Različni avtorji striktno poudarjajo, da je pri zunanjem izvajanju zelo pomembno, da se med naročnikom in zunanjim izvajalcem dejavnosti zgradi zaupanje, kar pomeni učenje obeh strani in razvoj odnosa v času.

3.3 Preučevanje zunanjega izvajanja dejavnosti s pomočjo primerjalnega presojanja (angl. benchmarking)

V strokovni literaturi najpogosteje zasledimo, da je benchmarking nepretrgan proces primerjanja organizacij, njihovih procesov, proizvodov, storitev in poslovanja z ostalimi organizacijami oziroma tekmeci.

Gre za razumevanje, merjenje, presojanje in primerjanje, torej za raziskovalni proces, ki zagotavlja koristne informacije za izboljšanje kakovosti delovanja vsake organizacije.

V širšem smislu je danes benchmarking osnova za večanje konkurenčne sposobnosti organizacije in je orodje, ki organizacijo oboroži z idejami, metodami, pristopi in kakovostnimi informacijami. Je managersko orodje, ki zahteva resen pristop in veliko časa, kajti le tako lahko ustvarja koristne informacije za izboljšanje delovanja katerega koli vidika poslovanja organizacije.

Na splošno lahko rečemo, da je njegov namen ugotavljanje kaj, zakaj in kako dobro najboljša podjetja, s katerimi se želimo primerjati, izvajajo poslovno prakso.

Eden izmed pomembnih avtorjev, ki se ukvarja s preučevanjem zunanjega izvajanja dejavnosti s pomočjo primerjalnega presojanja, je tudi Tavčar (2008), ki pravi, da lahko benchmarking zajame le nekatere dejavnike učinkovitosti in uspešnosti, zato je treba med njimi izbrati le tiste, ki so najbolj pomembni. Pri dejavniki učinkovitosti in uspešnosti je še posebej pomembno, da izberemo le tiste, ki jih je v praksi mogoče opredeliti in izmeriti.

Benchmarking je nepretrgan proces, in če se mu organizacija odloči resno posvetiti, mora izoblikovati formalen proces benchmarkinga. Ta mora vključevati vse njegove bistvene elemente in faze ter biti hkrati razumljiv vsem v procesu sodelujočim zaposlenim. Preden se organizacija odloči za uvajanje benchmarkinga, se mora predvsem management zavedati, da sam po sebi ne daje rezultatov, niti ne rešuje vseh problemov v podjetju, vendar pa omogoča neprestano učenje od drugih organizacij. Okviren formalni proces benchmarkinga poteka v petih stopnjah (Šink 2001, 36–37):

1. določitev predmeta primerjave, kjer izvedemo opredelitev uporabnikov informacij, opredelitev potreb uporabnikov informacij, opredelitev ključnih dejavnikov uspeha podjetja, ki narekuje izbiro predmeta primerjave;

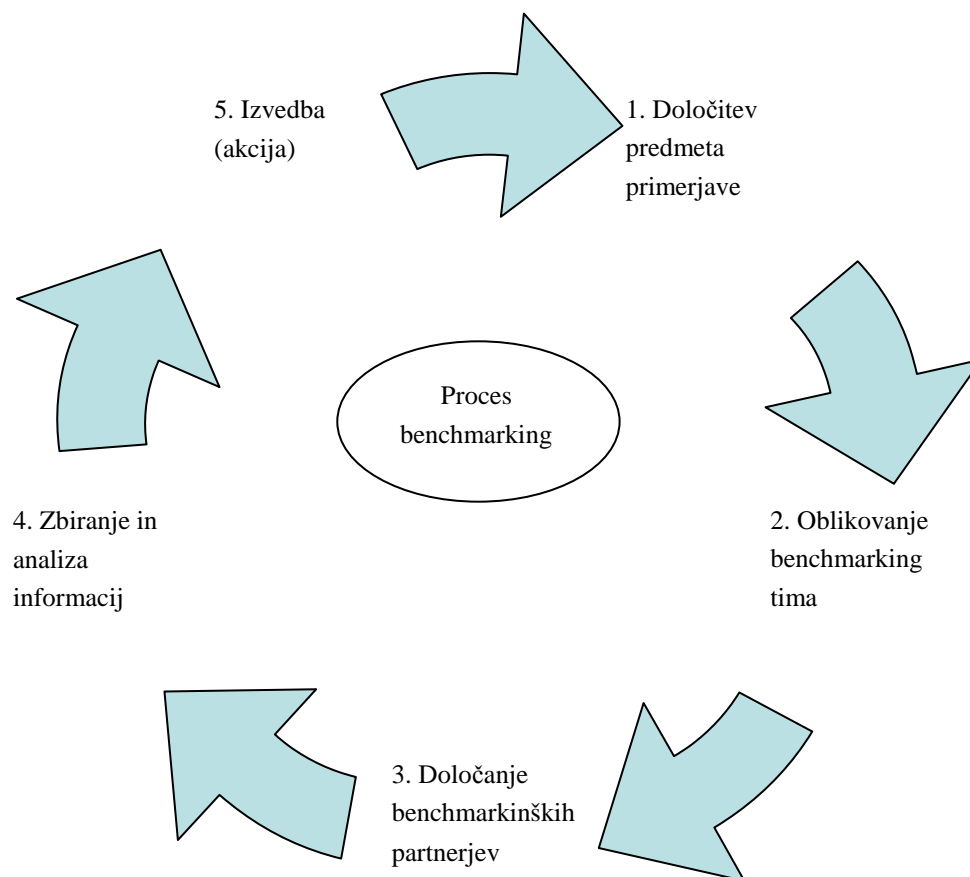
2. oblikovanje benchmarkinškega tima, kjer ugotavljamo, kakšne ljudi potrebujemo in koliko naj jih bo vključenih v njegov proces, vse to pa je odvisno od obsega, vrste in vsebine procesa benchmarkinga;

3. določanje partnerjev, kjer odkrivamo, katera podjetja so glede na predmet, določen v prvi stopnji procesa primerjave, primerna za primerjanje;

4. zbiranje in analiza informacij, s katerima pridobivamo želene notranje in nato zunanje informacije, jih analiziramo ter ob koncu te faze izdelamo poročilo o analizi;

5. izvedba akcije, ki nam omogoča udejanjanje ugotovitev predhodnih korakov. Osnovni namen tega koraka je uvajanje izbranih izboljšav v podjetje z uporabo znanja, ki se je izoblikovalo med študijo.

Slika 3.1 Proces benchmarkinga



Vir: Spendolini 1992 v Antonič 1995, 16.

Z benchmarkingom lahko opredeljujemo le sedanjo razliko med uspešnostjo dveh podjetij. To pomeni, da lahko primerjamo neko podjetje z drugim podjetjem v enaki ali drugi umestitvi v razsežnost obvladovanja in povezovanja.

Benchmarking nam omogoča, da izluščimo ključne zmožnosti podjetja, ki kažejo konkurenčnost v sedanji stopnji obvladovanja in povezovanja, ter jo primerjamo z novo stopnjo obvladovanja in povezovanja. Pri tem je vredno omeniti, da sta učinkovitost in uspešnost zunanjega izvajanja dejavnosti med pomembnimi primerjalnimi vidiki. Z relativno preprosto metodo primerjanja in ugotavljanja uspešnosti udeležencev v

razmerjih zunanjega izvajanja v različnih fazah izvajanja prenesene dejavnosti lahko ugotovimo, kateri udeleženec je boljši oziroma najboljši.

Pri presojanju zunanje dejavnosti je koristno, da presoja ni absolutna, ker je preveč kompleksna, temveč primerjalna. Temeljne zmožnosti podjetij, ki so prepoznane z benchmarkingom, so najboljša osnova za ocenjevanje koristi zunanjega izvajanja dejavnosti za vsakega od partnerjev razmerja. Dolgoročno uspešno je lahko le razmerje, v katerem lahko vsak od partnerjev ohranja po vsebini in obsegu zadostne zmožnosti za samostojno delovanje. Pri tem je pomembno, da lahko kljub zunanjemu izvajanju vsak od partnerjev pridobiva temeljne zmožnosti, ki jih je mogoče povezovati v ustvarjalno sintezo s temeljnimi zmožnostmi drugega partnerja ali povečuje svoje lastne.

Pri benchmarkinški metodi je pomembno tehtanje mogočih variant v kratkoročnem in srednjeročnem obdobju. Z njim ugotovimo le tekoče stanje podjetja, kar pa nam ne osvetli prihodnosti. Benchmarking pa je lahko dobra osnova za ustvarjanje dolgoročne politike poslovanja.

Kot pravi Kavčič (2008) moramo pri celostnem primerjalnem presojanju razsežnosti oblik obvladovanja in sodelovanja upoštevati tri omejitve politike podjetja:

- dolgoročno temeljno politiko, ki daje temeljne usmeritve;
- razvojno politiko, ki je srednjeročni načrt delovanja po teh usmeritvah in
- tekočo politiko, ki udejanja srednjeročno politiko, skladno z usmeritvami dolgoročne temeljne politike.

Pri tekoči in razvojni politiki je treba preverjati, ali sprotno delovanje sledi vsebinam razvojne politike ali ne. Pri tem je pozornost usmerjena na sledenje usmeritvam, ki jih obsega in obravnava temeljna politika.

Čeprav je benchmarking ustrezna metoda za ugotavljanje uspešnosti partnerjev v razmerju, je pomembno poudariti, da so dejavniki, ki vplivajo na značilnosti posameznih oblik, zelo različni in nikakor niso enaki.

Benchmarking uporabljamo za ugotavljanje sedanjega stanja, scenariji, ki jih obravnavam v naslednjem poglavju, pa so osnova za snovanje strategij za prihodnost.

3.4 Preučevanje zunanjega izvajanja dejavnosti s pomočjo scenarijev

Preživeti in rasti v obdobju negotovosti sili podjetja, da si morajo prizadevati ne le za en vizionarski pogled, ki je najverjetnejši in se ujema z njihovimi pričakovanji, ampak morajo pridobiti več pogledov, ki opisujejo vse priložnosti. Razvoj zunanjih tržnih scenarijev za ocenjevanje sedanje strategije je običajen način za spopadanje s temi negotovostmi. Danes se tradicionalni scenarijski pristop uporablja v štirih smereh:

- uporaba tržnih scenarijev za sistematično prihodnost močne strategije;
- uporaba alternativnih scenarijev za obravnavo strategije negotovosti v organizaciji;

- uporaba scenarijev kot podlaga za strategijo zgodnjega opozarjanja na procese in
- kombinacija merjenja uspešnosti in strateškega zgodnjega opozarjanja na podlagi scenarijev prihodnosti.

Na koncu se izkaže, da bi lahko scenariji precej prispevali k premostitvi vrzeli med izvajanjem strategije in zgodnjim opozarjanjem na procese.

Pri oblikovanju vsebine scenarija se podjetje sooča z metodološkimi, podatkovnimi in organizacijskimi problemi izdelave spiska pojavov, ki dajejo scenariju vsebino. Izdelavi tega spiska sledijo določanje verjetnosti uresničitve scenarija, različni vidiki in načini vrednotenja ter igranje in izbira scenarija.

Najprej je treba opredeliti ključne teme podjetja oziroma strateške pojave. Potem je treba določiti verjetnost uresničitve ter vplivanje posameznih pojavov in celovitih scenarijev na podjetje. Tu gre za posredne in neposredne vplive posameznih pojavov na podjetje. Verjetnosti uresničitve in vplivanja pojavov na podjetje ne moremo meriti, oboje je mogoče le ocenjevati. Pri ocenjevanju določimo najmanj tri tipe verjetnostnih scenarijev, na primer optimističen, realističen in pesimističen scenarij. Samo verjetnost uresničitve pojavov lahko določamo na različne načine. V osnovi razvrščamo mogoče metodološke prijeme v preprostejše (izkušnje, intuicija) in zahtevnejše (matematična statistika, verjetnostne metode).

Vsak scenarij moramo ekonomsko ovrednotiti. Gre za ekonomsko oceno posledic uresničitve scenarija na podjetje. Vrednotenje temelji na primerjanju ocenjenih učinkov oziroma izidov uresničitve izbranih scenarijev s potrebnimi viri za uresničitev. Naslednji korak je preizkušanje različnih scenarijev v realnosti s pomočjo preigravanja, računalniške simulacije ali s podobno izvedbo.

Scenarije lahko opredelimo kot zamisli o mogočih prihodnostih in so pripomoček za snovanje ciljev in strategij za prihodnost. Scenariji obravnavajo pričakovano prihodnjo uspešnost izbrane umestitve v razsežnost obvladovanja. S scenariji poskušamo presojati, kako uspešno bo podjetje v prihodnje v sedanji umestitvi in v potencialni umestitvi.

Scenariji so samo domneve o mogočih prihodnostih na področju sodelovanja s partnerjem v razmerju zunanjega izvajanja dejavnosti. Pomembno je, da je časovni okvir scenarijev daljši od ciklov predračunavanja in načrtovanja v podjetju; saj je enostavnejše delati v dolgoročni kot v srednjeročni razsežnosti.

