

ALIANTA

Univerza v Ljubljani

**EKONOMSKA
FAKULTETA**



**TEHNOLOŠKI PROGRAM
»TEHNOLOGIJA ZA VARNOST IN MIR 2006 – 2012«
V LETU 2006**

**PROJEKT OUTMOD:
EKONOMSKI MODEL ZA ODLOČANJE O OUTSOURCINGU
POSAMEZNIH DEJAVNOSTI MINISTRSTVA ZA OBRAMBO RS**

Ljubljana, september 2008

Program: Tehnološki program »Tehnologija za varnost in mir TP MIR 2006 – 2012« v letu 2006

Projekt: Ekonomski model za odločanje o outsourcingu posameznih dejavnosti Ministrstva za obrambo RS – OUTMOD

Številka pogodbe: TP MIR 06/RR/18

Naročnik: Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije

Razpisovalec: Javna agencija za tehnološki razvoj Republike Slovenije

Naziv izvajalca analize: Alianta, projektno svetovanje, d.o.o.

Sodelujoča inštitucija znanja: Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani

Člani NUS: mag. Peter Papler, vsebinski nosilec MORS
mag. Margareta Pečaver Vidaković, predstavnik TIA
Robert Ravnihar, predstavnik izvajalca, vodja NUS

Soavtorji: dr. Marko Hočevar, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani
doc. dr. Hugo Zagoršek, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani
prof. dr. Marko Jaklič, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani
mag. Aljaž Hribernik, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani
Domen Trobec, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani
Robert Ravnihar, Alianta, projektno svetovanje, d.o.o.
Urška Zelič, Alianta, projektno svetovanje, d.o.o.
Miha Marinšek, APR poslovno svetovanje d.o.o.

Strokovna podpora: Robert Ravnihar, Alianta, projektno svetovanje, d.o.o.
Andrej Drole, APR poslovno svetovanje d.o.o.
Eva Stare, Alianta, projektno svetovanje, d.o.o.

Obdobje izvedbe analize: oktober 2006 – september 2008

STRUKTURA DOKUMENTA

POVZETEK: KLJUČNE UGOTOVITVE PROJEKTA OUTMOD IN IMPLIKACIJE ZA MINISTRSTVO ZA OBRAMBO REPUBLIKE SLOVENIJE.....	6
UVOD	13
ANALIZA STANJA V SISTEMU RAČUNOVODSTVA V MINISTRSTVU ZA OBRAMBO REPUBLIKE SLOVENIJE IN V SLOVENSKE VOJSKI	17
STROKOVNE PODLAGE ZA ODLOČANJE O OUTSOURCINGU V MINISTRSTVU ZA OBRAMBO: PREGLED TEORETIČNIH IN PRAKTIČNIH VIDIKOV OUTSOURCINGA V VOJSKI	143
MODEL IMPLEMENTACIJE KONCEPTA OUTSOURCINGA V VOJSKI.....	211

POVZETEK: KLJUČNE UGOTOVITVE PROJEKTA OUTMOD IN IMPLIKACIJE ZA MINISTRSTVO ZA OBRAMBO REPUBLIKE SLOVENIJE

V nadaljevanju povzemamo ključne ugotovitve vseh treh sklopov projekta OUTMOD in njihove implikacije za Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije.

I. ANALIZA STANJA V RAČUNOVODSTVU MORS

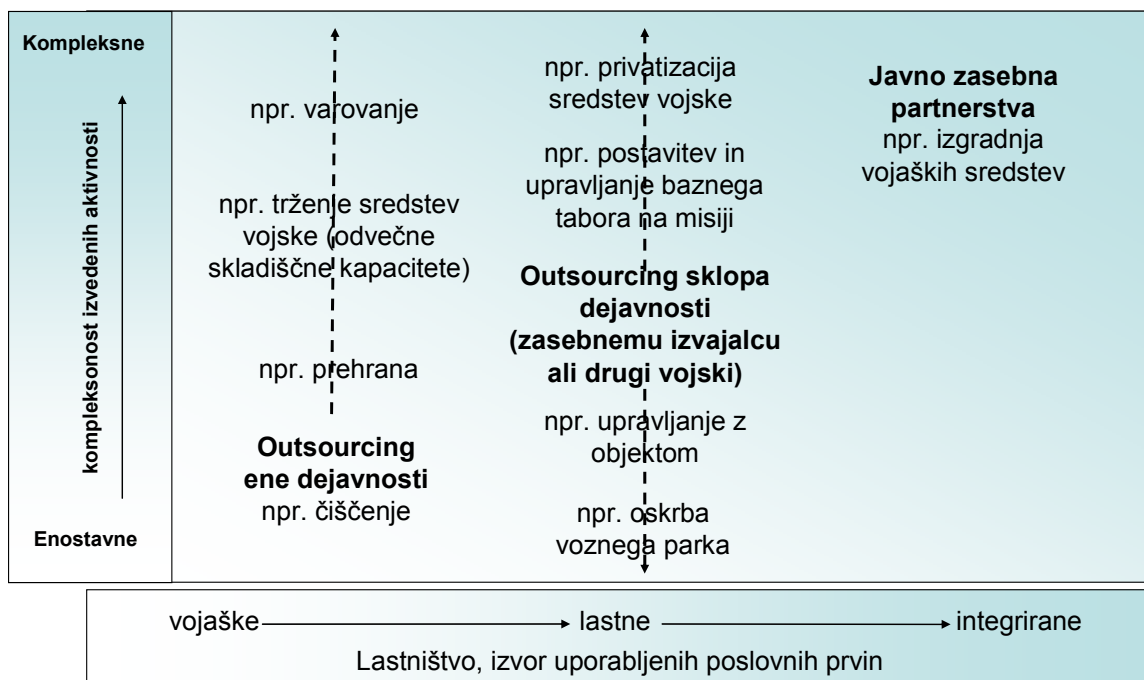
1. Obstoječi računovodski sistem MORS temelji na računovodskem **načelu denarnega toka** (principle of financial perception of operating activities and their results), kar pomeni, da se poslovanje in stanje organizacije finančno dojemata na podlagi denarnih oziroma finančnih tokov ter njihovega vpliva na finančni položaj organizacije. Za obvladovanje stroškov je vsekakor primernejše oblikovanje informacij na temelju izhodiščnega računovodskega **načela upoštevanja nastanka poslovnega dogodka** (principle of accrual), po katerem je treba poslovne dogodke v računovodstvu upoštevati ob njihovem nastanku, in ne šele tedaj, ko so z njimi povezani prejemki ali izdatki.
2. Računovodske informacije so v pretežni meri namenjene pridobivanju proračunskih sredstev in nadziranju proračunske porabe. Za notranje odločanje pa niso primerne. Menimo, da se pri oblikovanju računovodskih informacij premalo upošteva **načelo preglednosti** (principle of surveyability). To je izhodiščno računovodsko načelo, po katerem morajo biti računovodski podatki in računovodske informacije, spreminjanje računovodskih podatkov v računovodske informacije, izkazovanje računovodskih podatkov in računovodskih informacij ter računovodske listine, izkazi in poročila primerno urejeni, strnjeni in usklajeni ter uporabnikom čim bolj razumljivi.
3. Stroški dela, ki so daleč najpomembnejši strošek, se ne prikazujejo po mestih nastanka in stroškovnih nosilcih. Strošek dela bi bilo treba bolj analitično obravnavati in pri njegovem izkazovanju upoštevati **načelo pomembnosti** (principle of actuality).
4. Za trošenje (uporabljanje) opreme in materiala se uporabljajo količinski podatki in se ne upošteva **načelo vrednostnega izražanja** (principle of monetary expression). To je izhodiščno računovodsko načelo, po katerem računovodstvo zajema vse gospodarske kategorije v zvezi s stanji in procesi, ki jih je mogoče izraziti v denarni merski enoti.
5. Dejstvo, da se osnovna sredstva ne amortizirajo, močno zmanjšuje verodostojnost računovodskih informacij. Menimo, da je s tem kršeno **načelo usklajenosti dejanskega in knjižnega stanja** (principle of reconciliation of accounting balances). To je računovodsko načelo, po katerem je treba s popisovanjem, potrjevanjem ali drugače ugotovljeno dejansko stanje upoštevati tudi v poslovnih knjigah in računovodskih poročilih; to spravlja računovodske podatke in računovodske informacije v stvarne okvire in jim daje posebno kakovost.
6. Organiziranost računovodske funkcije je močno razdrobljena in neintegrirana. Menimo, da bi morali v večji meri upoštevati **načelo vsebine računovodskega področja nalog** (principle of accounting function content). To je izhodiščno računovodsko načelo, po katerem je računovodstvo temeljna informacijska dejavnost, ki obsega celoto računovodskega informiranja na podlagi knjigovodenja, računovodskega predračunavanja, računovodskega nadziranja in računovodskega proučevanja ekonomskih (računovodskih) kategorij.

7. **Za učinkovito spremljanje poslovanja SV in MORS bi bila potrebna celovita prenova sistema računovodstva v skladu z identificiranimi pomanjkljivostmi.**
8. **Hkrati s prenovo sistema računovodstva v MORS bi bila potrebna tudi informatizacija le-tega**, na način, ki bi MORS omogočal kar najučinkovitejšo analitično izrabo zbranih podatkov.
9. Študija podaja predlog novega modela računovodskega sistema oz. modela zajemanja stroškov v MORS in SV.