3.5 Slovenska zakonodaja kot podlaga za implementacijo zunanjega izvajanja dejavnosti v SV

V Sloveniji predstavljata Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) in Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) temeljna določila implementacije zunanjega izvajanja dejavnosti v vojski z vidika odnosov med vojsko kot naročnikom in izvajalci na trgu.

Naslednja dokumenta, na osnovi katerih se izvaja zunanje izvajanje dejavnosti, sta Zakon o avtorskih in sorodnih pravicah (ZASP-UPB1) in Navodilo o postopkih oddaje javnih naročil manjše vrednosti v Ministrstvu za obrambo z dne 17. 7. 2007.

V nadaljevanju ocenjujem, kako omenjeni predpisi podpirajo implementacijo zunanjega izvajanja dejavnosti v SV.

ZJN-2 določa obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov pri javnem naročanju blaga, storitev in gradenj. S tem zakonom se v pravni red Republike Slovenije prenaša Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta.

Skladno z ZJN-2 so predmet javnega naročanja naročila blaga in storitev v vrednosti 10.000 evrov brez DDV ali več ter gradbenih storitev v vrednosti 20.000 evrov brez DDV ali več.

Predmet javnega naročila, ki ga objavita Urad za uradne objave Evropskih skupnosti in Portal za javna naročila, s področja obrambe so:

- blago v vrednosti 125.000 evrov ali več, če gre za blago, ki je predmet posebne vladne uredbe;
- blago, ki ni uvrščeno na seznam blaga v vrednosti 193.000 evrov;
- storitev v vrednosti 137.000 evrov ali več in
- gradbene storitve v vrednosti 4.825.000 evrov ali več.

Portal javnih naročil pa mora naročnik posredovati naročila blaga in storitev v vrednosti 20.000 evrov ali več ter gradbenih storitev v vrednosti 40.000 evrov ali več.

Postopek javnega naročanja se izvede po enem izmed naslednjih postopkov:

1. odprti postopek,
2. postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti,
3. konkurenčni dialog,
4. postopek s pogajanjem brez predhodne objave,
5. postopek s pogajanjem po predhodni objavi,
6. postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi in
7. postopek zbiranja ponudb.

Postopek zbiranja ponudb se uporablja za naročila blaga in storitev v vrednosti 20.000 evrov ali več, vendar manj kot 40.000 evrov, ter za naročanje gradbenih storitev v vrednosti 40.000 evrov ali več, vendar manj kot 80.000 evrov.

Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi ali kateri koli drug postopek, razen postopka zbiranja ponudb, se uporabi pri naročilih blaga in storitev v vrednosti med 40.000 in 125.000 evrov ter naročil gradbenih storitev v vrednosti med 80.000 in 274.000 evrov.

Pri naročilih blaga in storitev v vrednosti 125.000 evrov ali več ter naročilih gradbenih storitev v vrednosti 274.000 evrov ali več se uporablja kateri koli postopek iz točk od 1 do 5 prej opredeljenih postopkov.

Določila zakona se ne uporabljajo, kadar to zahteva zaščita temeljnih varnostnih interesov države.

Pri sklepanju poslov na osnovi ZJN-2 je treba upoštevati značilnosti posameznih postopkov.

Pri odprtem postopku naročnik definira zahteve v razpisni dokumentaciji. Vsi zainteresirani subjekti predložijo ponudbe, sestavljene na podlagi razpisne dokumentacije.

Naročila se oddajajo po postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, ki jo zainteresirani kandidati najprej oddajo z dokazili o doseganju sposobnosti. Naročnik (MORS) na osnovi dokazil izbere ustrezne kandidate in jih povabi k oddaji vsebinske ponudbe.

ZJN-2 priporoča, da se oblika konkurenčnega dialoga uporabi pri kompleksnih naročilih. MORS oblikuje v dialogu s kandidati eno ali več variant, ki lahko zadovoljijo njegove zahteve. Na osnovi oblikovanih rešitev MORS povabi kandidate k oddaji ponudb.

V postopku zbiranja ponudb pozove MORS k predložitvi ponudb vsaj tri kandidate, če je na trgu zadostno število ponudnikov.

Na osnovi postopka zbiranja ponudb po predhodni objavi MORS na portalu javnih naročil objavi obvestilo o javnem naročilu. Na podlagi objavljenega obvestila ponudniki predložijo svoje ponudbe. Pri postopku s pogajanjem brez predhodne objave in postopku s pogajanjem po predhodni objavi povabi MORS k posameznemu projektu izvajalce ter se z njimi neposredno pogaja o pogojih naročila.

Poleg naštetih postopkov ZJN-2 predvideva še posebne načine naročanja, kot so:

- dinamični nabavni sistem,
- posebna pravila za subvencionirane stanovanjske programe,
- elektronska dražba,
- skupno javno naročanje in
- okvirni sporazum.

Pri ZJN-2 velja poudariti predvsem dva instrumenta: konkurenčni dialog in okvirni sporazum. Oba sta namreč po izkušnjah tujih vojsk pomembna za implementacijo nekaterih kompleksnejših oblik zunanjega izvajanja dejavnosti.

Pri okvirnem sporazumu gre za »sporazum med enim ali več naročniki in enim ali več ponudniki, katerega namen je določiti pogoje za naročila, ki se bodo oddajala v določenem obdobju, zlasti glede cene in, če je to mogoče, upošteva je količino«. Okvirni sporazum je tako predvsem aktualen, če je dlje časa prisotna potreba po dobavi

določenega blaga ali storitve, pri čemer količine ni mogoče vnaprej natančno predvideti. Podobno se okvirni sporazum lahko uporablja za dobavo katere koli dobrine ali storitve, ki jo je mogoče dobro definirati in ji posledično določiti ceno in katero vojska redno potrebuje, pri čemer pa obseg in časovno usklajevanje dobav ne moreta biti z gotovostjo določena vnaprej. Tak primer so na primer lahko servisne storitve na nebojnih vozilih in opremi.

ZJN-2 predvideva, da dolžina okvirnega sporazuma ne sme presegati obdobje štirih let, ob soglasju pristojnih ministrstev pa je mogoče daljše pogodbeno obdobje. Okvirni sporazum se sklene na podlagi predhodno izvedenega odprtega postopka, ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, ali postopka s pogajanjem po predhodni objavi in postopka s pogajanjem brez predhodne objave.

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu ureja namen in načela zasebnega vlaganja v javne projekte, načine spodbujanja javno-zasebnega partnerstva in institucije, ki skrbijo za njegovo spodbujanje in razvoj, pogoje, postopek nastajanja in oblike ter način izvajanja javno-zasebnega partnerstva.

Javno-zasebno partnerstvo predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu.

Javno-zasebno partnerstvo obsega različne oblike sodelovanja med javnimi organi in poslovnim svetom, katerih cilj je zagotoviti zasebno iniciativo za financiranje, upravljanje, vzpostavitev, prenovo, vodenje ali vzdrževanje infrastrukture oziroma izvajanje javnih storitev. Zanj so značilne tako dolgoročne pogodbe kot tudi delitev tveganja in učinkov poslovanja. (Mužina 2006, 371). Po vsebini javno-zasebno partnerstvo na eni strani obsega zasebna vlaganja v javne projekte, na drugi strani pa javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu. Najpomembnejši dejavniki pri javno-zasebnem partnerstvu so dolgoročno sodelovanje. V procesu sta sodelujoča javni in zasebni sektor, ki si delita prispevke in tveganja. Rezultat razmerja je obojestranska korist.

ZJZP predvideva dve temeljni obliki pogodbenega partnerstva med javnim in zasebnim partnerjem:

- koncesijsko razmerje, v katerem koncedent koncesionarju podeli izključno pravico izvajanja določene službe, na primer ravnanja z odpadki. Koncesionar prihodke pridobi z zaračunavanjem svojih storitev uporabnikom;
- javnonaročniško oziroma odplačno razmerje. V tem primeru zasebni izvajalec izvajanje storitev oziroma dostavo blaga zaračunava neposredno javnemu naročniku.

V vsakem primeru se razmerje, v katerem večino tveganja nosi javni partner, uvršča med javnonaročniška razmerja.

Javni partner v predhodnem postopku na podlagi investicijskega elaborata oziroma ustrezne študije ugotovi ekonomsko, pravno, tehnično okoljevarstveno ipd. ustreznost javno-zasebnega partnerstva. Na podlagi pozitivnih ugotovitev javni partner objavi javni poziv zainteresiranim promotorjem, da naj podajo vloge o zainteresiranosti za izvedbo javno-zasebnega partnerstva.

Izvajalec javno-zasebnega partnerstva se izbere na podlagi javnega razpisa, pri čemer se glede postopka izbire uporabijo odločbe Zakona o javnem naročanju. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu posebej obravnava postopek konkurenčnega dialoga kot način izbiranja izvajalca javno-zasebnega partnerstva.

Pri javno-zasebnem partnerstvu gre za dolgoročno izmenjavo investicij, tveganj in koristi med javnim in zasebnim partnerjem, kjer javni partner vedno ohranja pravico nadzora nad izvajanjem javno-zasebnega partnerstva v javnem interesu. Učinkovita javno-zasebna partnerstva so tista, pri katerih imata javni in zasebni sektor prednosti in koristi, ki jih je treba med seboj združiti. Za uspešno izvedbo projekta se mora med zasebni in javni sektor pošteno in nepristransko razporediti tveganje, vlogo, odgovornosti in nagrado.

Učinkovita delitev tveganj se mora določiti na podlagi načela ekonomičnosti in pravičnosti. Na osnovi načela ekonomičnosti vsak partner prevzame tista tveganja, ki jih lahko najučinkoviteje obvladuje oziroma jih lahko obvlada z nižjimi stroški. Načelo pravičnosti ima dve razsežnosti. Prva se kaže v tem, da partner prevzame tista tveganja, ki izvirajo z njegovega področja, in ima torej nanje določen vpliv, druga pa se kaže v tem, da se tveganja delijo v sorazmerju s pričakovano koristjo (Ferčič 2005, 16).

ZJZP določa, da je javno-zasebno partnerstvo dolgoročno razmerje, sklenjeno za določen čas. Pogodbeni rok mora izvajalcu omogočiti stabilnost, varnost in normalno tržno donosnost naložbe, povezane z izvajanjem javno-zasebnega partnerstva.

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu je uporaben za večje projekte, vendar SV in MORS za zdaj ne sklepata pogodb na osnovi tega zakona, kajti Zakon o obrambi¹ ponuja MORS dovolj možnosti za sklepanje različnih pogodb, ki jih SV in MORS potrebujeta za nemoteno delo. Na osnovi tega zakona sklepa MORS različne pogodbe z društvi in organizacijami, ki delujejo v javnem interesu ter skupaj z MORS delujejo na področju zaščite in reševanja. Te pogodbe slonijo na osnovi civilno-vojaškega sodelovanja.

Navodilo o postopkih oddaje javnih naročil manjše vrednosti v MORS določa postopke ter pristojnosti in odgovornosti organov v sestavi in notranjih organizacijah, pri oddaji javnih naročil manjše vrednosti v MORS.

¹ Zakon o Obrambi (ZObr-UPB1). *Uradni list RS*, št. 103/2004.

To so naročila, katerih vrednost je med 2.000 in 40.000 evrov za blago in storitve oziroma od 4.000 do 80.000 evrov za gradnje. Navodilo, skladno z Zakonom o javnem naročanju, podrobno opisuje postopke naročanja naročil manjših vrednosti.

Skladno s temi navodili se oddajajo javna naročila po naslednjih postopkih:

A. naročila do vrednosti 10.000 evrov za blago in storitve ter 20.000 evrov za gradnje (postopek oddaje naročila z naročilnico);

B. naročila med vrednostjo 10.000 in 40.000 evrov za blago in storitve ter 20.000 in 80.000 evrov za gradnje (postopek zbiranja ponudb brez predhodne objave);

C. naročila med vrednostjo 40.000 in 211.000 evrov za blago in storitve ter 80.000 in 274.000 evrov za gradnje (postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi);

Č. naročila nad vrednostjo 211.000 evrov za blago in storitve ter nad 274.000 evrov za gradnje (postopek oddaje javnega naročila).

Za vrednosti se štejejo ocenjene vrednosti javnega naročila brez DDV, pri čemer se ocenjena vrednost izračuna skladno s pravili Zakona o javnem naročanju.

Za oddajo navedenih naročil se neposredno uporabljajo določbe Zakona o javnem naročanju. Naročnik lahko vedno uporabi kompleksnejši postopek oddaje naročila (na primer namesto postopka A postopek B ali C ipd.), če se oceni, da je to gospodarno.

Z vidika zakonske podlage za implementacijo zunanjega izvajanja dejavnosti v vojski lahko ZJN-2 in ZJZP ocenim pozitivno, saj omogočata implementacijo modernih rešitev, ki jih uporabljajo vojske z daljšimi izkušnjami na področju zunanjega izvajanja dejavnosti.

ZJZP je z vidika zunanjega izvajanja dejavnosti v vojski pomemben, ker podpira implementacijo tako enostavnejših kot kompleksnih oblik zunanjega izvajanja dejavnosti. Kot kažejo opisane tuje izkušnje z zunanjim izvajanjem dejavnosti, so kompleksnejši in finančno zahtevnejši projekti zunanjega izvajanja dejavnosti po pravilu predmet višjih oblik javno-zasebnega partnerstva, predvsem zasebnega investicijskega financiranja in partnerstva. ZJZP z delitvijo na javnonaročniško in koncesijsko razmerje omogoča ustrezno implementacijo vseh projektov zunanjega izvajanja dejavnosti. Enostavnejše oblike zunanjega izvajanja dejavnosti, na primer zunanje izvajanje dejavnosti enostavnega ali sestavljenega procesa, je predmet javnonaročniškega oziroma odplačnega razmerja. Projekti zasebnega investicijskega financiranja pa so predmet koncesijskega razmerja. Poleg tega ZJZP omogoča določitev pogodbenega roka, ki je najprimernejši za posamezen projekt. Projekti zunanjega izvajanja dejavnosti, pri katerih zunanji izvajalec ne vlaga sredstev in kjer večino tveganj nosi vojska, so tako lahko predmet krajših pogodbenih rokov, medtem ko so daljši pogodbeni roki nujni za ekonomsko upravičenost projektov, v realizacijo katerih zasebni partner precejšnja sredstva.

Poleg obravnavanih zakonov pa je za uspešnost in učinkovitost uvajanja zunanjega izvajanja dejavnosti v Slovenski vojski pomemben tudi zbor podzakonskih predpisov, ki

urejajo to področje. Ti morajo enako kot krovna zakonodaja omogočati implementacijo modernih načel javno-zasebnega partnerstva.

4 KONCEPT ZUNANJEGA IZVAJANJA DEJAVNOSTI V VOJSKI

Zaradi omejenosti finančnih sredstev ter večanja zahtev in ker je delovanje državne uprave vedno bolj na očeh javnosti, se aktivnosti SV in MORS vedno bolj presojujejo z različnih vidikov, ki jih Žurga (2002, 87) strne v koncept 5E. To pomeni: uspešnost (angl. effectiveness), ekonomičnost (angl. economy), učinkovitost (angl. efficiency), etičnost (angl. ethics), ekološko (angl. ecology) delovanje.

V MORS in SV uvajamo metodo planiranja, programiranja, predračunavanja in izvrševanja proračuna, ki so jih uveljavili v oboroženih silah ZDA v 60. letih preteklega stoletja. Tako ima tudi slovenski državni proračun programsko strukturo, s katero usklajuje, nadzira in preverja proračunsko porabo. Še posebno je to razvidno sedaj, ko prihaja do zmanjševanja državnega proračuna. Na osnovi tega je treba v MORS in SV zmanjševati finančne stroške ne glede na postavljene načrte.

V SV in MORS je nadzor nad porabo javnih financ velik. Za zniževanje stroškov se uporabljajo različni mehanizmi. Za določeno blago ali storitve se izvajajo skupna javna naročila (npr. pisarniški material, osebna vozila, energijo, mobilno telefonijo in podobno). Določeno blago se nabavlja prek enotnega javnega razpisa in zaradi količinskega nakupa je cena blaga ali storitve nižja. Ves čas se nadzira poraba določenega blaga in storitve (pisarniški material, gorivo, telefonija, itd.). V SV izvajamo tudi enotne in skupne rešitve za več organov v MORS oz. državni upravi. Na primer, ko več organov v državni upravi skupaj razvija informacijske² in druge rešitve za svoje potrebe, sta zaradi sodelovanja razvoj in vzdrževanje takšnih rešitev cenejša.

V SV veliko energije namenjamo standardizaciji postopkov³ (MORS 2007, 12-13) in MS, kar je skladno z Natovo doktrino. To vodi tudi k večji učinkovitosti, zlasti glede na dejstvo, da so vse sodobne MOM večnacionalne, s čimer se poskuša poenotiti/standardizirati tako opremo, posledično oskrbo in vzdrževanje sredstev kot tudi postopke izvajanja določenih aktivnosti (storitev).

Zunanje izvajanje dejavnosti je eden izmed konceptov racionalizacije poslovanja, ki ga uporabljajo različna podjetja in organizacije. Svoje poslovanje racionalizirajo javna uprava, ministrstva in tudi Slovenska vojska.

Vzrok za uvedbo zunanjega izvajanja dejavnosti je navadno potreba po zmanjšanju operativnih stroškov oziroma potreba po povečanju učinkovitosti procesov. Z zunanjim izvajanjem dejavnosti lahko organizacija sprost notranje vire za najpomembnejše funkcije, istočasno pa z dobavitelji deli tveganje, ki je povezano s storitvijo. Pojavnost, oblika in definicija zunanjega izvajanja imajo v vojski določene posebnosti. V vojski zunanje izvajanje dejavnosti ne pomeni samo, da bo vojska oddala drugi organizaciji v zunanje izvajanje neko dejavnost ali uslugo, temveč da bo s tem v izključno vojaško

² Na primer programske aplikacije za podporo istovrstnim nalogam in podobno.

³ *Letno poročilo Ministrstva za obrambo za leto 2006.*

delujočo organizacijo spustila civilni svet, ki je drugače strukturiran in ima tudi drugačne cilje. Zunanje izvajanje v vojski pomeni sodelovanje in prepletanje vojaške organizacije s civilnimi, kjer gre za znan odnos vojske in zasebnega sektorja (ang. Civil-military cooperation (CIMIC)). Pri tem prepletanju odnosov se lahko pojavljajo dileme zaradi različne organiziranosti in strukture organizacije, saj civilna organizacija nima tako stroge hierarhične organizacijske strukture, kot jo ima vojaška.

Kot pravi Tavčar (2007), temelji hierarhija na normativnem obvladovanju, omogoča kopičenje moči (dela, kapitala, znanja), vendar je toga in neustvarjalna. Uspešnost temelji na monopolnih rentah zaradi velikosti in moči. Učinkovitost in uspešnost pa omejujejo togost stroškov. Hierarhična struktura ima določene prednosti, a tudi slabosti, ki jih je zaradi boljšega sodelovanja treba upoštevati.

Prednosti hierarhije, kot jih opisuje Tavčar (2007):

- posameznik lahko z vzvodjem pooblastil posredno obvladuje več posameznikov, vzvodje ima pomnoževalni učinek po ravnih organizacije;
- temelji na sistemu pooblastil in odgovornosti, na obveznih navodilih – na trajni pogodbi;
- navodila obsegajo cilje in strategije – ki lahko presegajo znanja podrejenega;
- trajna razmerja omogočajo nastajanje zaupanja;
- interesi članov se morajo podrežati dolgoročnim interesom organizacije, zato lahko organizacija osredinja svojo skupno moč na posamezna strateška področja ali dejavnosti;
- organizacija povezuje in uporablja obstoječa znanja članov, organizacija uporablja tudi prikrita znanja – navodila temeljijo na zamislih nadrejenih;
- spreminjanje je obvezno v okviru trajne pogodbe, ne terja ponovnega usklajevanja.

Pri povezovanju pa je treba upoštevati tudi slabosti hierarhije, kot jih opisuje Tavčar (2007):

- hierarhija temelji na normativnem sistemu pooblastil in odgovornosti, ki povzroča togost organizacije, interesne težnje po prisvajanju večjih pooblastil in izmikanje odgovornosti, te pa omejujejo zaupanje med ravnmi, dejavnostmi, enotami in posamezniki;
- avtonomnost delovanja podrejenih ravni, ki jo prinaša delegiranje, omogoča uveljavljanje parcialnih interesov ravni, enot, skupin, posameznikov; ena od posledic je neverodostojno prenašanje navodil od hierarhične ravni proti izvajalni ravni;
- uveljavljanje parcialnih interesov spodbuja nezaupanje med posamezniki, skupinami, funkcijami, ravnmi;

- pooblašcanje je nujno povezano z objektivno odgovornostjo managerja vsake ravni za vse delovanje na njegovi ravni in njej podrejenih ravneh; zaradi izmikanja odgovornosti so informacije, ki jih izvršni ravni posreduje izvajalna raven, interesno obarvane in izkrivljene;
- prevladujejo parcialni interesi nad skupnimi, zato je organizacija toga, močni so odpori proti spreminjanju, prilagajanju, uvajanju novosti.

Medtem ko je v poslovnem svetu zunanje izvajanje dejavnosti navadno v prvi vrsti namenjeno zniževanju stroškov, pa se moderne profesionalne vojske v zunanje izvajanje dejavnosti podajajo predvsem zaradi sprostitve virov in resursov.

4.1 Specifike in vrste zunanjega izvajanja v vojski

Specifična lastnost vojske, ki vpliva na odločitve za zunanje izvajanje dejavnosti, je tako imenovani dvojni način delovanja. Vojska je organizacija, ki deluje v mirnih obdobjih in ohranja svojo pripravljenost ter zagotavlja sposobnost reagiranja in delovanja v kriznih obdobjih. V kriznih situacijah je treba v vojski pri zunanjem izvajanju dejavnosti upoštevati tudi odgovornosti in postopke zunanjega izvajalca, ker obstajajo drugačni pogoji delovanja in poslovanja, saj se lahko zgodi, da postanejo dejavnosti neizvedljive, zato lahko zunanje izvajanje dejavnosti predstavlja tveganje s stališča strateško-varnostnega vidika.

Tako je pri izbiri izvajalca zunanjega izvajanja dejavnosti treba predvideti tudi postopke in odgovornosti zunanjega izvajalca, če pride do kriznih situacij. Predvideti je treba, ali bo zunanji izvajalec dejavnosti zmožel zagotavljati kakovostno storitev tudi v spremenjenih, bolj nevarnih okoliščinah in ali je k temu sploh zavezan.

Razlika med dejavnostmi, ki jih opravlja zunanji izvajalec, je tudi v sami kompleksnosti izvedbe aktivnosti. Bolj kompleksne storitve pomenijo večje tveganje tako za izvajalca kot tudi za vojsko. Izvajalec s tem pridobi večjo odgovornost in finančno breme, vojska pa se odpove določeni meri nadzora in s tem nameni manj pozornosti koordinaciji aktivnosti, kot bi bilo treba. Pri kompleksnejših sodelovanjih (javno-zasebna partnerstva) lahko pride tudi do problema nosilca odgovornosti. Zato je treba točno določiti nosilce odgovornosti v vojaški strukturi in tudi v sami pogodbi o sodelovanju z izvajalcem.

Posebno pozornost pa je treba usmeriti v oblike sodelovanja, ki posegajo tudi na področja delovanja, ki lahko v kriznih situacijah postanejo izpostavljena drugačnim pogojem. Tako se kompleksnost sodelovanja in tveganja v obdobju bojnega delovanja lahko bistveno spremeni. S tem lahko enostavne podporne dejavnosti postanejo za posameznega izvajalca neizvedljive in torej predstavljajo tveganje s stališča strateško-varnostnega vidika.

Zunanje izvajanje dejavnosti oziroma javno-zasebno partnerstvo ima v vojski več oblik in zunanje izvajanje dejavnosti je le ena izmed njih. Po opredelitvi (OUTMOD,

2008) zajema zunanje izvajanje dejavnosti tudi nekatere ostale naštetje dejavnosti, ki jih zasledimo na sliki 4.1, kjer vidimo ureditev stopnje zaprtosti vojaške organizacije od konvencionalne vojaške ureditve, preko zunanjega izvajanja dejavnosti, zasebne finančne iniciative, trženja neizkoriščenih kapacitet, vodenja in upravljanja investicije po zunanjem izvajalcu in partnerstva do popolne privatizacije dejavnosti.

Slika 4.1 Vrste zunanjega izvajanja dejavnosti s primeri

Kompleksnost ↑ izvedenih aktivnosti ↓ Enostavne	Varovanje	Privatizacija sredstev vojske	Javno- zasebno partnerstvo
	trženje sredstev vojske (odvečne skladiščne kapacitete)	postavitve in upravljanje baznega tabora na MOM	npr. izgradnja vojaških sredstev
	prehrana	zunanje izvajanje dejavnosti: zasebni izvajalec ali druga vojska	
	zunanje izvajanje dejavnosti (npr. čiščenje)	npr. upravljanje z objektom npr. oskrba voznega parka	
	vojaške	→ lastne	→ integrirane
	Lastništvo, izvor uporabljenih poslovnih prvin		

Vir: Alianta 2008.

Na prvi stopnji zunanjega izvajanja dejavnosti iz prakse britanske vojske je predvsem zunanje izvajanje podpornih dejavnosti, kot so čiščenje, prehrana itd. Vidi pa se trend proti novim ravnem in bolj dolgoročnim oblikam zunanjega izvajanja dejavnosti tudi na področjih, kot so strateške oblike komuniciranja s tujimi vojskami (Uttley 2005). Na tretji stopnji oblike javno-zasebnega partnerstva gre za trženje nezasedenih kapacitet, kot so vadbišča, prosti objekti itd., in za trženje procesov, izdelkov in storitev, razvitih na novo znotraj vojske. V primeru izbire glavnega izvajalca govorimo o zunanjem partnerju, ki prevzame vodenje izvedbe investicije, za katero sredstva priskrbi vojska, ta partner pa izpelje investicijo ter nato z njo tudi upravlja. Zadnja oblika sodelovanja je partnerstvo, kjer vojaški in zasebni partner nastopata enakovredno in se odločata o investicijah s konsenzom ter poskušata doseči sinergije.