II. STROKOVNE PODLAGE ZA ODLOČANJE O OUTSOURCINGU V MORS

10. Outsourcing je eden izmed dobro poznanih konceptov racionalizacije poslovanja, ki ga uporabljajo tako mala podjetja, velike korporacije, hitro se razvijajoča podjetja kot tudi javna uprava in njene organizacije med katere spada tudi vojska. Po Greaverju (1999) je **»outsourcing pogodbeni prenos nekaterih ponavljajočih se notranjih aktivnosti in odločitev podjetja na zunanje izvajalce**. Pri tem pa ne gre samo za prenos aktivnosti, temveč **pogosto tudi za prenos pravic odločanja ter poslovnih prvin**.
11. **Najpomembnejša specifika outsourcinga v vojski** je, da se s tem **v prej izključno vojaško delujočo organizacijo, pripusti civilno sfero** (ali drugo vojsko v primeru outsourcinga dejavnosti drugi vojski). Outsourcing v vojaški sferi torej lahko pomeni prepletanje in sodelovanje vojske s civilno sfero, kjer gre za tako imenovan odnos vojske in zasebnega sektorja (civil-military cooperation).
12. **Specifična lastnost vojske**, ki vpliva na odločitve o outsourcingu je tudi tako imenovan **dvojni način delovanja**. Vojska je organizacija, ki za razliko od podjetij, ki se ves čas borijo za tržni delež, kupce itd., deluje v mirnih obdobjih in ohranja svojo pripravljenost ter zagotavlja sposobnost reagiranja in delovanja v kriznih obdobjih. Tako je pri **outsourcingu v vojski potrebno predvideti tudi postopke in odgovornosti zunanjega izvajalca v primeru kriznih situacij**, kjer je le-ta izpostavljen drugačnim pogojem delovanja in lahko enostavne podporne outsourcane dejavnosti postanejo neizvedljive zanj ter tako predstavljajo tveganje s stališča strateško – varnostnega vidika outsourcinga take dejavnosti.
13. **Za vojsko je značilna močna vertikalna integracija produkcijskega procesa**, ki se sestoji iz dveh delov oz. faz. Prvo fazo sestavljajo popolnjevanje in urjenje enot. Drugo fazo pa predstavlja realizacija končnih produktov vojske: zagotavljanje varnosti doma, posredovanje v tujini, civilne storitve, vojaška diplomacija in protokol. Vertikalna integracija obeh produkcijskih faz je v primeru vojske nujna zaradi njene specifične strateške teže.
14. **Vojsko lahko z ekonomskega vidika razdelimo na pet organizacijskih nivojev**, ki prispevajo k izgotovitvi zgoraj naštetih končnih produktov: **bojne enote, bojna podpora, nebojna podpora, administracija in šolstvo**.
15. Poznamo **več vrst outsourcinga, ki jih v grobem lahko razdelimo na nivo vpletenosti oziroma neodvisnosti zunanjega izvajalca** do najemnika storitve (glej sliko 1).

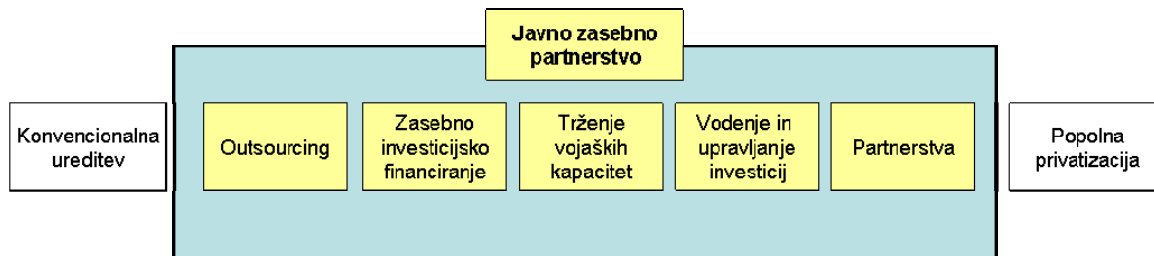
Slika 1: Vrste outsourcinga v vojski s primeri



Vir: lastna analiza

16. Poleg razlikovanja posameznih vrst outsourcinga je pomembna tudi razdelitev na posamezne oblike, ki segajo od navadnega outsourcinga enostavnega procesa, do kompleksnih partnerskih projektov.

Slika 2: Oblike javno zasebnega partnerstva



Vir: Uttley, 2005

17. Pregled izkušenj tujih vojsk z uvajanjem outsourcinga je pokazal, da ima **med evropskimi vojskami najdaljšo tradicijo uvajanja outsourcinga vojska Velike Britanije**, ki je koncept outsourcinga začela aktivno uvajati že v začetku 80.-ih let prejšnjega stoletja.
18. Podrobna **analiza britanskih izkušenj z uvajanjem outsourcinga v vojsko kaže, da je potrebno postopno uvajanje**, t.j. od preprostejših oblik enostavnega outsourcinga do kompleksnih oblik partnerstva.
19. Enako kot v poslovnem svetu, tudi v vojski **predmet outsourcinga ne morejo biti procesi, ki sodijo v okvir osrednjih sposobnosti in nalog vojske**. Na podlagi pregleda izkušenj tujih vojsk z outsourcingom lahko ugotovimo, da **organizacijska nivoja bojnih enot in bojne podpore ne poznata vključevanja zunanjih izvajalcev**. Le-ti pa lahko prevzamejo pomembno breme na področjih nebojne podpore, administracije in šolstva.

Tabela 1: Primeri možnosti outsourcinga v vojski na primeru britanskih izkušenj

Organizacijska raven	Mirnodobno obdobje (Outsourcing možen tako civilni sferi kot tudi drugim vojskam)	Bojno obdobje (Outsourcing drugim vojskam (npr. v okviru NATA) ali civilnim izvajalcem, ki preidejo pod poveljstvo vojske)
Bojne enote	NI OUTSOURCINGA	
Bojna podpora	OMEJENA MOŽNOST OUTSOURCINGA	
Nebojna podpora	Raziskave in razvoj, certificiranje in evalviranje Transport moštva in opreme Prehrana Čiščenje Urejanje okolice Varovanje Servis vozil Servis opreme Pranje	Transport moštva in opreme Varovanje pomembnejših civilnih objektov Postavitev vojaških baz Komunikacijska podpora Strateško in taktično načrtovanje Servis vozil in opreme Čiščenje Pranje Raziskave in razvoj, certificiranje in evalviranje
Administracija	Upravljanje zgradb in investicij Računovodstvo Informatika	Upravljanje zgradb in investicij Računovodstvo Informatika
Šolstvo	Avto šola Učenje tujih jezikov Ostalo (specialistično) izobraževanje	Avto šola Učenje tujih jezikov Ostalo (specialistično) izobraževanje

Vir: Hartley 2004; Pint et al., 2001; Uttley 2005

20. Slovenska zakonodaja, ki ureja področji javnih naročil in javno-zasebnega partnerstva je usklajena z zakonodajo EU in omogoča SV, da v odnosu do zunanjih izvajalcev uporabi identične izbirne postopke ter implementira identične pogodbene odnose kot tuje vojske, ki jih analiziramo v poročilu. MORS oz. Vlada pa morata poskrbeti, da tudi podzakonski akti podpirajo delovanje v smeri modernih rešitev javno-zasebnega partnerstva.

III. MODEL ZA ODLOČANJE O OUTSOURCINGU

21. Anketa izvedena med evropskimi vojskami je pokazala sledeče trende na področju uporabe outsourcinga v vojski:

- **Uporaba outsourcinga je v evropskih vojskah že močno prisotna** in posebej v zahodnoevropskih vojskah je outsourcing široko uporabljan.
- **Osnova za odločanje** o implementaciji posameznega projekta outsourcinga je v vseh anketiranih vojskah kombinacija ekonomskega in strateško-varnostnega vidika. **Glavna cilja sta sprostitev vojaškega osebja in zmanjšanje stroškov.**
- **Najpogostejši izzivi povezani z implementacijo outsourcinga** v vojski so sledeči:
 - Podcenjevanje pomena sistema kontrole in nadzora nad delom zunanjih izvajalcev;
 - Ob večjem številu zunanjih izvajalcev med lokalnimi poveljniki prihaja do nejasnosti kateri od izvajalcev je odgovoren za določeno nalogo;

- Za uspešno implementacijo outsourcinga v vojski ni enotnega recepta, vsak projekt je potrebno obravnavati individualno;
 - Podcenjevanje težav pri uvajanju outsourcinga;
 - Precenjevanje možnosti finančnih prihrankov;
 - V vseh fazah uvajanja outsourcinga je potrebna aplikacija managementa sprememb;
 - Zaradi sprememb, ki jih outsourcing prinese je na začetku implementacije navadno zaznati precejšen odpor in negotovanje, ki pa izgine, ko se uveljavijo novi procesi.
- Hkrati tuje izkušnje kažejo, da **implementacija outsourcinga prispeva k spremembi v načinu razmišljanja znotraj vojske z vidika ekonomike delovanja in dejansko vodi k večji ekonomičnosti izvajanja posameznih procesov.**
 - Anketa je pokazala, da tuje vojske pri **nadzoru zunanjih izvajalcev** uporabljajo dva pristopa oz. kombinacijo obeh pristopov. Polovica držav daje poudarek na uporabo **centraliziranega pristopa** k nadzoru, kar pomeni, da nadzor izvaja organ imenovan s strani MO. Tri države pa nadzor primarno izvajajo **na lokalni ravni**, preko odgovornih poveljnikov.
22. Implementacijo outsourcinga posameznega procesa lahko razdelimo v naslednje korake:
- a. Določitev razlogov in zelenih ciljev outsourcinga
 - b. Analiza primernosti posameznega procesa kot predmeta outsourcinga
 - c. Izdelava analiz finančne in ekonomske upravičenosti uvedbe outsourcinga in strateško-varnostne ustreznosti uvedbe outsourcinga
 - d. Opredelitev najustreznejše oblike outsourcinga in načina zaračunavanja storitev zunanjega izvajalca
 - e. Priprava in izvedba razpisa za izbiro ponudnika
 - f. Izvajanje pogodbe in nadzor
23. **Ključna koraka** v procesu implementacije posameznega projekta outsourcinga sta **analiza primernosti posameznega procesa kot predmeta outsourcinga** ter **izdelava analiz finančne in ekonomske upravičenosti** uvedbe outsourcinga in **strateško-varnostne ustreznosti** uvedbe outsourcinga.
24. **Primernost posameznega procesa za outsourcing** analiziramo iz štirih vidikov:
- I. Vidik kombinacije relativnih sposobnosti in stroškov lastnega izvajanja;
 - II. Vidik stopnje lastniškosti in edinstvenosti procesa, ki je predmet outsourcinga;
 - III. Vidik tržne ponudbe izvajalcev procesa, ki je predmet outsourcinga;
 - IV. Vidik tveganj, ki jih implementacija outsourcinga prinaša organizaciji
25. **Finančne učinke** implementacije outsourcinga razdelimo na naslednje tri kategorije:
- a. **Neposredni finančni učinek outsourcinga**
 - b. **Širši finančni učinek outsourcinga in**
 - c. **Finančni učinki izhajajoči iz nadaljnje uporabe sproščenih virov**

26. **Ekonomski učinki** outsourcinga se nanašajo na **povečanje (ali zmanjšanje) sposobnosti organizacije** zaradi:

- a. Razlike v znanju med vojsko in zunanjim izvajalcem, kar rezultira v kvalitativnih razlikah pri izvedbi outsourcanega procesa.
- b. Sprostitve sil, ki jih je mogoče alternativno zaposliti ter na ta način povečati sposobnosti vojske.

27. **Upravičenost projekta outsourcinga** je vselej **odvisna od cilja, ki ga zasledujemo**. Ker je temeljni razlog outsourcinga v večini vojsk prav pomanjkanje razpoložljivih resursov, je navadno primarni **cilj outsourcinga povečanje sposobnosti vojske preko sprostitve resursov** iz opravljanja ne-osrednjih dejavnosti in njihove prezaposlitve na ključne dejavnosti. V tem primeru **lahko outsourcing vojski prinese tudi finančno izgubo, če le-to odtehta povečanje sposobnosti, ki je rezultat outsourcinga**.