4.2 Možnosti za zunanje izvajanje v vojski

Enako kot v poslovnem svetu tudi v vojski predmet zunanjega izvajanja dejavnosti ne morejo biti procesi, ki sodijo v okvir osrednjih sposobnosti in nalog vojske. Iz izkušenj tujih vojsk z zunanjim izvajanjem dejavnosti lahko ugotovimo, da organizacijski ravni bojnih enot in bojne podpore ne poznata vključevanja zunanjih izvajalcev. Ti pa lahko prevzamejo pomembno breme na področjih nebojne podpore, administracije in šolstva.

Tabela 4.1 Primeri možnosti zunanjega izvajanja dejavnosti v vojski

Organizacijska raven	Mirnodobno obdobje (zunanje izvajanje je mogoče s civilnim izvajalcem in drugimi vojskami)	Bojno obdobje (zunanje izvajanje je mogoče z drugimi vojskami, na primer v okviru NATA, ali s civilnim izvajalcem, ki preide pod poveljstvo vojske)
Bojne enote	ni zunanjega izvajanja dejavnosti	
Bojna podpora	omejena možnost zunanjega izvajanja dejavnosti	
Nebojna podpora	raziskave in razvoj, evalviranje in certificiranje transport moštva in opreme prehrana čiščenje urejanje okolice varovanje servis vozil servis opreme pranje	transport moštva in opreme varovanje pomembnejših civilnih objektov postavitve vojaških baz komunikacijska podpora strateško in taktično načrtovanje servis vozil in opreme čiščenje pranje raziskave in razvoj, evalviranje in certificiranje
Administracija	upravljanje zgradb in investicij računovodstvo informatika	upravljanje zgradb in investicij računovodstvo informatika
Šolstvo	šola za voznike učenje tujih jezikov ostalo (specialistično) izobraževanje	šola za voznike učenje tujih jezikov ostalo (specialistično) izobraževanje

Vir: Hartley 2004, Uttley 2005.

Kot je razvidno iz tabele, dosedanja najnaprednejša tuja praksa ne pozna zunanjega izvajanja dejavnosti na področju bojnih enot, težko je govoriti tudi o pomembni vlogi zunanjega izvajanja dejavnosti v okviru bojne podpore. Pri obeh področjih je namreč dejstvo, da je nad izvajanjem nujen popoln nadzor vojske, kar pomembno zožuje možnost vključevanja samostojnih zunanjih izvajalcev. Tuja praksa, predvsem ameriška in britanska, ki se je močno razvila predvsem v iraškem konfliktu in vojni v Afganistanu

v zadnjih letih, zunanje partnerje intenzivno vključuje le v vrste nebojne podpore, administracije in šolanja. V obdobju bojev oziroma na bojnem področju pa je lahko predvsem meja med nebojno in bojno podporo zelo težko določljiva. Izvajanje transporta opreme in moštva, ki je v mirnodobnem času povsem neproblematično in sodi med nebojne podpore, lahko na širšem območju bojev hitro preide v domeno bojne podpore. Takšne so konkretno ameriške izkušnje iz posredovanja v Iraku in Afganistanu, kjer prevoze v veliki meri opravljajo pogodbeni izvajalci.

Sploh je v času bojnega delovanja še posebej pomembno, da je delovanje zunanjih izvajalcev kar najbolj usklajeno s strateškimi in operativnimi potrebami vojske. Vojska zato zunanje izvajalce bodisi intenzivneje nadzoruje, prevzame neposredno poveljstvo nad njimi ali jih celo vključi v svoje vrste.

Na drugi strani pa manjše vojske, kot je na primer tudi slovenska, nimajo razvitih vseh zmogljivosti, ki so značilne za velike vojske. Tako se v mirnodobnem času in v primeru mednarodnih misij na tujih kriznih žariščih uporabljajo usluge večjih tujih vojsk kot zunanjih izvajalcev na deficitarnih področjih. Pri tem velja opozoriti, da je vloga tujih vojsk kot zunanjih izvajalcev praktično nemogoča v primeru neposredne vpletenosti katerega koli od partnerjev v oboroženi konflikt s tretjo državo.

4.3 Dejavniki pri odločanju za zunanje izvajanje dejavnosti

Dejavniki odločanja o zunanjem izvajanju dejavnosti, kot jih opisuje Greaver (1999), so prikazani v tabeli 4.2. Prikazani so dejavniki, ki vplivajo na odločanje o zunanjem izvajanju dejavnosti v vojski. Dejavniki so razdeljeni na tiste, ki vplivajo na spremembo strateško-varnostnega vidika, in tiste, ki vplivajo predvsem na ekonomski in stroškovni vidik delovanja vojske, hkrati pa so razdeljeni na notranje in zunanje dejavnike. Prav tako so ti dejavniki razdeljeni tudi glede na vplive in učinke, ki ga ima uvedba zunanjega izvajanja dejavnosti na vojsko.

Tabela 4.2 Dejavniki, ki vplivajo na odločanje o zunanjem izvajanju dejavnosti v vojski

	Ekonomski (stroškovni) vidik	Strateško-varnostni vidik
Notranji	<ul style="list-style-type: none"> - finančni učinek zunanjega izvajanja dejavnosti - oportunitetni stroški ali strošek izgubljene priložnosti notranjega izvajanja dejavnosti - sprostitvev človeških virov, prej vezanih na nestratiških oziroma osrednjih področjih - uporaba zunanjega izvajanja oseb ali tudi sredstev - upoštevanje stroška priprave razpisov, koordinacije, nadzora in uveljavljanja pogodb - lastništvo in enkratnost znanja o izvajanju procesa, ki je predmet zunanjega izvajanja dejavnosti - tveganja, povezana z ekonomskim delom izpolnjevanja pogodb 	<ul style="list-style-type: none"> - vpliv na bojno sposobnost in odvisnost vojske od drugih organizacij - odliv občutljivih informacij o delovanju vojske - vpliv na poenostavitev upravljanja posameznih dejavnosti vojske - koordinacijska zapletenost oziroma določitev odgovornih oseb ob nepravilnosti - izguba ali pridobitev znanja pri zunanjem izvajanju dejavnosti - vpliv na moralo in počutje osebja vojske - državna varnost
Zunanji	<ul style="list-style-type: none"> - globina trga - poslovne značilnosti ponudnikov - trajanje pogodbenega razmerja 	<ul style="list-style-type: none"> - zanesljivost ponudnikov - dolgoročna stabilnost storitve kljub veliki fluktuaciji v vojski - dostop do specialistične opreme in znanj

Vir: Greaver 1999.

4.4 Pregled izkušenj britanske in ameriške vojske z zunanjim izvajanjem dejavnosti

Velika Britanija je imela z zunanjimi izvajalci v območju bojevanja do konca devetdesetih let malo izkušenj, vključevanje zunanjih izvajalcev pa je potekalo brez poprej izdelane strategije. Posledično je veliko težje utemeljeno soditi o uspešnosti doseganja koncepta maksimalne vrednosti za določeno plačilo. Na eni strani je o pogodbenih odnosih z zasebnimi podizvajalci na območjih bojne aktivnosti manj dostopnih informacij, na drugi strani pa se je treba zavedati, da se vojska na območju

bojevanja srečuje s številnimi nepredvidenimi situacijami in potrebo po hitrem reagiranju. Zato se v večji meri obrača na preizkušene zasebne izvajalce in je hkrati soočena z manjšo pogajalsko močjo (Uttley 2005, 39).

Britansko ministrstvo za obrambo je k reševanju problema zunanjih izvajalcev v bojnih misijah celovito pristopilo leta 1997 ter razvilo tri osnovne koncepte:

- pogodbeni izvajalci na misijah,
- logistična podpora na misijah v tujini,
- sponzorirana rezerva.

Na misijah zunanji izvajalci nastopajo skupaj z vojaškimi enotami v bojnem področju. Koncept omogoča vojaškim poveljnikom večji pregled in nadzor zmogljivosti zasebnih izvajalcev, ki delujejo v vlogi nebojne podpore. Uvaja pravila glede znanja in pripravljenosti zunanjih izvajalcev, vojaškim poveljnikom pa ponuja model za podporo odločanja o izbiri zunanjega izvajalca (Uttley 2005, 41–43).

V sklopu koncepta logistične podpore na misijah v tujini gre za pogodbo, ki zajema zelo široko področje celotne logistike. V britanskem primeru je največji partner obrambnega ministrstva ameriško podjetje Kellog Brown & Root, s katerim je sklenjena sedemletna pogodba. Zaradi zelo širokega področja dejavnosti, ki ga podjetje pokriva v partnerstvu z ministrstvom, se pojavljajo bojazni, da bi vojska utegnila izgubiti nekatere pomembne operativne sposobnosti in znanja (Uttley 2005, 43–44).

Pri konceptu sponzorirane rezerve gre za posebno obliko dolgoročnega partnerstva med zasebnim sektorjem in vojsko. Del osebja, zaposlenega pri zunanjem izvajalcu, so vojaški rezervisti, ki so po potrebi vpoklicani in na bojni misiji nadaljujejo izvajanje storitve. Razmišljanja ministrstva gredo v smer, da bi v prihodnje najpomembnejša področja delovanja zunanjih izvajalcev na območju bojevanja v kar največji meri prenesli v okvir koncepta sponzorirane rezerve (Uttley 2005, 42).

Pri zunanjem izvajanju dejavnosti na področju bojnega delovanja se britanska vojska seveda ne omejuje le na zunanje izvajalce iz domovine, ampak pomembno vključuje tudi lokalne izvajalce. Takšno prakso imajo tudi druge vojske, na primer ameriška, in to na vseh območjih delovanja enot, na primer v Afganistanu, Iraku, na Kosovu, v Bosni. Tu zunanje izvajanje dejavnosti ne nastopa le v vlogi povečanja resursov vojske, ampak tudi v vlogi ekonomske in socialne stabilizacije območja, saj lokalnemu prebivalstvu pomeni pomemben vir legalnega zaslužka (US Army, 1999).

Zaradi specifikave vključevanja zunanjih izvajalcev na področju bojnih operacij sta tako britanska kot ameriška vojska izdelali posebne smernice in pravila, ki to področje urejajo in pomagajo odgovornim poveljnikom pri odločanju. Zaradi potrebe po hitrem odločanju in fleksibilnosti je odločanje o zunanjem izvajanju dejavnosti na področju bojnega delovanja največkrat prepuščeno poveljujočim častnikom in se ne izvaja centralno iz domovine. Primer priročnika, ki s smernicami pomaga pri odločanju in organiziranju zunanjega izvajanja dejavnosti v bojnih operacijah, je ameriški FM-100-

10-2 (US Army, 1999). Obenem sta tako britanska kot ameriška vojska pripravili podobna priročnika tudi za pogodbene izvajalce,⁴ kar zmanjšuje možnost informacijske asimetrije. Področje zunanjega izvajanja dejavnosti kot podpore bojnim silam na območju delovanja se sicer naglo razvija predvsem od začetka posredovanja v Iraku leta 2003.

Kot je omenjeno, so bile zaradi kombinacije zmanjševanja proračunskih sredstev in striktno finančne discipline vse ravni ministrstva za obrambo prisiljene v racionalizacijo poslovanja. Z zunanjim izvajanjem dejavnosti in javno-zasebnim partnerstvom so iz ministrstva za obrambo izločili vse funkcije, za katere ni bilo nujno, da jih opravlja javni sektor.

Testiranje trga predstavlja osnovno stopnjo zunanjega izvajanja dejavnosti in s tem tudi prvo implementirano iniciativo. Ministrstvo za obrambo je koncept uvedlo v sredini osemdesetih let ter opredelilo področja, kjer je bilo tržno testiranje obvezno, in področja, kjer ni bilo.

Tabela 4.3 Pregled aktivnosti, podvrženih tržnemu testiranju

Obvezno tržno testiranje	Neobvezno tržno testiranje
čiščenje	vzdrževanje zrakoplovov
priprava hrane	logistika
varovanje objektov	skladiščenje uniform
pranje uniform in streliva	urjenje in izobraževanje
tekoče vzdrževanje	vzdrževanje padal
	tiskarske storitve

Vir: Pint et al. 2001.

Kot opisuje Hartley (2003) je bilo med letoma 1987 in 1992 izvedenih 182 tržnih testov na področju aktivnosti, podvrženih obveznemu testiranju, in 64 testov na področju neobveznih aktivnosti. Že do leta 1991 je v domeno zunanjih izvajalcev prešlo več kot 90 odstotkov vsega pranja (uniform in perila) ter čiščenja prostorov. Štiriinosemdeset odstotkov enot za pripravo hrane je bilo podvrženih tržnemu testiranju in že v prvi fazi jih je 69 odstotkov prešlo v upravljanje zunanjih izvajalcev. Od leta 1992 se na razpise lahko prijavljajo tudi interni izvajalci.

Model glavnega izvajalca – zunanje izvajanje dejavnosti sestavljenih aktivnosti

Britanska vojska je model glavnega izvajalca najprej uporabila na področju gradbeništva. Z implementacijo tega modela je vojska večino bremena koordinacije in nadzora pri izvajanju kompleksnih projektov, pri katerih sodeluje večje število

⁴ US Army Regulation no. 715–9: Contractors Accompanying the Force, 1999.

izvajalcev in podizvajalcev, prenesla na za to bolj usposobljene pogodbene partnerje iz tržnega sektorja. Model glavnega izvajalca je uporaben na področju gradbeništva, a tudi pri vseh ostalih kompleksnih storitvah, ki vključujejo večje število podizvajalcev, kot je na primer izdelava in vzdrževanje uniform.