IV. ANALIZA PRIMERNOSTI IN USTREZNOSTI VAROVANJA OBJEKTOV SV KOT PREDMETA OUTSOURCINGA

28. Izvedbo analize primernosti in ustreznosti posameznega procesa kot predmeta outsourcinga smo prikazali na primeru procesa varovanja objektov SV. Po posameznih vidikih ocenjevanja je analiza pokazala sledeče:

Doseganje cilja outsourcinga	Outsourcing varovanja doseže glavni cilj, t.j. sprostitve pripadnikov SV vezanih na izvajanje tega procesa. Konkretno se z outsourcingom varovanja na nivoju celotne SV sprosti do ca. 630 pripadnikov, kar predstavlja 9% vseh pripadnikov SV.
Vidik relativnih stroškov in sposobnosti lastnega izvajanja	Outsourcing varovanja ob ohranitvi kakovostnega nivoja izvedbe ne privede do pomembnih znižanj stroškov varovanja za SV.
Vidik lastniškosti in edinstvenosti procesa	Varovanje objektov SV je zaradi nizke stopnje lastniškosti in edinstvenosti, t.j. ne-strateškega značaja za SV zelo primeren predmet outsourcinga.
Vidik tržne ponudbe zunanjih izvajalcev	Široka razširjenost znanja o izvajanju varovanja objektov in močna konkurenca med izvajalci na trgu ter njihova sposobnost za izvajanje dejavnosti govorijo v prid outsourcinga varovanja objektov. Zaradi obsega naročila pa bi bilo smiselno postopno uvajanje in vključitev več posameznih izvajalcev, s čimer bi se izognili neugodnim vplivom na stran ponudbe storitev zasebnega varovanja.
Vidik tveganj	SV je z nadaljnjim izvajanjem uveljavljenih postopkov nadzora in načrtovanja sposobna v celoti obvladovati vsa morebitna tveganja povezana z outsourcingom varovanja objektov.
Finančni in ekonomski vidik	Outsourcing varovanja vodi do marginalnega znižanja stroškov za SV, pomembneje pa je, da ji preko sprostitve kadrov omogoča pomembno povečanje sposobnosti.

29. Ugotovimo lahko, da **je varovanje objektov SV primeren predmet outsourcinga**, hkrati pa je **z vidika možnosti doseganja ciljev ter s finančnega in ekonomskega vidika implementacija outsourcinga upravičena**.
30. **Kombinacija outsourcinga varovanja objektov SV z (vsaj delno) vključitvijo zasebnih varnostnikov v sistem pogodbene rezerve, bi SV ob nekoliko višjih stroških prinesla pomembno krepitev sposobnosti**. V primeru izrednega oz. vojnega stanja bi namreč zasebni varnostniki – pogodbeni rezervisti prešli pod neposredno poveljstvo vojske in nadaljevali z opravljanjem nalog varovanja, ki bi jih sicer morale prevzeti enote SV.

UVOD

Pred vami je zaključno poročilo projekta OUTMOD, ki obravnava tematiko outsourcinga v vojski z vidika potreb in specifik Slovenske vojske (SV) in je nastal z namenom ponuditi odločevalcem na Ministrstvu za obrambo RS (MORS) kar najboljši pregled nad moderno teorijo in prakso outsourcinga ter kar najboljšo podlago za podporo pri odločanju.

Relevantnost projekta ter razmišljanj in prvih korakov k implementaciji koncepta outsourcinga v SV potrjuje dejavnost tujih vojsk na tem področju. Moderne profesionalne zahodne vojske se že več kot 25 let aktivno in vse intenzivneje poslužujejo outsourcinga, ta trend pa naj bi se v prihodnosti le še krepil.

Outsourcing je v vojski prisoten že zelo dolgo. Star, a zagotovo ne najstarejši primer sega v čas ameriške vojne za neodvisnost (1775-1783), ko so zasebni izvajalci prevzeli skrb za dobavo krme konjenici (Cahlink, 2002, str. 43). Od 80-ih let prejšnjega stoletja pa lahko govorimo o pojavu modernega outsourcinga v vojski oz. o začetku razvoja širokega spektra oblik javno-zasebnega partnerstva med vojsko in zasebnim sektorjem. Od tedaj outsourcing v vojski močno pridobiva na pomenu. Razlog za to je kombinacija rastočih stroškov moderne oborožitve kot posledica tehnološkega napredka, profesionalizacije zahodnih vojsk in s tem povezanega pomanjkanja kadrov ter zmanjšana pripravljenost javnosti za financiranje vojsk v času po koncu hladne vojne. V tem kontekstu se outsourcing kaže kot realna možnost za realizacijo prihrankov tako finančnih kot človeških virov v vojski ter povečanje sposobnosti vojske.

Projekt OUTMOD se tematsko deli v tri sklope:

1. Analiza stanja v računovodstvu kot podlaga odločanja v MORS
2. Strokovne podlage za odločanje o outsourcingu v MORS
3. Predlog ukrepov za odločanje o outsourcingu v MORS

V prvem sklopu je obravnavan sistem računovodstva MORS, kot informacijska podlaga za odločanje o outsourcingu. Pri odločanju o primernosti outsourcinga določenega procesa gre namreč v prvi vrsti za primerjavo notranje učinkovitosti organizacije pri izvajanju obravnavanega procesa z učinkovitostjo zunanjih izvajalcev. Outputi računovodskega sistema pa so informacijski temelj za izvedbo te primerjave. Drugi sklop predstavlja pregled moderne organizacijske teorije s področja outsourcinga in prakse outsourcinga v vojski. Teorija in praksa outsourcinga sta se v zadnjih nekaj desetletjih namreč močno razvili in posebej outsourcing v vojski zavzema vse poznane oblike, t.j. od najpreprostejših zunanjih nabav in izločanja enostavnih procesov do kompleksnih javno-zasebnih partnerstev. Tretji sklop pa na podlagi obeh predhodnih sklopov predstavi model za odločanje o implementaciji outsourcinga v vojski.

Metodologija izvedbe projekta OUTMOD

V skladu z delitvijo projekta OUTMOD na tri vsebinsko precej raznolike sklope, se je tudi metodološki pristop med posameznimi sklopi pomembno razlikoval.

Analiza stanja v računovodstvu kot podlaga odločanja v MORS

Metodološko je izdelava analize računovodskega sistema MORS temeljila na:

- celovitem pregledu pristopa MORS k računovodenju,
- celovitem pregledu predpisov, ki opredeljujejo računovodski pristop MORS;

- analizi računovodskih izkazov poslovanja MORS v obdobju 2003-2007, še posebej v obdobju 2004-2005.

Projektna skupina je primerjala veljavni računovodski pristop na MORS z uveljavljeno moderno poslovno prakso in razvojem na področju računovodenja v tujih vojskah ter na tej podlagi izdelala oceno sedanjega stanja in priporočila izboljšav. Nadalje je projektna skupina na podlagi kombinacije organizacijske analize MORS in aplikacije modernih konceptov stroškovnega računovodstva izdelala predlog modela za zajem stroškov, ki bi predstavljal ustrežnejšo podlago za odločanje o outsourcingu v SV.

Strokovne podlage za odločanje o outsourcingu v MORS

Metodologija izdelave strokovnih podlag za odločanje o outsourcingu v MORS je temeljila na sintezi:

- celovitega pregleda relevantne literature s področja outsourcinga kot dela poslovne teorije in teorije organizacij, kot tudi aplikativne literature o outsourcingu v vojski
- celovitega pregleda literature o izkušnjah modernih tujih profesionalnih vojsk z uvajanjem outsourcinga
- analize specifik outsourcinga v vojski
- intervjujih s petimi odgovornimi častniki v SV, z namenom identifikacije potreb, želja in izkušenj SV na področju outsourcinga. Izvedeni so bili sledeči intervjuji:

Predlog ukrepov za odločanje o outsourcingu v MORS

Zadnja faza projekta OUTMOD se je nadalje delila v dve podfazi. Prvo podfazo predstavlja Model za odločanje o outsourcingu. Gre za dokument, ki postavi metodološke okvirje in smernice, ki naj Slovenski vojski pomagajo pri odločanju glede implementacije outsourcinga znotraj posameznih procesov in je neposredno uporaben za podporo pri odločanju.

Metodologija izdelave Modela za odločanje o outsourcingu v MORS je bila kombinacija sledečih pristopov:

- aplikacije spoznanj s področja uvajanja outsourcinga v poslovnem svetu na predhodno ugotovljene specifične vojske kot okolja za implementacijo outsourcinga;
- celovitega pregleda tujih modelov uvajanja outsourcinga v vojsko;
- aplikacije informacij pridobljenih v predhodnih intervjujih v SV.

Drugo podfazo je predstavljala t.i. Ocena možnosti outsourcinga v SV oz. testiranje Modela skozi aplikacijo le tega na izbranem primeru v SV. Ustreznost modela za podporo odločanju o outsourcingu smo v dogovoru s SV preverjali na primeru analize možnosti outsourcinga procesa varovanja objektov v SV. Metodološko je druga podfaza temeljila na kvalitativni in kvantitativni analizi:

- podatkov zbranih z anketo med evropskimi vojskami;
- podatkov zbranih z intervjuji s tremi odgovornimi častniki v SV;
- podatkov posredovanih s strani SV, t.j. podatkov o kadrih in plačah ter stroških;
- podatkov zbranih iz drugih podatkovnih virov.

Pomemben del priprave celotne zadnje faze projekta OUTMOD je predstavljala izpeljava ankete o outsourcingu med evropskimi vojskami s katero smo želeli pridobiti najaktualnejše podatke o stanju outsourcinga v evropskih vojskah ter izzivih povezanih z implementacijo le-tega. Anketa je v sodelovanju z MORS doživela dober odziv in dosegla svoj namen, saj smo uspeli pridobiti podatke za kar 10 držav, od tega 8 članic zveze Nato. Izsledki ankete so potrdili naraščajoči pomen outsourcinga v modernih evropskih vojskah.

Struktura zaključnega poročila projekta OUTMOD

Struktura pričujočega dokumenta je sledeča: pričnemo s povzetkom v katerem predstavimo ključne ugotovitve celotnega projekta. Sledi uvod, nato pa trije vsebinski deli s sledečo strukturo:

V prvem delu predstavljamo analizo stanja v računovodstvu MORS. Analiza stanja se prične s predstavitvijo organizacije MORS, nato pa nadaljuje s pregledom relevantne zakonodaje in organizacijskih predpisov. Osrednji del predstavlja analiza odlivov in premoženjske bilance. V zaključku predstavimo predlog modela za zajemanje stroškov v MORS, ki bi predstavljal ustrežnejšo podlago za odločanje, kot jo predstavlja sedanji sistem.

V drugem delu predstavljamo teorijo in prakso outsourcinga v vojski. Uvodoma analiziramo delovanje vojske z ekonomsko-organizacijskega vidika. Sledi predstavitev teorije koncepta outsourcinga ter aplikacija le-tega na specifično delovanje vojske. Uporabo teoretičnih konceptov predstavimo preko primera uvajanja outsourcinga v Britanski vojski. Proces kronološko in vsebinsko razdelamo ter predstavimo rezultate uvedbe outsourcinga na delovanje Britanske vojske. Drugi del zaključimo s predstavitvijo implikacij in priporočil za uvajanje outsourcinga v SV, ki izhajajo iz predstavljenе teorije in tuje prakse.

Tretji del predstavlja aplikativni model za podporo odločanju o outsourcingu v vojski. Na začetku dokumenta na kratko povzamemo ključne teoretične in praktične vidike outsourcinga v vojski, nato pa sledi predstavitev izsledkov ankete o izkušnjah z outsourcingom med tujimi vojskami ter predstavitev izkušenj tujih vojsk z outsourcingom v območju bojnih operacij. Osrednji del predstavlja sam model za odločanje o outsourcingu v katerem definiramo korake in metodologijo za odločanje o implementaciji outsourcinga v vojski. Nadalje sledi predstavitev uporabe modela za odločanje o outsourcingu na primeru varovanja objektov SV. Tudi tretji del sklenemo s poudarki ključnih točk dokumenta ter implikacijami za SV.

Ob koncu se avtorji študije želimo zahvaliti vsem, ki so nam pri delu pomagali z informacijami, podatki in nasveti. Tako velja zahvala vsem omenjenim intervjuvancem na MORS in v SV ter vsem slovenskim in tujim vojaškim atašejem, ki so nam posredovali podatke v sklopu izvedene ankete.

I. SKLOP

ANALIZA STANJA V SISTEMU RAČUNOVODSTVA V MINISTRSTVU ZA OBRAMBO REPUBLIKE SLOVENIJE IN V SLOVENSKI VOJSKI

Soavtorji: dr. Marko Hočevar, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani
Urška Zelič, Alianta, projektno svetovanje, d.o.o.
Miha Marinšek, APR poslovno svetovanje d.o.o.

Strokovna podpora: Robert Ravnihar, Alianta, projektno svetovanje, d.o.o.
Andrej Drole, APR poslovno svetovanje d.o.o.
Eva Stare, Alianta, projektno svetovanje, d.o.o.

Obdobje izvedbe analize: oktober 2006 – junij 2007

KAZALO VSEBINE

1	UVOD	22
2	PREDSTAVITEV MINISTRSTVA ZA OBRAMBO REPUBLIKE SLOVENIJE	23
2.1	UVOD	23
2.2	ORGANIZACIJA MINISTRSTVA ZA OBRAMBO	23
2.3	UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV	26
2.4	UPRAVLJANJE FINANČNIH VIROV	26
2.5	SLOVENSKA VOJSKA.....	29
3	PREGLED RELEVANTNE ZAKONODAJE	32
3.1	PREGLED ZAKONODAJE	32
3.2	ZAKON O JAVNIH FINANCAH.....	33
3.3	ZAKON O IZVRŠEVANJU PRORAČUNA REPUBLIKE SLOVENIJE	35
3.4	ZAKON O RAČUNOVODSTVU	35
3.4.1	<i>Knjigovodske listine in poslovne knjige</i>	36
3.4.2	<i>Prihodki in odhodki</i>	36
3.4.3	<i>Ugotavljanje izida poslovanja</i>	36
3.4.4	<i>Računovodski izkazi in letno poročilo</i>	36
3.4.5	<i>Hranjenje knjigovodskih listin in poslovnih knjig</i>	37
3.4.6	<i>Vrednotenje postavk v računovodskih izkazih</i>	37
3.4.7	<i>Popis sredstev in obveznosti do virov sredstev</i>	37
3.4.8	<i>Odpisovanje neopredmetenih dolgoročnih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev</i>	37
3.4.9	<i>Revaloriziranje sredstev</i>	38
3.4.10	<i>Finančno poslovanje in plačilni promet</i>	38
3.4.11	<i>Predlaganje in pošiljanje letnih poročil</i>	38
3.4.12	<i>Naloge in organizacija računovodstva, pravice in odgovornosti pooblaščenih oseb</i>	38
3.4.13	<i>Računovodska kontrola in notranje revidiranje</i>	38
4	ORGANIZACIJSKI PREDPISI	39
4.1	PRAVILNIK O RAČUNOVODSTVU MINISTRSTVA ZA OBRAMBO	39
4.1.1	<i>Organizacija in naloge računovodske službe</i>	39
4.1.2	<i>Knjigovodske listine</i>	40
4.1.3	<i>Poslovne knjige</i>	41
4.1.4	<i>Vrednotenje ekonomskih kategorij</i>	42
4.1.5	<i>Računovodska kontrola</i>	44
4.1.6	<i>Evidentiranje, knjiženje in plačilo knjigovodskih listin</i>	44
4.1.7	<i>Usklajevanje poslovnih knjig ter popis sredstev in obveznosti do virov sredstev</i>	44
4.1.8	<i>Informacijska podpora računovodstva</i>	44
4.1.9	<i>Računovodsko informiranje</i>	44
4.1.10	<i>Računovodski izkazi in posredovanje poročil za izdelavo integralnega letnega poročila ministrstva</i>	45
4.1.11	<i>Zaključevanje poslovnih knjig ter hramba knjigovodskih listin, poslovnih knjig, računovodskih izkazov in poslovnih poročil</i>	46
4.1.12	<i>Pooblastila in odgovornosti delavcev računovodske službe</i>	46
4.2	PRAVILNIK O FINANČNEM POSLOVANJU MINISTRSTVA ZA OBRAMBO	46
4.2.1	<i>Organiziranost in način vodenja finančnega poslovanja</i>	46
4.2.2	<i>Naloge finančne službe</i>	46
4.2.3	<i>Naloge organizacijskih enot ministrstva z organi v sestavi s področja finančnega poslovanja</i>	47
4.2.4	<i>Priprava finančnega načrta</i>	47
4.2.5	<i>Izvrševanje finančnega načrta</i>	48
4.2.6	<i>Kontrola finančnega poslovanja</i>	50
4.2.7	<i>Poslovne knjige in akti s področja finančnega poslovanja</i>	50
4.2.8	<i>Poročila in analize</i>	51
4.2.9	<i>Dokumenti, ki jih hrani finančna služba</i>	51
4.3	PRAVILNIK O PLANIRANJU V MINISTRSTVU ZA OBRAMBO	51

4.3.1	Vsebina in cilji pravilnika.....	51
4.3.2	Planiranje zmogljivosti.....	52
4.3.3	Planiranje delovanja.....	54
4.3.4	Poslovno planiranje.....	54
4.3.5	Ocenjevanje in poročanje.....	56
4.4	PRAVILNIK O DELOVANJU NOTRANJEREVIZIJSKE SLUŽBE V MINISTRSTVU ZA OBRAMBO.....	56
4.4.1	Organiziranost, namen in področje dela ter pooblastila in odgovornosti Notranjerevizijske službe.....	56
4.4.2	Način dela.....	57
4.5	NAVODILO O NAČINU ODPISA, NEOPREDMETENIH DOLGOROČNIH SREDSTEV, OPREDMETENIH OSNOVNIH SREDSTEV, TERJATEV IN OBVEZNOSTI.....	58
4.5.1	Postopki materialnega (fizičnega) odpisa.....	59
4.5.2	Materialno poslovanje v zvezi z odpisanimi sredstvi.....	61
5	ANALIZA ODLIVOV MINISTRSTVA ZA OBRAMBO REPUBLIKE SLOVENIJE IZ ZAKLJUČNEGA RAČUNA ZA LETI 2004 IN 2005.....	62
5.1	STRUKTURA ODHODKOV PO PRORAČUNSKIH UPORABNIKIH.....	62
5.1.1	Analiza odlivov Ministrstva za obrambo Republike Slovenije po vrstah odhodkov.....	62
5.1.2	64
5.2	PU 1911 UPRAVNI DEL MORS.....	64
5.2.1	Analiza odlivov proračunskega uporabnika po vrstah odhodkov.....	64
5.2.2	Dejanski stroški dela za PU 1911.....	65
5.3	PU 1912 UPRAVA RS ZA ZAŠČITO IN REŠEVANJE.....	66
5.3.1	Analiza odlivov proračunskega uporabnika po vrstah odhodkov.....	66
5.3.2	Dejanski stroški dela za PU 1912.....	67
5.4	PU 1913 INŠPEKTORAT RS ZA VARSTVO PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI.....	67
5.4.1	Analiza odlivov proračunskega uporabnika po vrstah odhodkov.....	67
5.4.2	Dejanski stroški dela za PU 1913.....	68
5.5	PU 1914 SLOVENSKA VOJSKA.....	69
5.5.1	Analiza odlivov proračunskega uporabnika po vrstah odhodkov.....	69
5.5.2	Dejanski stroški dela za PU 1914.....	70
5.6	PU 1915 INŠPEKTORAT RS ZA OBRAMBO.....	70
5.6.1	Analiza odlivov proračunskega uporabnika po vrstah odhodkov.....	70
5.6.2	Dejanski stroški dela za PU 1915.....	71
6	ANALIZA PLANIRANIH ODLIVOV MINISTRSTVA ZA OBRAMBO PO PRORAČUNSKIH POSTAVKAH IN PRORAČUNSKIH UPORABNIKIH ZA LETI 2004 IN 2005.....	72
	<i>V tem poglavju je predstavljena analiza planiranih odlivov Ministrstva za obrambo, ki je bila narejena na podlagi spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004 in rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2005. Analiza na podlagi proračuna omogoča pregled strukture odhodkov in njihovo gibanje pri posameznih proračunskih uporabnikih po proračunskih postavkah.....</i>	72
6.1	STRUKTURA ODHODKOV PO PRORAČUNSKIH UPORABNIKIH.....	72
6.2	PU 1911 UPRAVNI DEL MORS.....	73
6.2.1	Analiza odhodkov proračunskega uporabnika po programih proračuna.....	73
6.2.2	Urejanje skupnih funkcij na področju obrambe.....	74
6.2.3	Nabor in napotitev ter popolnjevanje obrambnih struktur.....	74
6.2.4	Mednarodno sodelovanje.....	76
6.2.5	Upravljanje z državnim premoženjem.....	77
6.3	PU 1912 UPRAVA RS ZA ZAŠČITO IN REŠEVANJE.....	78
6.3.1	Analiza odhodkov proračunskega uporabnika po programih proračuna.....	78
6.3.2	Sistem opazovanja, obveščanja in alarmiranja.....	78
6.3.3	Urejanje civilne zaščite in protipožarne varnosti.....	79
6.3.4	Usposabljanje in delovanje sistema za posredovanje ob izrednih dogodkih.....	80
6.3.5	Protipožarna varnost.....	81
6.3.6	Mednarodno sodelovanje.....	81
6.4	PU 1913 INŠPEKTORAT RS ZA VARSTVO PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI.....	82
6.4.1	Analiza odhodkov proračunskega uporabnika po programih proračuna.....	82
6.4.2	Urejanje civilne zaščite in protipožarne varnosti.....	82
6.5	PU 1914 SLOVENSKA VOJSKA.....	83
6.5.1	Analiza odhodkov proračunskega uporabnika po programih proračuna.....	83
6.5.2	Usposabljanje in obrambni sistem.....	84