Zanimiv primer uporabe modela glavnega izvajalca je dobava prehranskih artiklov britanske vojske. Leta 1994 je britanska vojska z zasebnim podjetjem sklenila triletno pogodbo o dobavi hrane za celotno britansko vojsko. Pred tem britanska vojska ni imela centraliziranega sistema nakupa prehranskih artiklov, posledica so bile višje cene in manj zanesljiva dobava. Britanska vojska namreč kljub velikosti na trgu ni nastopala kot močan enovit povpraševalec, kar je zmanjševalo njeno pogajalsko moč.

S centralizacijo zunanjega izvajanja dejavnosti nabave hrane je britanska vojska že v prvem letu prihranila več kot 10 odstotkov sredstev, saj je zaradi večje pogajalske moči lahko zahtevala nižje nabavne cene, izboljšala pa se je tudi učinkovitost skladiščenja in manipulacije. Hkrati se je britanska vojska z zunanjim izvajanjem dejavnosti dobave izognila nadaljnjim kapitalskim vlaganjem v opremo za transport in skladiščenje hrane, ki je postala predmet strožjih zakonskih predpisov (Pint et al. 2001).

Javno-zasebno partnerstvo in zasebno investicijsko financiranje

Defence Aviation Repair Agency (DARA), ki v okviru ministrstva za obrambo skrbi za vzdrževanje zračnih plovil britanske vojske, je na javnem razpisu kot partnerja izbrala podjetji Agusta Westland in BAE Systems. Defence Transport and Movement Agency (DTMA), ki skrbi za področje vojaškega transporta, je s tem zmanjšala obseg sredstev v svoji lasti in v večji meri izkorišča transportne storitve zasebnega sektorja. Tako zasebni partnerji sodelujejo v segmentu pomorskega transporta z RO-RO trajekti in cestnega transporta s težko mehanizacijo. Naval Recruitment and Training Agency (NRTA) za urjenje uporablja tudi zunanje izvajalce, zasebni sektor pa je vstopil tudi v shemo zasebnega investicijskega financiranja objektov in opreme NRTA (Uttley 2005, 33–38; MoD 2003).

Kot opisujeta Parker in Hartley (2002, 6) je zasebni investitor za potrebe ministrstva za obrambo zgradil šest plovil, ki britanski vojski omogočajo globalno in hitro logistiko. Ker ministrstvo za obrambo ladje potrebuje samo pri napotitvi enot v tujino, zunanji investitor plovila v času, ko jih ministrstvo za obrambo ne potrebuje, uporablja kot komercialna plovila trgovske mornarice. Posadka je vključena v koncept sponzorirane rezerve in preide pod poveljstvo britanske vojske v primeru vpoklica. Enako velja za strateški leteči tanker. S tem ministrstvo za obrambo zagotavlja maksimalno učinkovitost uporabe sredstev in hkrati popolno operativno integracijo zunanjih izvajalcev z enotami redne vojske.

Trženje javnih sredstev

Pri trženju javnih sredstev gre v ministrstvu za obrambo za pridobitno dejavnost britanske vojske oziroma njenih organizacijskih enot na osnovi sredstev (fizična sredstva, oprema, znanje), ki morajo ostati v lasti in upravljanju vojske, niso pa polno izkoriščena. Konkretni večji primeri vključujejo (MoD 2007):

- oddajanje skladiščnega prostora v vojaških skladiščih goriva Campbeltown in Loch Ewe,
- trženje oddajnih zmogljivosti vojaških oddajnikov komercialnim radijskim postajam,
- šolanje pomorskih inženirjev na šolski ladji britanske vojne mornarice.

Poleg naštetih primerov pa tržne dejavnosti britanske vojske obsegajo veliko število poslov majhnih vrednosti, ki se navadno sklepajo na lokalni ravni in vključujejo najem opreme ali sredstev vojske oziroma plačilo storitev specialističnega svetovanja. Zasluzki ministrstva za obrambo iz naslova tržne dejavnosti ne predstavljajo pomembnega vira, saj so ocenjeni na okrog 100 mio. GBP letno, kar predstavlja le 0,3 odstotka celotnega proračuna, namenjenega vojski. Kljub temu pa je ta zaslužek dobrodošel, saj ga obdržijo tiste organizacijske enote, ki so ga realizirale. Britanska vojska v zvezi s tržno dejavnostjo izpostavlja tudi učinek pozitivne publicitete, saj vojska s svojo tržno dejavnostjo ustvarja vtis organizacije, ki je odprta in pripravljena na sodelovanje s civilisti. (MoD 2007).

Delovanje izvršnih agencij v okviru MoD

Čeprav koncept izvršne agencije kot elementa javne uprave ne sodi neposredno v domeno zunanjega izvajanja dejavnosti, pa v britanskem primeru izhaja iz procesa uvajanja tržne logike v ministrstvu za obrambo in predstavlja pomemben mehanizem izboljšanja učinkovitosti poslovanja ministrstva za obrambo.

Primer napredne kombinacije zunanjega izvajanja dejavnosti in izvršne agencije je Defence Evaluation and Research Agency (DERA), ki je v britanski vojski najprej skrbela za raziskave in razvoj, danes pa deluje kot tržno financirana raziskovalna agencija, ki svoje storitve (raziskave, evalviranja, tehnološki razvoj in svetovanje) ne prodaja samo vojski, ampak tudi drugim entitetam znotraj javnega sektorja, in zasebnemu sektorju. DERA je na področju zunanjega izvajanja dejavnosti šla še korak dlje in je leta 1996 privatizirala oddelek podpornih storitev. S tem je dosegla ne samo enkratni priliv sredstev iz naslova kupnine, ampak tudi večjo ekonomičnost delovanja sektorja podpornih storitev. Dolgoročna pogodba med danes ločenima entitetama zagotavlja pravico vpogleda v stroškovno knjigovodstvo privatiziranega podjetja, kar omogoča učinkovit nadzor stroškovne baze. Poleg tega pogodba obe strani motivira za iskanje in realizacijo načinov za izboljšanje učinkovitosti poslovanja s shemo delitve ustvarjenih prihrankov (Pint et al. 2001).

Ključne izkušnje iz uvajanja zunanjega izvajanja dejavnosti in javno-zasebnega partnerstva v Veliki Britaniji (Pint et al. 2001) so:

1. pogodbene zahteve vojske do zunanjih dobaviteljev in izvajalcev morajo definirati izhod. Vojska mora delovati po principu modrega naročnika in dobrega gospodarja. V oblikovanje zahtev morajo biti vključeni neposredni uporabniki;
2. ključni kriterij za izbiro dobavitelja/izvajalca je doseganje maksimalne vrednosti za določeno ceno. Izbiranje le na podlagi kriterija cene ni ustrezno, saj z veliko verjetnostjo vodi v slabšo kakovost storitve. Treba je tudi upoštevati kakovost izvedbe in izvedbenih rokov. Razpis mora kriterije jasno definirati;
3. nabavne odločitve morajo upoštevati tudi strateški vidik. Pogodbe morajo biti glede zahtev fleksibilne oziroma odprte toliko, da ne bi dobavitelja zavezovale k proizvodnji blaga ali storitev, ki bi bili zastareli, ker od podpisa do izvedbe navadno preteče nekaj časa;
4. pred podpisom pogodbe je treba identificirati povezana tveganja in povzeti postopke, s katerimi se tveganja najustrezneje obvladajo;
5. pred izbiro izvajalca je treba natančno preučiti njegovo ustreznost, potem pa jo je treba periodično preverjati. Preverjanje ustreznosti ne zajema le preverjanja sposobnosti, ampak tudi oceno delovanja sistema notranjih nadzorovanj zunanjega izvajalca, kar pomembno vpliva na kakovost izvedene storitve;
6. pomemben cilj zunanjega izvajanja dejavnosti je dolgoročno sodelovanje z zunanjimi izvajalci. Pogodbe z zunanjimi izvajalci morajo vključevati motivacijske faktorje za kontinuirano uvajanje izboljšav, nižanje stroškov in dvig kakovosti z instrumentom delitve prihrankov, ki pri tem nastanejo;
7. zagotoviti je treba natančne in količinsko zadostne informacije za oceno stroškov učinkovitosti izvajanja posameznega projekta. Da se ta cilj doseže, sta potrebna vzpostavitev in kontinuirano nadgrajevanje ustreznega računovodsko-planskega sistema. Poleg spremljanja internih stroškov je potreben tudi konstanten benchmarking s stroški primerljivih storitev in produktov v zasebnem sektorju, da lahko pravilno ocenjujemo učinkovitost in ustreznost dela zunanjih izvajalcev;
8. pri izvedbi vsakega projekta je treba pretehtati, kdo ga lahko najbolje izvede – zasebni ali javni izvajalec. Zasebni izvajalci so običajno najboljša izbira v primeru dobro definiranih nalog in projektnih ciljev, ki imajo jasno analogijo na trgu;
9. upoštevati je treba učinke mirnodobnega zunanjega izvajanja dejavnosti na sposobnost vojske za bojno delovanje. Do velikih težav lahko pride, če zunanji izvajalec ekskluzivno izvaja določeno storitev v času miru, ob napotitvi na MOM pa enota ostane brez teh kapacitet;

10. pogodbeni odnos med partnerjema mora biti fleksibilen v smislu, da ga je mogoče redefinirati, če v ekonomski podlagi pogodbe pride do sprememb, ki pomembno vplivajo na smiselnost pogodbe;
11. zagotoviti je treba izmenjavo znanja in dobrih praks s področja implementacije zunanjega izvajanja dejavnosti v vseh oddelkih in na vseh ravneh vojske. Za ta namen je treba zagotoviti primerno šolanje in kontinuirano izobraževanje.

Zunanje izvajanje dejavnosti kot podpora bojnemu delovanju vojske na področju operacij je dokaj mlad fenomen, s katerim se danes zaradi vodilnih vlog v vojnah v Iraku in Afganistanu najintenzivneje srečujeta vojski ZDA in Velike Britanije. Zaradi omejenih izkušenj in občutljivosti informacij za zdaj ni na voljo poglobljenih analiz s tega področja, bolj znana pa so načela, po katerih se omenjeni vojski ravna. Do sedaj so zunanji izvajalci na območju operacij predvsem del nebojne podpore, vendar se lahko njihov položaj hitro spremeni, posebej na območjih z gverilskim vojskovanjem, kjer ni ustaljene bojne črte.

Pomen zunanjih izvajalcev na območju bojevanja je predvsem v tem, da vojski tako kot v mirnodobnem času omogočajo, da sil ne veže na podpornih funkcijah, ampak jih v največji meri usmeri v bojno delovanje. Zunanji izvajalci po končani nalogi omogočajo tudi hitrejšo premestitev vojske (US Army 2003, 1–1).

Ameriška kopenska vojska (US Army 1999, 3–5) razlikuje tri tipe zunanjih izvajalcev:

- 1. lokalni podporni pogodbeni partnerji** so lokalni izvajalci s področja operacij, ki vojski nudijo storitve in proizvode. Vojska pogodbe z njimi sklepa na kraju samem, po načelih in pravilih sklepanja pogodb po potrebi. Navadno gre za dobavitelje hrane, gradbenega materiala, zdravil in sanitetne opreme ter izvajalce manjših del, prevajalce in vodnike. Njihova vloga je pomembna predvsem z vidika zmanjševanja logističnega bremena vojske in odvisnosti ekspedicijskih sil od dobav iz domovine;
- 2. zunanji podporni pogodbeni partnerji**, so izvajalci, ki vojski sledijo iz domovine (ali tujine) in opravljajo svoje delo enako kot v mirnodobnem času;
- 3. sistemski pogodbeni partnerji** – vojska ZDA ima z nekaterimi podjetji podpisane sporazume o sistemski podpori, predvsem na področju dobave in vzdrževanja orožja in opreme.

Ustrezno upravljanje zunanjih izvajalcev je ključno za zagotovitev uspešnega delovanja celotnega vojaškega sistema na območju operacij. Zunanji izvajalci morajo biti ustrezno razporejeni, varovani in podprti. Poleg tega mora biti vzpostavljena evidenca osebja zunanjega izvajalca, vojska pa mora ves čas vedeti, kje so zunanji izvajalci in kaj počnejo (US Army 2003, 4–1, 4–5).

Organizacija, vodenje in nadzor zunanjih izvajalcev, ki vojsko spremljajo na področju operacij, postavljajo poveljniku območja dodatne izzive. Vojaški poveljniki, ki

jim je poverjeno poveljstvo nad zunanjimi izvajalci, nosijo hkrati tudi odgovornost za njihovo zanje in delovanje. Tu sta na prvem mestu fizična varnost in duševno počutje. Vojska mora zunanjim izvajalcem zagotavljati varnost ali pa mora prenehati sodelovati z njimi, če njihove varnosti ni mogoče zagotoviti (US Army 1999, 3–20).