6.5.3	Mednarodno sodelovanje	85
6.6	PU 1915 INŠPEKTORAT RS ZA OBRAMBO.....	85
6.6.1	Analiza odhodkov proračunskega uporabnika po programih proračuna.....	85
6.6.2	Urejanje skupnih funkcij na področju obrambe	86
7	ANALIZA PREMOŽENJSKE BILANCE (BILANCE STANJA) MINISTRSTVA ZA OBRAMBO REPUBLIKE SLOVENIJE.....	87
7.1	PU 1911 UPRAVNI DEL MORS.....	87
7.2	PU 1912 UPRAVA RS ZA ZAŠČITO IN REŠEVANJE	88
7.3	PU 1913 INŠPEKTORAT RS ZA VARSTVO PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI.....	90
7.4	PU 1914 SLOVENSKA VOJSKA	91
7.5	PU 1915 INŠPEKTORAT RS ZA OBRAMBO.....	92
7.6	ANALIZA ODLIVOV MINISTRSTVA ZA OBRAMBO RS Z VKLJUČENIMI INVESTICIJAMI IZ TRP 2003 – 2007 IN POPRAVLJENO STRUKTURO IZDATKOV ZA BLAGO IN STORITVE ZA LETO 2005.....	94
7.7	ANALIZA ODLIVOV PRORAČUNSKEGA UPORABNIKA PU 1911 Z VKLJUČENIMI INVESTICIJAMI IZ TRP 2003 – 2007 IN POPRAVLJENO STRUKTURO IZDATKOV ZA BLAGO IN STORITVE ZA LETO 2005	95
7.8	ANALIZA ODLIVOV PRORAČUNSKEGA UPORABNIKA PU 1912 Z VKLJUČENIMI INVESTICIJAMI IZ TRP 2003 – 2007 IN POPRAVLJENO STRUKTURO IZDATKOV ZA BLAGO IN STORITVE ZA LETO 2005	96
7.9	ANALIZA ODLIVOV PRORAČUNSKEGA UPORABNIKA PU 1913 Z VKLJUČENIMI INVESTICIJAMI IZ TRP 2003 – 2007 IN POPRAVLJENO STRUKTURO IZDATKOV ZA BLAGO IN STORITVE ZA LETO 2005	97
7.10	ANALIZA ODLIVOV PRORAČUNSKEGA UPORABNIKA PU 1914 Z VKLJUČENIMI INVESTICIJAMI IZ TRP 2003 – 2007 IN POPRAVLJENO STRUKTURO IZDATKOV ZA BLAGO IN STORITVE ZA LETO 2005	98
7.11	ANALIZA ODLIVOV PRORAČUNSKEGA UPORABNIKA PU 1915 Z VKLJUČENIMI INVESTICIJAMI IZ TRP 2003 – 2007 IN POPRAVLJENO STRUKTURO IZDATKOV ZA BLAGO IN STORITVE ZA LETO 2005	98
7.12	TEORETIČNA IZHODIŠČA	100
7.12.1	<i>Stroškovni nosilec</i>	100
7.13	RAZPOREJANJE STROŠKOV NA STROŠKOVNE NOSILCE	101
7.14	MODEL ZAJEMANJA STROŠKOV V MORS	102
8	SKLEP	138
9	LITERATURA IN VIRI	140

SEZNAM KRATIC

BDP	Bruto domači proizvod
CPK	Centralna popisna komisija
EU	Evropska unija
GŠ SV	Generalštab Slovenske vojske
ML	Materialni list
MORS	Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije
NATO	Severnoatlantska pogodbeno zveza (North Atlantic Treaty Organisation)
NRP	Načrt razvojnih programov
OE	Organizacijska enota
PU	Proračunski uporabnik
RS	Republika Slovenija
SV	Slovenska vojska
TRP	Temeljni razvojni program
URSZR	Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje

1 UVOD

Vsaka organizacija potrebuje neke vrste stroškovno računovodstvo, to je tisti del celotnega računovodskega sistema, ki spremlja stroške za potrebe poslovskega odločanja in finančnega računovodstva. Za vodstvo organizacije je zelo pomembno, da pozna celotne stroške nekega posla, storitve, projekta ali organizacijske enote. Nastanek stroškov je vedno povezan z nekim namenom oziroma stroškovnim nosilcem. Ti nameni pa lahko vključujejo: storitve, oddelke, projekte, kupce ali druge stvari in dejavnosti, za katere želimo stroške ugotavljati.

Stroškovni nosilec je le tehnično ime za namen, za katerega se stroški ugotavljajo. Stroškovni nosilec mora biti natančno določen in zelo razumljiv. V organizaciji se morajo sami odločiti, kaj bo opredeljeno kot stroškovni nosilec. Ta odločitev bo odvisna predvsem od tega, kakšne informacije poslovodstvo potrebuje za odločanje in kako se stroški razlikujejo po posameznem stroškovnem nosilcu.

Glavni namen projekta je torej določiti ekonomski model za obvladovanje stroškov v Ministrstvu za obrambo in Slovenski vojski, ki bo tudi podlaga za sprejemanje odločitev o outsourcingu posameznih dejavnosti v okviru ministrstva. Namen projekta je v tem, da se nosilec odločanja omogoči boljše informacijske podlage o stroških za odločanje. Projekt je namenjen tudi raziskovalcem stroškovnih sistemov. V teoriji se praviloma raziskujejo in proučujejo stroškovni sistemi podjetij v gospodarstvu, medtem ko se javni sektor večinoma zapostavlja. Prav delovanje javnega sektorja v Sloveniji pa se mora izboljšati v smeri večje uspešnosti in učinkovitosti. Znanje, ki ga bomo pridobili na projektu, bomo lahko koristno uporabili in aplicirali na ves javni sektor.

Osnova za izdelavo ekonomskega modela za obvladovanje stroškov v Ministrstvu za obrambo in Slovenski vojski je temeljita analiza sistema računovodstva na Ministrstvu za obrambo, kar je tudi cilj tega poročila. V naslednjem poglavju tako sledi pregled organizacijske strukture Ministrstva za obrambo, kadrovskega načrta in osnovnih finančnih podatkov. Sledi pregled relevantne zakonodaje, ki je podlaga za organizacijska pravila posameznih ministrstev in hkrati za beleženje stroškovnih dogodkov proračunskih uporabnikov v Sloveniji. V naslednjem poglavju sledi analiza organizacijskih predpisov s področij računovodstva, finančnega poslovanja, planiranja in notranje revizije, ki jih je sprejelo Ministrstvo za obrambo. Temu sledi analiza odlivov ministrstva in posameznih proračunskih uporabnikov v okviru ministrstva v zadnjih dveh letih in analiza planiranih odlivov ministrstva glede na sredstva v proračunu Republike Slovenije. Naslednje poglavje je namenjeno analizi premoženjske bilance ministrstva in posameznih proračunskih uporabnikov znotraj njega. V naslednjem poglavju bomo analizirali strukturo planiranih odlivov ministrstva, ki jim bomo dodali še izdatke, ki so za vojaško opremo predvideni v Temeljnih razvojnih programih, poleg tega bomo vključili še popravljeno strukturo izdatkov za blago in storitve. Razložili bomo še posebnosti pri metodologiji. V zadnjem delu sledi ovrednotenje obstoječega sistema spremljanja stroškov na Ministrstvu za obrambo, priporočila za nadaljnje delo v okviru raziskovalnega projekta in zaključki, ki sledijo iz poročila. Ob tem naj podamo še opombo, da so v študiji analizirani podatki za leti 2004 in 2005, zato so podatki podani v slovenskih tolarjih (SIT).

Projekt bo zaradi sodelovanja z raziskovalno organizacijo omogočil pretok znanja med akademskimi strokovnjaki in zaposlenimi na ministrstvu. Prav tako si obetamo, da bo mogoče omenjeni model uporabiti tudi v drugih institucijah javnega sektorja, kjer se pogosto srečujejo z množico stroškov, ki jih je težko obvladovati.

2 PREDSTAVITEV MINISTRSTVA ZA OBRAMBO REPUBLIKE SLOVENIJE

2.1 Uvod

Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije opravlja upravne in strokovne zadeve, ki zadevajo naslednja temeljna delovna področja:

- obrambni načrt države,
- razvoj, organizacijo, opremljanje, delovanje in vodenje Slovenske vojske (v nadaljevanju: SV),
- priprave civilne obrambe, upravne zveze in kriptografsko zaščito v obrambnem sistemu,
- vojaško šolstvo, organizacijo, priprave in izvajanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter pravice in dolžnosti državljanov na obrambnem področju ter v zaščiti in reševanju.