Nadzor in vodenje zunanjih izvajalcev sta na področju operacij centralizirana, izvedba pa je decentralizirana. Centralizacija v vodenju in nadziranju je potrebna zato, da se vojska izogne situaciji, ko bi posamezni poveljniki na nižji ravni med seboj tekmovali za omejene produkte zunanjih izvajalcev s pomanjkljivim uvidom v prioritete celotne vojske. Ko centralni organ posameznemu poveljniku odobri resurse zunanjega izvajalca, pripade temu poveljniku funkcija vodenja izvedbe.

Naloge zunanjega izvajalca v območju operacij so opredeljene v pogodbi, pri čemer pa ga ne zavezujejo interna pravila vojske. Zunanji izvajalci niso pripadniki oboroženih sil in s tem mora biti skladna tudi njihova identifikacija, ki definira njihovo gibanje in ravnanje z njimi v primeru, da jih zajame nasprotnik (US Army 1999, 3–20). Civilnih partnerjev vojske nasprotnik načeloma ne sme neposredno napasti, razen če niso razporejeni kot neposredna bojna podpora. Če pride do zajetja pa jim ustrezna identifikacija zagotavlja status vojnega ujetnika, skladno z Ženevsko konvencijo (US Army 2003, 4–13).

Poveljniki se morajo zavedati, da zunanji izvajalci kot civilne osebe niso zavezani k brezpogojnemu izvrševanju ukazov. To pomeni, da v primeru nevarnosti ne bodo izvršili svojih nalog, ne glede na to, kako kritične so te za celotno vojsko. Zato so vojaški poveljniki dolžni preučiti možnosti najučinkovitejše uporabe zunanjih izvajalcev, predvsem z vidika pomembnosti oziroma kritičnosti posamezne naloge ter varnostne situacije, v kateri se bo naloga izvajala (US Army 1999, 3–10). Če bi zunanji izvajalec s svojim nedelovanjem lahko ogrozil posamezno akcijo, njegova prisotnost ni primerna.

Ustrezno planiranje vključitve zunanjih izvajalcev v delovanje oboroženih sil je nujni pogoj za uspešno delovanje celotnega sistema. Pri tem je treba upoštevati tudi ostala, ne le varnostna tveganja, povezana z delovanjem zunanjih izvajalcev, med drugim (US Army 2003, 2–7):

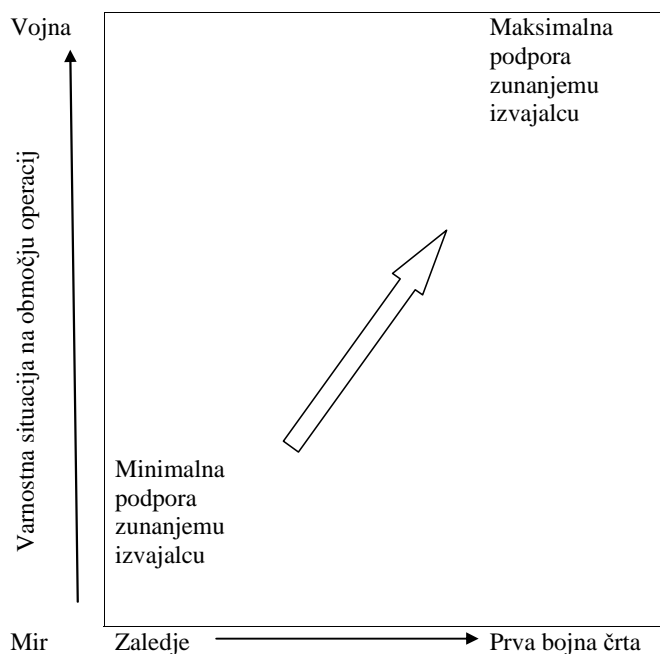
- ceno zunanjega izvajanja,
- varnostni profil posameznikov, ki pripadajo zunanjemu izvajalcu,
- sposobnosti izvajalca,
- management v izvajalčevi organizaciji,
- realne možnosti izvajalca, da zagotovi potrebne podizvajalce, material, sredstva.

Zunanji izvajalec mora biti v največji meri integriran v delovanje vojske. Zahteve, ki jih zato mora izpolnjevati, pa definira pogodba. V njej so poleg komunikacijskih in

operativnih zahtev glede systemske in zunanje podpore tudi zdravstveni kriteriji, saj je zaradi zahtevnih okoliščin za uspešno delovanje potrebna ustrezna psihofizična pripravljenost, poleg tega pa osebje zunanjega izvajalca ne sme pretirano obremenjevati vojaških zdravstvenih služb v območju operacij (US Army 2003, 3–6). Lokalni podporni pogodbeni partnerji navadno niso tako tesno integrirani v delovanje vojske, da bi te omejitve veljale tudi zanje. Po potrebi vojska pred odhodom na območje delovanja poskrbi za ustrezno usposabljanje in informiranje osebja zunanjega izvajalca (US Army 2003, 3–8).

Čeprav načeloma velja, da mora biti zunanji izvajalec organizacijsko in funkcionalno neodvisen od vojske, pa na območju operacij vojska zaradi varnostnih in posledično tudi cenovnih vzrokov zunanjim izvajalcem nudi organizacijsko in življenjsko podporo ter varnostno zaščito. Organizacijska podpora vključuje nudenje delovnih prostorov, transporta in opreme, ki jih zunanji izvajalec potrebuje za izvedbo svoje naloge. Življenjska podpora pa vključuje nudenje bivalnih prostorov, medicinsko, evakuacijsko in posmrtno oskrbo, poštno storitve, prostore za rekreacijo ipd. (US Army 2003, 5–1). Storitve, ki jih izvajalcu nudi vojska, so opredeljene v pogodbi. Načeloma so do podpornih storitev vojske upravičeni le zunanji in systemski partnerji, ne pa tudi lokalni pogodbeni partnerji.

Slika 4.2 Podpora vojske zunanjemu izvajalcu



Vir: US Army 2003 5–1.

Vojska pogodbenim partnerjem nudi zaščito pred nasprotnikovo agresijo, saj si varnosti zunanji izvajalci ne morejo zagotoviti sami, čeprav imajo pravico do samoobrambe. Da bi poveljniki zunanje izvajalce lahko kar najustrezneje zaščitili, se morajo zavedati, da so najpogosteje tarča enakih sovražnosti kot vojska sama, zaradi česar mora biti zagotavljanje varnosti pogodbenih partnerjev načrtovano (US Army 2003, 6–1). Varnost se lahko zagotavlja bodisi aktivno – z oboroženim spremstvom, varovanjem objektov in območja, na katerem so zunanji izvajalci, ali pa pasivno – s tehničnim varovanjem, usposabljanjem in opremljanjem izvajalčevega osebja s sredstvi in morda tudi z orožjem za samoobrambo (US Army 2003, 6–2). Splošno pravilo je, da civilni sodelavci ne nosijo orožja. Če pa zaostrene varnostne razmere opravičujejo uporabo oborožitve za samoobrambo, lahko odgovorni poveljnik odobri oborožitev zunanjih izvajalcev z orožjem in strelivom vojske (US Army 2003, 6–6).

Pomemben del pasivnega zagotavljanja varnosti predstavlja identifikacija oziroma razlikovanje civilnih zunanjih izvajalcev od pripadnikov vojske, da so v manjši meri izpostavljeni napadom nasprotnika. Zato je smiselno, da zunanji izvajalci ne nosijo vojaških uniform oziroma oblačil, zaradi katerih bi jih lahko zamenjali za pripadnike vojske.

Odločanje o zaščiti pogodbenih partnerjev je centralizirano, izvajanje pa decentralizirano, torej v domeni poveljnikov na terenu, intenzivnost in vsebina odločanja pa sta odvisni od stopnje nevarnosti, ki so ji izpostavljeni. Hkrati mora partner zagotoviti, da vsi zaposleni upoštevajo navodila in postopke za varovanje, ter tudi sami poskrbeti za njihovo varnost, na primer s sistemom javljanja, usposabljanja in izobraževanja (US Army 2003, 6–3).

Zunanji izvajalci so za vojsko lahko dobrodošla podpora tudi v območju bojevanja, vendar pa sta v zaostrenih okoliščinah vzajemnost in medsebojna odvisnost med obema partnerjema še bolj izraziti kot v mirnodobnem delovanju. Zato mora vojska pri planiranju vključevanja zunanjih izvajalcev na območje bojevanja upoštevati ne le, kaj bo od njih dobila, ampak tudi, kaj jim bo morala nuditi sama.

Ameriška vojska pričakuje, da bo sodelovanje zunanjih izvajalcev kot podpore oboroženim silam na območjih operacij naraščalo zaradi pritiskov po ekonomski racionalizaciji vojske in dejstva, da ni verjetno, da bi se za popolnjevanje vojaških vrst uporabila mobilizacija (US Army 2003, 1).

4.5 Primerjava med lastnim varovanem objektov SV in zunanjim izvajanjem varovanja

Z izzivom intenzivnejšega uvajanja zunanjih izvajalcev se vedno bolj pogosto srečuje tudi SV, ki na področju zunanjega izvajanja dejavnosti sicer ni povsem brez izkušenj ne v mirnodobnem delovanju niti ne v okviru bojnih misij v tujini. Tuje izkušnje z uvajanjem zunanjega izvajanja dejavnosti v vojsko seveda niso v celoti

neposredno prenosljive na mnogo manjšo SV. Tako velja, da bosta SV in MORS naredila najbolje, če bosta, kolikor je le mogoče, tuje izkušnje nadgradila s prilagoditvami slovenskim posebnostim ter se pri tem zanašala na sposobnosti lastne analize in kontinuiranega učenja. Prav to je namreč bistvo predstavljenega britanskega recepta za uspešno uvajanje zunanjega izvajanja dejavnosti v vojsko. Slovensko članstvo v Natu in drugih vojaških zavezništvih pa lahko SV pomembno pomaga pri zbiranju podatkov in aktivnem benchmarkingu Slovenije z ostalimi državami.

Podobno kot večina profesionalnih vojsk se tudi SV sooča s pomanjkanjem človeških resursov, kar vpliva na njene sposobnosti izpolnjevanja poslanstva, tj. pripravljenosti enot in za izvajanje bojnega delovanja. Ena izmed rešitev problema bi bila sprostitev človeških virov z zunanjim izvajanjem dejavnosti. Tako bi bil temeljni cilj zunanjega varovanja objektov v SV sprostitev človeških virov.

K oceni obsega sprostitev resursov, ki bi ga dosegli z zunanjim varovanjem objektov SV, sem pristopil z analizo podatkov SV v projektu OUTMOD (Alianta 2008) o kadrovskih zahtevah procesa varovanja za lokacijo Celje in za celotno SV ter z lastno analizo teh podatkov na osnovi sedanjega stanja.

Zaradi pomanjkanja javnih podatkov o dejanskih stroških SV za določena objekta, ki sta omenjena v projektu OUTMOD (Alianta 2008), sem za izračun stroškov, ki naj bi jih imel MORS z vsakim vojakom, uporabil Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (uradno prečiščeno besedilo; ZSPJS-UPB7; Uradni list RS, št. 95/2007) in druge podzakonske akte, ki opredeljujejo delovnopravno zakonodajo.

Za korektno določitev stroškov, ki so vezani na osebni dohodek vojakov, sem upošteval dve skupini vojakov. V prvi je mlad vojak s 5 leti delovne dobe, ki ima začetni 20. plačilni razred in 1,65 odstotni dodatek na delovno dobo. V drugo skupino boljše plačanih vojakov, imenovanih starejši vojaki, sem uvrstil vojake z 20 leti delovne dobe, ki so razvrščeni v 30. plačilni razred in imajo 6,6 odstotni dodatek na delovno dobo ter 4,95 odstotni dodatek na stalnost. Pri obeh skupinah sem poleg dodatkov na delovno dobo in stalnost upošteval še dodatke na delo ponoči, v nedeljo ter z zakonom določen prosti dan. Pri izračunu teh dodatkov sem upošteval stalno prisotnost enega vojaka 24 ur na dan vse dni v letu. Tako pride 2920 ur dodatka na delo ponoči, 1248 ur dodatka za delo v nedeljo in 240 ur dodatka za delo na z zakonom določen prosti dan. Za vsak dan sem upošteval, da se zamenjajo trije pripadniki, ki jim po zakonu pripada nadomestilo za prehrano na delovnem mestu 3,65 evrov⁵ (Uradni list RS, 4/2010). Letni regres je v letu 2010 znašal 692,00 evra. Vsak vojak je tudi zavarovan pri delu, kar znaša 17.6627,57 evrov za vse pripadnike SV oziroma 2,16 evra⁶ na posameznika. V izračunu sem upošteval, da vojaku pripada v povprečju 30 dni letnega dopusta,

⁵ Količnik rasti cen prehrabnenih izdelkov, Uradni list RS, št. 4/2010.

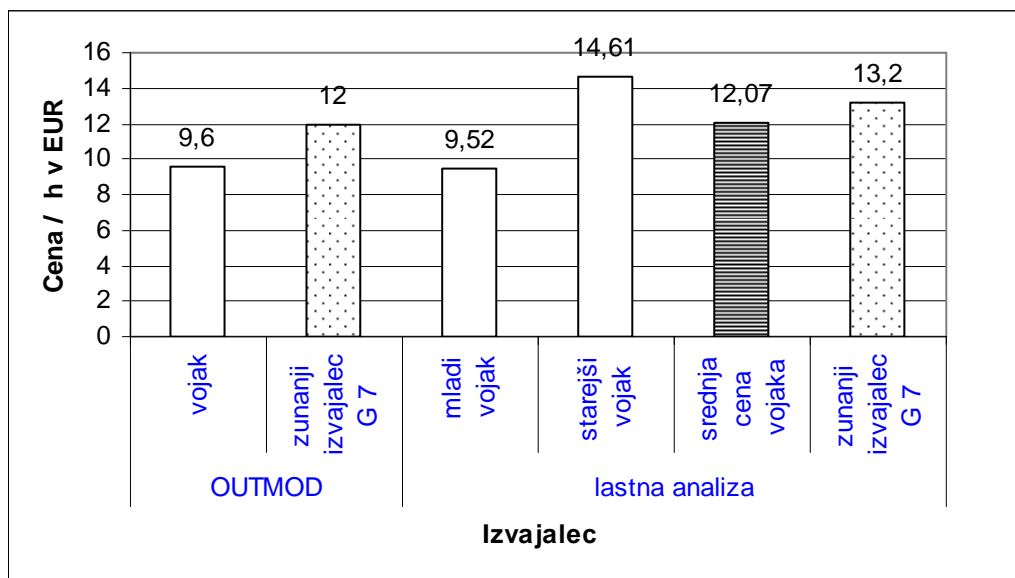
⁶ Pogodba zavarovanje pripadnikov MORS.

ministrstvo pa za vojaka plačuje obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje, kar znaša 8,4 odstotka (Uradni list RS, 126/2003) in je za vojaka začetnika 25,12 evra, za starejšega vojaka pa 37,34 evra. Iz navedenih podatkov znaša bruto⁷ strošek na uro, brez stroška prevoza na delo in stroškov MS, za vojaka začetnika 9,52 evra in za starejšega vojaka 14,61 evra.

Pri analizi pa nisem upošteval stroškov prevoza na delo ter stroškov uniforme, usposabljanja in uporabe materialno-tehničnih sredstev za opravljanje varovanja.

Za ceno varovanja objektov z zunanjim izvajalcem dejavnosti sem v izhodišču vzela ceno 10,00 evrov/h, kot je omenjena v Alianta (2008, 311) in je bila v projektu tudi izhodiščna cena za izračunavanje primerjave cene. Med preučevanjem literature sem ugotovil, da je v ponudbi zunanjega izvajalca podana cena brez DDV, zato sem pri izračunih upošteval ceno varnostnika v letu 2008, in sicer 12,00 evrov in za sedanje stanje 13,20 evrov.⁸ V ceno zunanjega izvajalca so vključeni vsi stroški, med njimi tudi oprema (uniforma, svetilke, sistem zvez, telefonske povezave, prevozi). Zato govorimo pri zunanjem izvajalcu dejavnosti o končni ceni usluge.

Slika 4.3 Primerjava cene glede na izvajalca



Vir: Alianta 2008.

Iz primerjave cen ugotovimo, da je pri varovanju objektov z mladimi vojaki cena nižja za približno tretjino, kot če ga varujejo starejši vojaki. Zaradi poenostavitve računanja in lažjega vpogleda v analizo sem izračunal srednjo vrednost cene vojaka za uro opravljenega dela. Iz analize je mogoče razbrati, da je cena zunanjega izvajalca v

⁷ V to ceno so zajeti vsi stroški in davki, ki jih ima MORS na pripadnika SV.

⁸ Ceno je podal G-7 (april 2010).

povprečju še malo višja, kot če varovanje objektov izvaja SV s svojimi zaposlenimi. Vendar v analizi niso zajeti stroški MS, zato bi bila cena pri upoštevanju teh stroškov nižja, če bi varovanje objektov izvajal zunanji izvajalec. Kadar se odločamo za zunanjega izvajalca dejavnosti, ne smemo imeti pred sabo samo ekonomskega vidika, ampak moramo upoštevati tudi strateško-varnostni vidik⁹.

Za potrditev dejstev sem opravil intervju z dvema častnikoma SV iz sistema varovanja. Oba intervjuvanca se strinjata, da skladišč SiMES¹⁰ in orožja ne smemo zaupati v varovanje zunanjemu izvajalcu dejavnosti.

Vzroki za to so:

- zunanji izvajalec dejavnosti ne pozna posebnosti objektov, zato obstaja veliko tveganje, da ob morebitnem izrednem dogodku ne bi odreagiralo pravilno;
- zunanji izvajalec dejavnosti ne more in ne sme uporabljati dokumentov, ki so vojaška skrivnost;
- ekipa za varovanje skladišča je hkrati usposobljena tudi za reševanje, če bi prišlo do izrednih dogodkov (požar, poplava ...), tega pa zunanji izvajalec ne more izvesti.

V obeh intervjujih je bil podan predlog, da bi tehnični sistem varovanja nadgradili s sodobnejšimi napravami in ga vezali na en center, s čimer bi zmanjšali obremenjenost vojakov na varovanju. Skladišča z manjšo stopnjo ogroženosti bi bilo mogoče predati v varovanje zunanjemu izvajalcu dejavnosti. Lahko pa bi prekvalificirati starejše vojake in ostale vojake, ki ne izpolnjujejo pogojev za delo v bojnih enotah ter jih zaposliti na področju varovanja (lahko v sklopu SV, MORS ali kot zunanje izvajalce dejavnosti).

V nobenem primeru pa SV ne sme predati varovanja vseh objektov zunanjemu izvajalcu dejavnosti, saj je treba upoštevati tudi notranje in zunanje strateške vidike vojske, navodila, pravilnike in uredbo¹¹, ki se nanašajo na varovanje podatkov in varnostno preverjanje. Prav tako je treba upoštevati predpise, ki se nanašajo na nadzor in varovanje določene vrste blaga, npr. Zakon o nadzoru strateškega blaga posebnega pomena za varnost in zdravje¹².

Pomembno je tudi, da je storitev, ki jo izvajamo na osnovi zunanjega izvajanja, opravljena učinkovito, funkcionalno, pri tem pa moramo upoštevati tudi politično

⁹ Uredba o načelih in postopku izdelave ocene strateškega tveganja. *Uradni list RS*, št. 48/2007.

¹⁰ SV ima skladišča uvrščena glede na nevarnost oziroma ogroženost v 4 stopnje ogroženosti. Skladišča SiMES spadajo v 1. skupino. Skladišča z manjšo stopnjo ogroženosti spadajo v višjo skupino, najmanj ogrožena skladišča pa spadajo v 4. skupino nevarnosti.

¹¹ Uredba o varnostnem preverjanju in izdaji dovoljenj za dostop do tajnih podatkov. *Uradni list RS*, št. 71/2006.

¹² Zakon o nadzoru strateškega blaga posebnega pomena za varnost in zdravje (ZNSBPPVZ). *Uradni list RS*, št. 126/2003.

potrditev, saj SV deluje v sklopu MORS-a, ki mu je politično in tudi finančno podrejena.

Poleg vsega pa je pri zunanjem izvajanju dejavnosti treba upoštevati možnost odtekanja informacij, saj je vojaška organizacija izrazito hierarhična z močno organizacijsko kulturo.

Snovanje kulture je zahteven, občutljiv in dolgotrajen proces, ki ga je treba ves čas dograjevati. Med snovanjem kulture zaupanje postane pomembna vrednota in s tem eden od temeljev kulture družbe. Kršenje te vrednote velja za nemoralno in kršitelje stigmatizira (Tavčar 2004, 88). Proces gradnje in doseganja zaupanja je treba stalno negovati in postopoma povečevati. Zaupanje se oblikuje s ponavljajočimi se pozitivnimi dejanji. V SV krepimo kulturo pripadnosti organizaciji z izobraževanjem in usposabljanji, ki se izvajajo na vseh stopnjah in ravneh organizacije. Poleg tega ima SV tudi svoj etični kodeks,¹³ ki predstavlja vodilo v postopku izobraževanja, usposabljanja in dela v SV ter ga upoštevajo vsi pripadniki SV.

V projektu OUTMOD (Aliant 2008) so obravnavani ekonomski učinki, s tem da je bila cena zunanjega izvajalca dejavnosti podana brez DDV in je bila zaradi tega nižja, ugodnejša in hkrati tudi konkurenčnejša. V projektu OUTMOD (Alianta 2008) so avtorji prispevka pri določitvi cene varovanja objekta izhajali iz dejanskih stroškov, ki so nastali na konkretnem objektu v konkretnem časovnem obdobju. Cena se spremeni, če model prestavimo na drug objekt oziroma če objekt varujejo vojaki iz enot na drugih lokacijah (poveča se cena prevoza na delo). V svoji analizi pa sem izhajal iz dejanskih stroškov, ki jih ima MORS s konkretnim vojakom (pri tem pa nisem upošteval stroškov MS in prevoza na delo, kar bi še povečalo končno ceno vojaka).

Ko pogledam vsa dejstva in jih primerjam s prvo hipotezo, lahko trdim, da je model v projektu OUTMOD (Alianta 2008) le delno uporaben za odločanje o zunanjem izvajanju varovanja objektov.

V projektu OUTMOD (Alianta 2008) avtorji obravnavajo ekonomske učinke in zelo poudarjajo ekonomski učinek oziroma razbremenitev proračuna na osnovi zunanjega izvajalca dejavnosti. V samem projektu so tudi opisane primerjave in predlogi različnih vojsk z zunanjim izvajanjem dejavnosti. Ponujeno je kar nekaj konkretnih rešitev, vendar menim, da projekt ni najprimernejši za strateško odločanje, saj se varovanje skladišč SiMES ne sme predati v zunanje izvajanje, ker so skladišča strateškega pomena. Pri tem bi vojska izgubila tudi eno od osnovnih dejavnosti, v katerih se mora usposablјati in s katerimi se ohranjajo kondicija in izkušnje, ki jih vojaki potrebujejo za delo doma in v tujini.

¹³ Kodeks vojaške etike Slovenske vojske, objavljen v Uradnem listu RS, št. 55/2009.

5 SKLEP

V sklopu prve hipoteze sem si postavil cilj, potrditi dejstvo, da je model OUTMOD (Alianta 2008) uporaben za odločanje o zunanjem izvajanju dejavnosti z ekonomskega zornega kota, saj analizira stroške posameznih poslovnih funkcij in stroške posameznih dejavnosti. Na podlagi tega modela lahko odločevalci kakovostno in gospodarno odločajo o izbiri dejavnosti, ki so z ekonomskega vidika primerne za zunanje izvajanje.

Z analizo, kjer sem uporabil stroške, ki jih ima MORS na vojaka določenega plačilnega razreda, sem ugotovil, da so stroški izvajanja varovanja objektov z ekonomskega vidika višji, če zavarovanje objektov izvaja SV sama, kajti v izračunu nisem upošteval stroškov MS in izobraževanja. Vendar so v projektu OUTMOD (Alianta 2008) obravnavane za ceno vojaka dejanski povprečni stroški, ki so nastali v letu 2008 na analiziranih objektih. Pri ceni za zunanjega izvajalca dejavnosti pa ni bil upoštevan DDV, kar je še povečalo ceno zunanjega izvajalca. Zato menim, da je projekt OUTMOD (Alianta 2008) le delno uporaben za odločanje o zunanjem izvajanju dejavnosti.

Zato lahko prvo hipotezo le delno potrdim.

V sklopu druge hipoteze pa je bil moj primarni cilj dokazati, da model OUTMOD (Alianta 2008) obravnava le ekonomske učinke in na podlagi tega ne zadošča za strateško odločanje. Mojo hipotezo potrjuje že dejstvo, da je OUTMOD (Alianta 2008) pravzaprav ekonomski model za odločanje o »outsourcingu« posameznih dejavnosti. Omenjeni model je izdelan na podlagi analize in gibanj stroškov, in sicer stalnih, variabilnih in omejeno stalnih stroškov posameznih poslovnih funkcij in stroškov posameznih dejavnosti. Model temelji na analizi računovodskih izkazov MORS in SV. Iz opredeljenih dejstev je razvidno, da se OUTMOD (Alianta 2008) primarno ukvarja z analizo ekonomskih učinkov, ki bi nastali z lastnim izvajanjem določene dejavnosti, v primerjavi z ekonomskimi učinki, ki bi nastali z zunanjim izvajanjem te dejavnosti. Na osnovi teh dejstev lahko drugo hipotezo potrdim. Pri tem pa vidim pomanjkljivosti v smislu razmejitev namenskih nalog določene organizacije. Ekonomski vidik namreč pove le, kateri način izvajanja določene dejavnosti povzroči manj stroškov, pozabi pa na delitev dejavnosti na pomembnejše in manj pomembne.

Menim, da ekonomski vidik ni najpomembnejši pri odločanju za zunanje izvajanje neke dejavnosti. Kot sem že omenil v svojem magistrskem delu, je primarni cilj zunanjega izvajanja dejavnosti dejstvo, da se lahko neka organizacija (med drugim tudi SV) posveti svojim primarnim in najpomembnejšim vlogam in nalogam, manj pomembne dejavnosti pa prepusti zunanjim izvajalcem.