Prednostne programske naloge Ministrstva za obrambo

Strateški cilj Ministrstva za obrambo je izboljšanje strukture in delovanja nacionalnega obrambnega sistema ob njegovem nadaljnjem razvijanju skladno z merili in s standardi zveze Nato. Ključni projekti na obrambnem področju v naslednjem obdobju so:

- Nadaljevanje profesionalizacije Slovenske vojske tako pri popolnjevanju stalne sestave in pogodbene rezerve kot tudi pri spremembah funkcionalne profesionalizacije in delovanja SV ter izboljšanju njene zmožnosti in pripravljenosti.
- Uspešna integracija v Nato kot ena od ključnih zunanjepolitičnih prioritet RS, doseganje višjih standardov in večje povezljivosti na petih pomembnih področjih, ki bistveno vplivajo na operativne zmogljivosti SV: poveljevanje in nadzor, premestljivost in premičnost, učinkovito bojevanje, trajnost bojevanja in logistika ter preživetje na bojišču.
- Reorganizacija upravnega dela ministrstva tako, da bo sposoben v praksi uresničevati načelo zagotavljanja ustrezne podpore za čim bolj učinkovit razvoj in delovanje Slovenske vojske skladno s standardi Nata.
- Postopno odpravljanje kadrovskih neskladij, ki so se nakopičila v desetletnem razvoju obrambnega sistema RS.
- Nadaljnja krepitev pozitivne podobe Slovenske vojske in obrambnega sistema v javnosti. Krepitev domoljubja in vzdrževanje zavedanja o nujni obrambe domovine, če pride do ogrožanja njene varnosti.
- Temeljita analiza ustreznosti dosedanjega področja tako imenovane civilne obrambe, pri čemer bo korenita sprememba področja šla v smeri zagotavljanja kriznega upravljanja, primerljivega z EU, ter podpore SV ob dejstvu, da bodo nacionalno varnost in obrambo zagotavljali v okviru članstva v EU in Natu.

(Ministrstvo za obrambo RS, <http://www.mors.si/index.php?id=8>, 5. 12. 2006)

2.2 Organizacija Ministrstva za obrambo

Ministrstvo za obrambo lahko razdelimo na upravni del ministrstva in štiri organe v sestavi, ki so organizirani kot samostojni proračunski uporabniki (v nadaljevanju tudi: PU) (glej sliko 1):

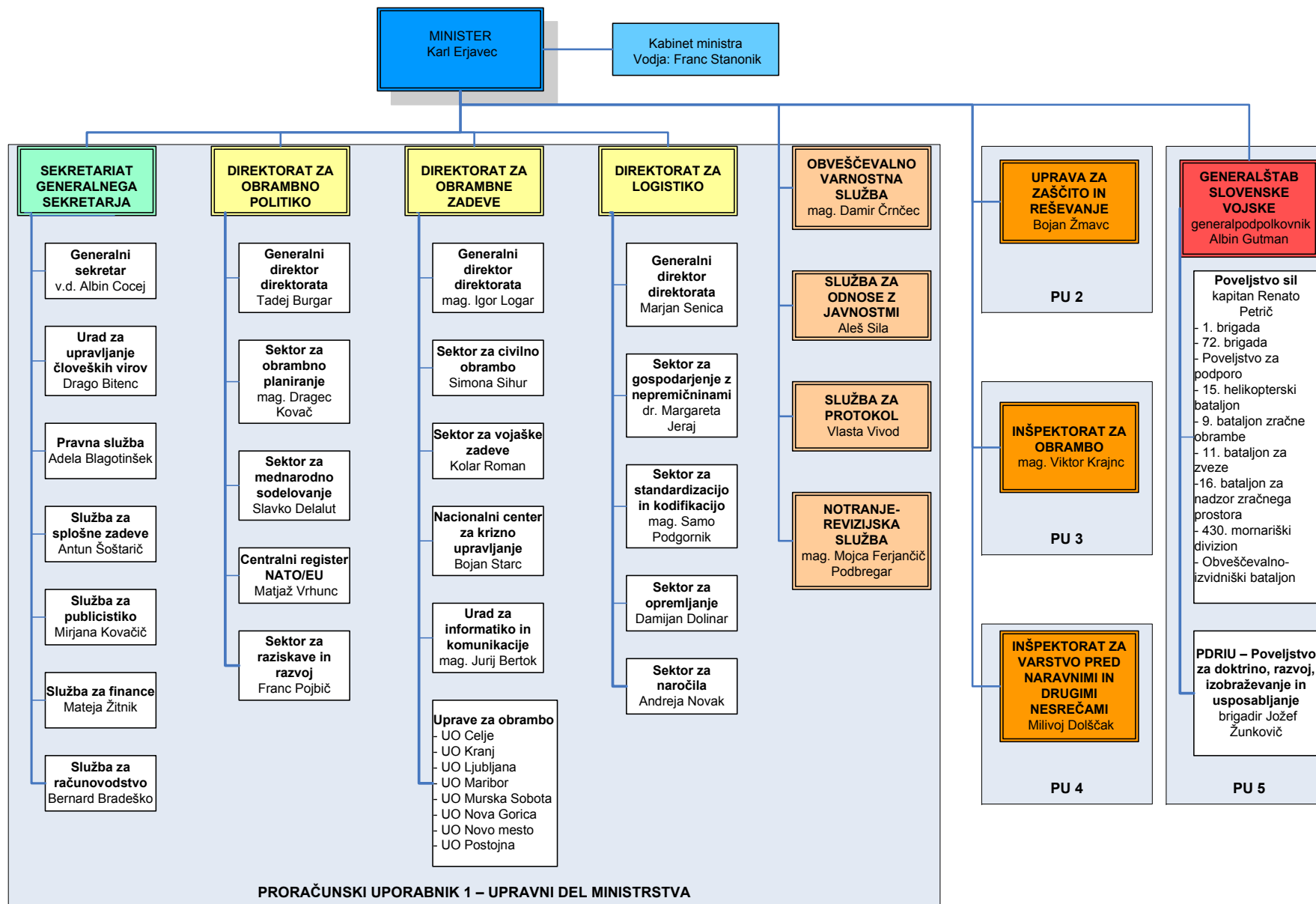
1. **Upravni del ministrstva**, ki ga sestavljajo Sekretariat generalnega sekretarja, Direktorat za obrambno politiko, Direktorat za obrambne zadeve in Direktorat za logistiko, poleg tega vanj spadajo še Obveščevalno varnostna služba, Služba za odnose z javnostmi, Služba za protokol in Notranjerevizijska služba.
2. **Generalštab Slovenske vojske**, ki je najvišji vojaški strokovni organ za poveljevanje vojski. Temeljni namen in poslanstvo uresničuje z izvajanjem vojaškostrokovnih nalog načrtovanja in razvoja sil, organiziranja vojske, zagotavljanja zmogljivosti, modernizacije in opremljanja vojske.

Načrtuje in usklajuje sodelovanje, povezovanje in delovanje Slovenske vojske v mednarodnih integracijah.

3. **Uprava za zaščito in reševanje**, ki opravlja upravne in strokovne naloge, ki zadevajo urejanje, priprave in delovanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, pomoč prizadetim lokalnim skupnostim, opazovanje, obveščanje in alarmiranje, ocenjevanje škode, ki jo povzročijo naravne in druge nesreče, požarno varstvo in delovanje splošnih reševalnih služb, organiziranje in delovanje civilne zaščite ter priprave in delovanje Štaba za civilno zaščito RS, pripravljane in izvajanje nacionalnih programov znotraj varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter reševanje, odpravljanje in sanacijo posledic nesreč.
4. **Inšpektorat za obrambo**, ki opravlja inšpekcijski nadzor nad izvrševanjem zakonov in drugih predpisov ter aktov vodenja in poveljevanja na obrambnem področju in nad izvajanjem zakona o tajnih podatkih.
5. **Inšpektorat za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami**, ki opravlja nadzor pri področjih varstva pred požarom ter zaščite in reševanja.

(Ministrstvo za obrambo RS, <http://www.mors.si/index.php?id=6>, 5. 12. 2006)

Slika 1: Organigram MORS z označenimi proračunskimi uporabniki



Vir: Alianta d.o.o., na podlagi podatkov spletne strani Ministrstva za obrambo, december 2006

2.3 Upravljanje človeških virov

Na Ministrstvu za obrambo (ki vključuje ožje ministrstvo, Upravo za zaščito in reševanje, Inšpektorat za obrambo ter Inšpektorat za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami) je bilo 1. oktobra 2006 **1.524 zaposlenih**¹, v Slovenski vojski pa **7.354 zaposlenih**², kar je skupaj **8.878 zaposlenih**.

Na podlagi skupnega kadrovskega načrta Vlade Republike Slovenije je vsako leto sprejet enoten kadrovski načrt Ministrstva za obrambo, ki določa restriktivno politiko na področju upravljanja človeških virov. V notranjih organizacijskih enotah ministrstva in organih v sestavi je še vedno predvideno zmanjševanje števila sistemiziranih delovnih mest. Izjema je popolnjevanje Slovenske vojske z novimi poklicnimi pripadniki. Zaradi profesionalizacije Slovenske vojske se povečuje tudi število pogodbenih pripadnikov rezervne sestave.

Tabela 1: Kadrovska gibanja v Ministrstvu za obrambo v letih od 2001 do 2005

	31.12. 2001	31.12. 2002	31.12. 2003	31. 12. 2004	31.12. 2005
1. NOE MO RS	1428	1425	1163	1158	1132
2. URSZR	87	84	324	338	336
3. IRSVNDN	63	61	67	67	66
4. IRSO	vključen v NOE MO RS		20	18	19
Upravni del (1- 4)	1578	1570	1574	1581	1553
Slovenska vojska	5043	5585	6376	6941	7316
Skupaj MO RS	6621	7155	7950	8522	8869

Vir: Letno poročilo Ministrstva za obrambo za leto 2005

Iz tabele 1 je razvidno, da se je skupno število zaposlenih v ministrstvu leta 2005 povečalo za 347 oseb. V istem obdobju se je število javnih uslužbencev v upravnem delu ministrstva zmanjšalo za 28, število zaposlenih v Slovenski vojski pa se je povečalo za 375 poklicnih pripadnikov.

2.4 Upravljanje finančnih virov

Proračun Ministrstva za obrambo za leto 2006 znaša 108.082.880.483 SIT (451.021.868,15 EUR) oziroma 1,55 odstotka BDP (bruto domači proizvod), za leto 2007 pa 122.195.000.000 SIT (509.910.699,38 EUR) oziroma 1,65 odstotka BDP.

(Ministrstvo za obrambo RS, <http://www.mors.si/index.php?id=7>, 5. 12. 2006)

Za uresničevanje svojih nalog je ministrstvo leta 2005 porabilo 92,6 milijarde tolarjev oziroma 386,5 milijona evrov, kar pomeni 94,7 odstotka veljavnega oziroma sprejetega finančnega načrta. Med letom so se pravice porabe v veljavnem finančnem načrtu povečale zaradi 1,4 milijarde tolarjev večjih namenskih sredstev in zmanjšale zaradi sklepov Vlade Republike Slovenije za 1,4 milijarde tolarjev. Prerazporeditve med neposrednimi proračunskimi uporabniki v okviru ministrstva so vplivale le na pravice porabe posameznih uporabnikov. Proračunski viri so prikazani v tabeli 2.