Slovenska vojska bo pri razvoju tovrstnega sodelovanja marsikdaj postavljena v specifičen položaj majhnega naročnika, ki s seboj prinaša tako prednosti kot slabosti. Pomembna prednost je, da zunanji izvajalec, na primer serviser opreme, relativno lahko

najde proste kapacitete za izvedbo majhnih naročil. Na drugi strani pa ne gre spregledati manjše pogajalske moči predvsem glede cene.

Z nalogo sem delno dosegel cilj izračunavanja cene posameznega vojaka, kajti na končno ceno vojaka, poleg v nalogi opisanih stroškov, vplivajo še stroški osnovnega usposabljanja ter nadaljnjega usposabljanja in izobraževanja, ki pa so za različno vrsto usposabljanja različni. Poleg tega pa na končno ceno vplivajo tudi MS, ki jih posamezni vojaki uporabljajo. Končen strošek, ki ga ima MORS na vojaka, je težko določiti.

Pri nadaljnjem raziskovanju problema predlagam, da SV začne pilotski projekt varovanja objektov z zunanjim izvajalcem dejavnosti. Pri umestitvi tega projekta v vojaško okolje je treba pozornost usmeriti na različne strukture organizacij, etične vrline posameznikov in druge posebnosti, ki so v vojaških in nevojaških organizacijah različne in si nasprotujejo.

Ko govorimo o sodelovanju zunanjih izvajalcev na območju bojnega delovanja, se SV zaradi svoje majhnosti verjetno ne bo srečala s tako velikimi izzivi, kot se srečujejo največje vojske, posebej, kadar so vpletene v vojno. Kljub temu pa velja po tujem zgledu zagotoviti, da bodo pripravljene veljavni in nesporni instrumenti ter postopki odločanja o izbiri pogodbenih partnerjev, bodisi lokalnih bodisi domačih. Morda velja dodati priporočilo, naj se SV šele v naslednji fazi usmeri predvsem v obravnavo vprašanja vključitve uveljavljenih mirnodobnih zunanjih izvajalcev kot podpore bojnim misijam v tujini.

SV lahko zunanje izvajanje dejavnosti in sodelovanje z zunanjimi izvajalci izkoristi kot priložnost za učenje in krepitev svojih sposobnosti. Medtem ko velike vojske, na primer britanska in ameriška, zunanje izvajalce uporabljajo izključno za nadgradnjo in povečanje lastnih obstoječih sposobnosti, pa je SV v uporabo zunanjega izvajanja dejavnosti prisiljena, ker sama nima in ne more imeti razvitih vseh sposobnosti. Dolgoročno partnerstvo med zunanjim izvajalcem in SV lahko pripelje do prenosa znanja in izgradnje prej neobstoječih sposobnosti SV, na primer po zgledu britanskega koncepta sponzorirane rezerve.

Zaradi razbremenitve vojakov bi bilo smotrno varovanje strateško manj zahtevnih objektov oddati v varovanje zunanjemu izvajalcu dejavnosti. S tem se bojne zmožnosti SV ne bodo zmanjšale, saj bo zunanji izvajalec poskrbel, da bo samo varovanje na zadostni stopnji varnosti. Strateško pomembne objekte pa bi morali varovati pripadniki SV, saj bi s tem ohranjali kondicijo in se usposabljali za pomembne varnostne naloge, ki jih morajo opravljati v miru na določenih MOM in v vojni. Pri vsem tem je treba poudariti, da na osnovi oddaje varovanja objektov zunanjemu izvajalcu SV ne bi kadrovsko zmanjševala sestave svojega kadra, kajti varovanje objektov je samo dodatna naloga SV. Tako bi se pripadniki SV bolj posvečali svoji primarni nalogi, to je sodelovanje na MOM, podpora MOM ter urjenju in usposabljanju.

LITERATURA

- Antončič, B. 1995. *Benchmarking za mala podjetja*. Magistrsko delo, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
- Bohinc, R. 2001. *Korporacijsko upravljanje: ZDA, Evropa, Slovenija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brown, D. in S. Wilson. 2005. *The black book of outsourcing: how to manage the changes, challenges, and opportunities*. Hoboken, NJ: Wiley.
- Burns, R. B. 2000. *Introduction to research methods*. London: Sage.
- Chapman, R. B. in K. Andrade. 1998. *Insourcing after outsourcing*. New York: Amacom.
- Dickmann, M. in S. Tyson. 2005. Outsourcing payroll: beyond transaction-cost economics. *Emerald Group* 34 (4): 451–467.
- Dubrovski, D. 2004. *Strateške poslovne in kapitalske povezave*. Koper: Fakulteta za management.
- Ferčič, A. 2005. Javno-zasebno partnerstvo: delitev tveganj med partnerjema. *Pravna praksa*, 24 (39/40): 15–16.
- Greaver, M. 1999. *Strategic outsourcing, a structured approach to outsourcing decisions and initiatives*. New York: AMACOM.
- Hoecht, A. in P. Trott. 2005. *Innovation risks of strategic outsourcing, tehnovation*, 26 (5/6): 672–681.
- Hartley, K. 2003. *Military Outsourcing: UK experience*. Centre for Defence Economics. University of York.
- Kavčič, K. 2007. *Zunanje izvajanje dejavnosti: Analiza slovenskih podjetij*. Koper: Fakulteta za management.
- Kavčič, K. 2008. *Snovanje celostne strategije zunanjega izvajanja dejavnosti: interesi in razmerja moči med udeleženci*. Koper: Fakulteta za management.
- Johnson, G. in K. Scholes. 1997. *Exploring corporate strategy: text and cases*. New York: Prentice-Hall.
- Linder, J. 2004. *Outsourcing for Radical Change: A Bold Approach to Enterprise Transformation*. New York: AMACOM.
- Mužina, A. 2006. Oblike javno-zasebnega partnerstva s poudarkom na statusnem partnerstvu. *Javna uprava*, 42 (2/3): 371–382.
- Reuvid, J. in J. Hinks. 2001. *Managing Business Support Services: Strategies for Outsourcing and Facilities Management*. London: Kogan Page.
- Šink, D. 2001. *Poznavanje in uporaba novejših pristopov v obvladovanju stroškov v slovenskih podjetjih*. Magistrsko delo, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.

- Parker, D. in K. Hartley. 2002. Transaction Costs, Relational Contracting and Public-Private Partnerships: A case study of UK defence. *Journal of Purchasing and Supply Management* 9: 97–108.
- Power, M. J., K. Desouza in C. Bonifazi. 2006. *The Outsourcing Handbook*. London: Kogan Page.
- Tavčar, M. I. 2004. *Management in zaupanje. Zaupanje v in med organizacijami (združbami)*. Kranj: Fakulteta za organizacijske vede, Ekonomska fakulteta, Zveza organizatorjev Slovenije.
- Tavčar, M. I. 2007. Koncepti procesov interesnega in kapitalskega povezovanja podjetij. Brdo pri Kranju.
- Tavčar, M. I. 2008. Management in organizacija 2: celostno snovanje politike organizacije. Koper: Fakulteta za management.
- Tavčar, M. I. 2009. Management in organizacija 1: Sinteza konceptov organizacije kot instrumenta in kot skupnost interesov. Koper: Fakulteta za management.
- Uttley, M. 2005. *Contractors On Deployed Military Operations*. United Kingdom: Strategic Studies Institute.
http://www.google.com/books?hl=sl&lr=&id=mV7j2awWxKoC&oi=fnd&pg=PA15&dq=UK+experience+2003,+Military+Outsourcing&ots=M__fgWUYUb&sig=lh9xiYq0AD6hZR1rQRpjQcLn3Eo#.
- Žurga, G. 2002. *5E - uspešnost, učinkovitost, gospodarnost, etika in ekologija*. V Ferfila B. *Ekonomske vidike javne uprave*. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede, 84–143.

VIRI

- Accenture Outlook. 2001. *Accenture Special Edition: Partners in change*.
http://www.accenture.com/Global/Research_and_Insights/Outlook/Journal/Masthead.htm (12. 5. 2010).
- Alianta. 2008. *PROJEKT OUTMOD: Ekonomski model za odločanje o outsourcingu posameznih dejavnosti Ministrstva za obrambo RS*. Ljubljana: Alianta.
- Barney, J. 1997. *Gaining and sustaining competitive advantage*. Reading.
http://studies.hec.fr/object/SEC/file/A/GVYKCXJFNTVVFJUDVGNVDHRVLFQLKQVAJ/AmitZott_ValueCreationEbusiness.pdf (20. 5. 2010).
- Capgemini. 2004. *Adapting to change: Strategic Change Enabled in the Automotive Supplier Industry*. [Www.capgemini.com](http://www.capgemini.com) (10. 5. 2010).
- Capgemini. 2005. *Time for Transformation Strategic Outsourcing in the Automotive Supplier Industry*. [Www.capgemini.com](http://www.capgemini.com) (20. 4. 2010).
- Foss, N. J. 1993. *Theories of the Firm: Contractual and Competence Perspectives* *Journal Evol Econ* (1993) 3: 127–144), gradivo slovenski izpiski Tavčar, M. (2010). <http://www.nicolai foss.com/text/Theories%20of%20the%20Firm%20-%20Contractual%20and%20Competence%20Perspectives.pdf> (10. 5. 2010).

- Foss, N. J. 1998. *Real Options and the Theory of the Firm* – slovenski izpiski Tavčar, M. (2010). <http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/7257/wp98-3.pdf?sequence=1> (10. 5. 2010).
- Espino-Rodriguez, T. F., in V. Padron-Robaina. 2004. *Outsourcing and its impact on operational objectives and performance: A study of hotels in the Canary Islands*. http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6VBH-4CTTJGC-1&_user=10&_coverDate=09%2F30%2F2004&_rdoc=1&_fmt=high&_orig=search&_sort=d&_docanchor=&view=c&_searchStrId=1251614176&_rerunOrigin=scholar.google&_acct=C000050221&_version=1&_urlVersion=0&_userid=10&md5=3d4b17cca6d80aa8b5f2c2f382c20f9a (15. 4. 2010).
- Fontes, R. 2000. *The outsource option*. http://findarticles.com/p/articles/mi_m3065/is_1_29/ai_58836491/ (7. 4. 2010).
- Kavčič, K. 2009. *Sodelovanje med organizacijami*. Koper. Fakulteta za management. <http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/978-961-266-029-1.pdf> (26. 4. 2010).
- Keil, P. 2005. *Principal Agent Theory and its Application to Analyze Outsourcing of Software Development*. http://www4.informatik.tu-muenchen.de/~keilp/papers/Paper_PA-Theory.pdf.
- Kodeks vojaške etike Slovenske vojske. *Uradni list RS*, št. 55/2009.
- Količnik rasti cen prehrabnih izdelkov. *Uradni list RS*, št. 4/2010.
- Pint, E., in H. Rachel. 2001. *Public-Private Partnerships: Background Papers for the UK-US Conference on Military Installation Assets, Operations and Services*. http://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/cf164/index.html (28. 5. 2010).
- MoD, 2003. *Annual Report 2002–2003*. London. <http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/CorporatePublications/AnnualReports/MODAnnualReports0203/> (26. 5. 2010).
- MoD, 2007. *Annual Report 2006–2007*. London. <http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/CorporatePublications/AnnualReports/MODAnnualReports0607/> (28. 5. 2010).
- MORS. 2007. *Letno poročilo Ministrstva za obrambo za leto 2006*. Ljubljana: MORS. http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/dokumenti/LP_MO_2006.pdf (2. 9. 2010).
- MORS. 2007. *Navodilo o postopkih oddaje javnih naročil manjše vrednosti v Ministrstvu za obrambo RS*. Ljubljana: MORS.
- Uredba o načelih in postopku izdelave ocene strateškega tveganja. *Uradni list RS*, št. 48/2007.
- Uredba o varnostnem preverjanju in izdaji dovoljenj za dostop do tajnih podatkov. *Uradni list RS*, št. 71/2006.
- US Army. 1999. *Field Manual 100-10-2: Contracting Support on the Battlefield*. Headquarters, Department of the Army, Washington DC.

Literatura

- <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/100-10-2/index.html>
(28. 5. 2010).
- US Army. 2003. *Field Manual 3-100.21: Contractors on the Battlefield*.
http://www.osc.army.mil/gc/files/fm3_100x21.pdf (28. 5. 2010).
- Zakon o javnem naročanju (ZJN-2). *Uradni list RS*, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010.
- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP). *Uradni list RS*, št. 127/2006.
- Zakon o avtorski in sorodnih pravicah (ZASP-UPB1). *Uradni list RS*, št. 94/2004.
- Zakon o kolektivnem dodatnem pokojninskem zavarovanju za javne uslužbence (ZKDPZJU) (MO10). *Uradni list RS*, št. 126/2003.
- Zakon o nadzoru strateškega blaga posebnega pomena za varnost in zdravje (ZNSBPPVZ). *Uradni list RS*, št. 126/2003.
- Zakon o Obrambi (ZObr-UPB1). *Uradni list RS*, št. 103/2004.
- Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (uradno prečiščeno besedilo) (ZSPJS-UPB7).
Uradni list RS, št. 95/2007.