¹ Vir: E-uprava, ISPO – Informacijski servis podatkov, Zaposleni v organih državne uprave, http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/osnovna.ispo?pageToModul=/podatki_mo.jsp, 14. 12. 2006

² Vir: Spletna stran Slovenske vojske, <http://slovenskavojska.si/poklicna/struktura/index.htm>, 14. 12. 2006

Tabela 2: Proračunski viri za leto 2005 (v 1000 SIT)

Sprejeti finančni načrt	Veljavni finančni načrt	Realizacija	Povečanje - namenska sredstva	Zmanjšanje - sklepi vlade
97.770.247	97.782.593	92.621.536	1.436.823	-1.424.477

Vir: Letno poročilo Ministrstva za obrambo za leto 2005, str. 35

Med namenska sredstva se uvrščajo proračunske postavke lastne dejavnosti, upravljanje državnega premoženja, požarni sklad in oddaja premičnin (letalo Falcon). Značilnost teh sredstev je, da se lahko porabljajo le za namene, za katere so bila pridobljena, in da se ob koncu leta neporabljena sredstva prenesejo v naslednje proračunsko leto (pri lastni dejavnosti le delno). Veljavni finančni načrt je enak prenesenim sredstvom iz prejšnjega leta, povečanim za dejanske prihodke, ki so bili ustvarjeni v tekočem proračunskem letu.

Sprejeti finančni načrt na namenskih sredstvih je bil 3,7 milijarde tolarjev, veljavni finančni načrt na koncu leta pa 5,1 milijarde tolarjev. Od tega je bilo 1,9 milijarde tolarjev prenosa neporabljenih sredstev iz leta 2004 in 3,2 milijarde tolarjev dejanskih prilivov leta 2005. Razlika je bila 1,4 milijarde tolarjev.

Realizacija finančnega načrta celotnega Ministrstva za obrambo za leto 2005 po ekonomskih namenih in primerjava z letom 2004 je predstavljena v tabeli 3.

Tabela 3: Struktura realizacije finančnega načrta za leti 2004 in 2005 po ekonomskih namenih (v 1000 SIT)

Ekonomski nameni	Realizacija finančnega načrta 2004	Struktura realizacije 2004	Realizacija finančnega načrta 2005	Struktura realizacije 2005	Indeks rasti
	1	2	3	4	5=3/1*100
Plače	46.342.160	54,2	50.397.312	54,4	108,8
Tekoči odhodki	13.988.889	16,4	16.775.161	18,1	119,8
Investicijski odhodki	6.994.352	8,2	7.888.717	8,5	112,8
Znanost in tehnološki razvoj (podr. 05)	1.248.732	1,5	1.074.165	1,2	86,8
TRP (odplačilo glavnice)	14.750.000	17,3	14.625.000	15,8	99,2
Skupaj integralna sredstva	83.324.133	97,5	90.760.355	98	108,9
Požarni sklad	1.273.093	1,5	1.145.732	1,2	90
Odprodaja državnega premoženja	712.934	0,8	498.394	0,5	69,9
Lastna dejavnost	174.629	0,2	217.054	0,2	124,3
Skupaj namenska sredstva	2.160.657	2,5	1.861.180	2	86,1
Skupaj	85.484.791	100	92.621.536	100	108,3

Vir: Letno poročilo Ministrstva za obrambo za leto 2005, str. 36

Kot je razvidno iz tabele 3, imajo v strukturi porabe leta 2005 po ekonomskih namenih največji delež plače, in sicer 54,4 odstotka. Delež investicijskih odhodkov z odplačilom glavnice kreditov TRP je 24,3 odstotka, delež tekočih odhodkov skupaj s sredstvi, namenjenimi znanosti in tehnološkemu razvoju, je 19,3 odstotka, namenski odhodki pa obsegajo 2 odstotka celotne porabe.

Za financiranje obrambnega sistema je ministrstvo leta 2005 namenilo 94,5 odstotka, za financiranje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami pa 5,5 odstotka sredstev. Med posameznimi neposrednimi proračunskimi uporabniki ima največji delež Slovenska vojska, in sicer 78,6 odstotka celotne realizacije ministrstva. Podrobna analiza dejanskih in planiranih odlivov ministrstva ter premoženjske bilance sledi v poglavjih 5 – 8.

2.5 Slovenska vojska

Slovenska vojska so obrambne sile, ki samostojno ali v zavezništvu na podlagi mednarodnih pogodb izvajajo vojaško obrambo.

Temeljni namen SV je:

- vojaška obramba,
- izvajanje mednarodnih obrambnih in vojaških ter drugih obveznosti, ki jih je prevzela Republika Slovenija,
- sodelovanje v nalogah zaščite, reševanja in pomoči,
- sodelovanje v operacijah v podporo miru in humanitarnih operacijah.

Sestav Slovenske vojske

Slovensko vojsko sestavljajo pripadniki stalne in rezervne sestave.

Stalna sestava so poklicni pripadniki Slovenske vojske, rezervna sestava pa so državljani, ki sklenejo pogodbo o službi v rezervni sestavi in vojaški obvezniki, ki so dolžni služiti v rezervni sestavi.

Stalna sestava vojske so poklicni pripadniki vojske: vojaki, podčastniki, častniki in vojaški uslužbenci (vojaške osebe) ter civilne osebe. Civilne osebe delajo v vojski, vendar ne opravljajo vojaške službe.

Tabela 4: Struktura zaposlenih v Slovenski vojski

Stalna sestava SV	Število	Delež
Častniki	1.339	18,2 %
Podčastniki	1.844	25,1 %
Vojaki	3.087	42 %
Vojaški uslužbenci	683	9,3 %
Civilne osebe	401	5,4 %
Skupaj	7.354	100 %

Vir: Slovenska vojska, <http://slovenskavojska.si/poklicna/struktura/index.htm>, 12. 12. 2005

Slovensko vojsko sestavljajo:

- Generalštab Slovenske vojske
- Poveljstvo sil in
- Poveljstvo za doktrino, razvoj, izobraževanje in usposabljanje (PDRIU).

Generalštab Slovenske vojske je najvišji vojaški strokovni organ za poveljevanje vojski. Temeljni namen in poslanstvo uresničuje z izvajanjem vojaškostrokovnih nalog načrtovanja in razvoja sil, organiziranja vojske, zagotavljanja zmogljivosti, modernizacije in opremljanja vojske. Načrtuje in usklajuje sodelovanje, povezovanje in delovanje Slovenske vojske v mednarodnih integracijah.

Poveljstvo sil poveljuje vsem silam na območju odgovornosti in združuje taktične enote, enote podpore in enote prostorske strukture. Pristojno je za načrtovanje, organiziranje in vodenje obrambnih priprav ter izvajanje vojaških operacij na celotnem ozemlju Republike Slovenije. Organizira in vodi sodelovanje pripadnikov in enot Slovenske vojske znotraj zavezništva ter v operacijah za podporo miru. Izvaja odločitve generalštaba in neposredno izvaja operativne naloge ter nadzira izvajanje nalog njemu podrejenih enot.

Sestava Poveljstva sil:

- 1. brigada
- 72. brigada
- Poveljstvo za podporo
- 15. helikopterski bataljon
- 9. bataljon zračne obrambe
- 11. bataljon za zveze
- 16. bataljon za nadzor zračnega prostora
- 430. mornariški divizion
- Obveščevalno-izvidniški bataljon

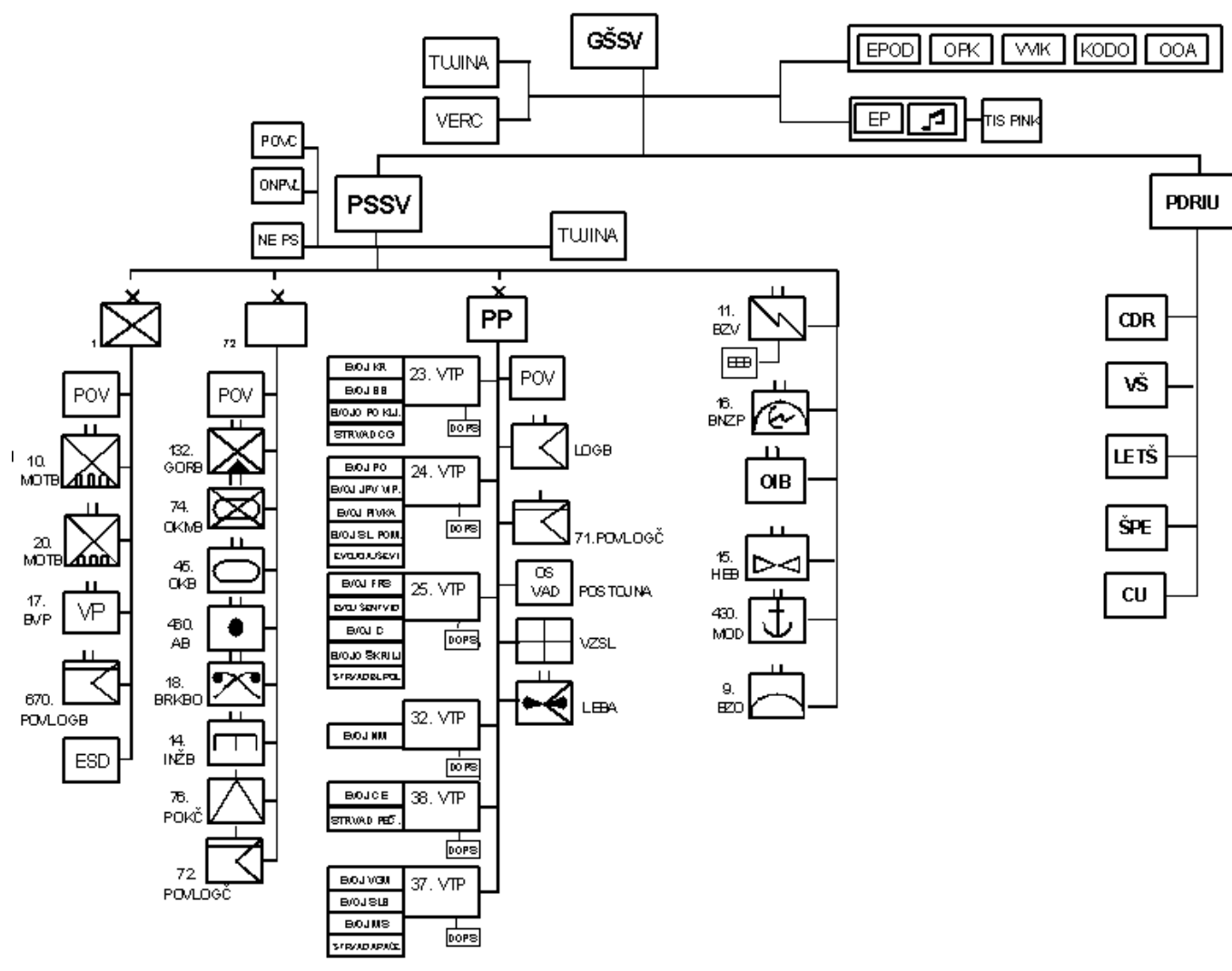
Poveljstvo za doktrino, razvoj, izobraževanje in usposabljanje (PDRIU) organizira in izvaja vojaško izobraževanje in z njim povezano usposabljanje v Slovenski vojski. Skrbi tudi za razvoj programov vojaškega izobraževanja in usposabljanja ter znanstvenoraziskovalno delo na področju vojaške znanosti in doktrin, s tem pa neposredno uvajanje novega vojaškega znanja skozi šolski sistem v prakso.

Enote Poveljstva za doktrino, razvoj, izobraževanje in usposabljanje so naslednje:

- Šola za podčastnike
- Šola za častnike
- Poveljniško-štabna šola
- Šola za tuje jezike
- Center za doktrino in razvoj
- Center za usposabljanje
- Letalska šola

(Slovenska vojska, <http://slovenskavojska.si/poklicna/enote/index.htm>, 15. 12. 2006)

Slika 2: Organigram Slovenske vojske



3 PREGLED RELEVANTNE ZAKONODAJE

3.1 Pregled zakonodaje

Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije je zavezano k spoštovanju zakonodaje, ki ureja njegovo delovanje in vpliva na aktivnosti, ki jih izvaja. V tem poglavju je predstavljena temeljna zakonodaja, ki regulira delovanje samega ministrstva, način organiziranja računovodske službe in način financiranja ministrstva, podani pa so še pravilniki, ki izhajajo iz te zakonodaje in podrobneje urejajo delovanje javnofinančnih subjektov v državi.

Temeljni predpisi, ki urejajo delovanje ministrstva in vplivajo tudi na nadaljnjo organizacijsko ureditev njegovega delovanja, so:

1. Zakon o državni upravi
2. Zakon o javnih financah
3. Zakon o računovodstvu
4. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije
5. Zakon o javnih naročilih
6. Zakon o obrambi
7. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami

Zakon o državni upravi ureja položaj in naloge državne uprave v Republiki Sloveniji in notranjo organizacijo ministrstev. Določa tudi vlogo Ministrstva za obrambo, in sicer, da Ministrstvo za obrambo opravlja naloge na področjih obrambnega sistema in sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Zakon opredeljuje tudi razmerja med ministrstvi in vlado ter medsebojna razmerja med posameznimi ministrstvi.

Zakon o javnih financah v pretežni meri določa sestavo, pripravo in izvrševanje proračuna Republike Slovenije. Nanaša se na neposredne in posredne uporabnike, pri čemer je Ministrstvo za obrambo in Slovenska vojska kot njegov sestavni del kot državni organ neposredni uporabnik.

Zakon o računovodstvu ureja vodenje poslovnih knjig in izdelavo letnih poročil za neposredne proračunske uporabnike.

Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije se uporablja za neposredne uporabnike proračuna Republike Slovenije in določa sestavo proračuna, posebnosti izvrševanja proračuna, obseg zadolževanja in poroštev države ter javnega sektorja na ravni države, in ureja druga vprašanja, povezana z izvrševanjem proračuna.

Zakon o javnih naročilih določa obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov pri oddaji javnih naročil za nabavo blaga, oddajo gradenj in naročanje storitev. Določa tudi naročila male vrednosti, s katerimi se srečuje Slovenska vojska.

Zakon o obrambi ureja vrsto, organizacijo in obseg obrambe države, ureja delovanje Slovenske vojske in s tem posredno vpliva tudi na organiziranost in ureditev računovodske funkcije v Ministrstvu za obrambo.

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami ureja varstvo ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine ter okolja pred naravnimi in drugimi nesrečami. Zakon s tem ureja delovanje Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje, ki je eden od proračunskih uporabnikov Ministrstva za obrambo, in Slovenske vojske, kadar je dolžna sodelovati pri reševanju v nesrečah. Zakon ureja tudi financiranje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami in pokrivanje nastalih stroškov.

Na podlagi navedene zakonodaje so bili sprejeti tudi naslednji **pravilniki**, ki podrobneje urejajo dano materijo:

- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije,
- Pravilnik o skupnih kriterijih za organizacijo in postopke finančnega nadzora pri neposrednih uporabnikih proračuna Republike Slovenije,
- Navodilo o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije,
- Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ,
- Pravilnik o izdajanju potrdil za naziv državni notranji revizor in preizkušeni državni notranji revizor.

Poleg tega morajo neposredni proračunski uporabniki pri finančnem delu svojega delovanja ravnati v skladu s **predpisi, ki jih je sprejelo Ministrstvo za finance**, med katere spadajo:

- Pravilnik o računovodstvu,
- Operativni postopki pri vodenju poslovnih knjig neposrednih proračunskih uporabnikov državnega proračuna,
- Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava,
- Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava,
- Obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2004: Vladni proračunski uporabnik 19 – Ministrstvo za obrambo.

V nadaljevanju sledi podrobnejša predstavitev vsebine treh najpomembnejših zakonov, ki regulirajo računovodstvo neposrednih proračunskih uporabnikov: zakona o javnih financah, zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije in zakona o računovodstvu.

3.2 Zakon o javnih financah

Zakon o javnih financah v pretežni meri določa sestavo, pripravo in izvrševanje proračuna Republike Slovenije. Nanaša se na neposredne in posredne uporabnike, pri čemer je Ministrstvo za obrambo in Slovenska vojska kot njegov sestavni del kot državni organ neposredni uporabnik proračunskih sredstev.

Zakon podrobneje ureja naslednja področja:

1. Cilji proračuna in načela zakona
2. Ocena finančnih posledic zakonov in drugih predpisov
3. Finančna služba neposrednega uporabnika
4. Izvrševanje proračuna
5. Upravljanje z državnim in občinskim premoženjem
6. Zadolževanje, upravljanje z dolgovi in poročila države in občin ter zadolževanje javnega sektorja
7. Računovodstvo
8. Zaključni račun proračuna
9. Proračunski nadzor

Na področjih, ki zadevajo tudi Ministrstvo za obrambo, zakon predpisuje **organizacijo finančne službe** neposrednih proračunskih uporabnikov. Poleg tega določa sestavo proračuna in finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov ter strukturo bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja. V okviru navodil za pripravo proračuna zakon predpisuje tudi strukturo predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika, ki mora vsebovati:

1. predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju;
2. zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije in programi;
3. usklajenost ciljev, strategij in programov z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in proračunskim memorandumom;
4. izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev;

5. druga pojasnila, ki omogočajo razumevanje predlaganih strategij in programov, in
6. poročilo o doseženih ciljih in rezultatih strategij in programov s področja neposrednega uporabnika za obdobje prvega polletja tekočega leta.

Zakon določa tudi pripravo predloga **načrta delovnih mest** in njegovega sprejema. Načrt delovnih mest neposrednega uporabnika zajema sistemizirana in zasedena delovna mesta in funkcije pri neposrednem uporabniku za prihodnji dve leti.

Poleg tega zakon določa pripravo predloga **načrta nabav** in njegov sprejem. Načrt nabav in gradenj zajema osnovna sredstva, potrebna za delovanje neposrednih uporabnikov. V njem se ločeno po neposrednih uporabnikih izkažejo odplačni način pridobitve lastninske pravice in zakup osnovnih sredstev, investicijsko vzdrževanje in obnova osnovnih sredstev, ločeno po:

1. zgradbah in prostorih;
2. prevoznih sredstvih;
3. informacijski opremi in storitvah;
4. drugi opremi;
5. zemljiščih in naravnem bogastvu in
6. drugih osnovnih sredstvih.

Neposredni uporabniki pripravijo predlog načrta nabav z obrazložitvijo in ga predložijo organu, pristojnemu za sprejem oziroma za pripravo skupnega načrta nabav. Vlada potem na podlagi predlogov neposrednih uporabnikov sprejme načrt nabav, ki vsebuje načrtovane projekte neposrednih uporabnikov.

Zakon podrobneje določa postopek sprejemanja in izvrševanja proračuna, kjer je določena tudi **možnost prerazporejanja proračunskih sredstev**.

Zakon določa tudi **poročanje o doseženih ciljih in rezultatih**. Neposredni uporabniki morajo pripraviti poročilo o doseženih ciljih in rezultatih na področjih iz svoje pristojnosti v preteklem letu do 28. februarja tekočega leta in ga predložiti ministrstvu, pristojnemu za finance, ta pa vladi. Vlada mora poročila predložiti Državnemu zboru skupaj z zaključnim računom proračuna.

Zakon podrobneje določa **računovodski sistem neposrednih proračunskih uporabnikov**, in sicer, da se za vodenje poslovnih knjig in izdelavo letnih poročil za državni in občinske proračune, za neposredne in posredne uporabnike proračuna uporabljajo določbe zakona o računovodstvu, ki ga bomo predstavili v nadaljevanju.

Minister, pristojen za finance, predpiše računovodske postopke, kontni načrt, vodenje knjig in izdelavo poročil za državni in občinski proračun za neposredne uporabnike proračuna v skladu s slovenskimi računovodskimi standardi in zakonom o računovodstvu. Predpiše tudi posebnosti pri izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna. Pri likvidnostnem zadolževanju se v računu financiranja na koncu leta izkaže le razlika med prejetimi in vrnjenimi sredstvi likvidnostnega zadolževanja v tekočem letu. Spremembe, nastale pri upravljanju z državnim in občinskim dolgom, konverzija terjatve v kapitalsko naložbo, odpis dolga ali terjatve se izkazujejo samo v bilanci stanja.

Računovodska služba neposrednih uporabnikov proračuna opravlja plačila, tekoče ureja, zajema, knjigovodsko evidentira in sporoča podatke, pripravlja obvezne računovodske izkaze, izvaja računovodski nadzor in nadzor nad izpolnjevanjem terjatev in plačilom obveznosti in arhivira izvirne knjigovodskih listin. V tem delu zakona je določena tudi priprava konsolidirane premoženjske bilance države in občin. Gre za akt vlade, v katerem se prikaže konsolidirano stanje premoženja države in občin po stanju na dan 31. decembra tekočega leta. Neposredni uporabniki državnega proračuna pripravijo premoženjsko bilanco in jo do 30. aprila v prihodnjem letu predložijo ministrstvu, pristojnemu

za finance. Vlada nato vsaki dve leti ob zaključnem računu državnega proračuna predloži državnemu zboru tudi konsolidirano premoženjsko bilanco države in občin.

3.3 Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije

Določbe **Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije** se uporabljajo za neposredne uporabnike proračuna Republike Slovenije in določajo sestavo proračuna, posebnosti izvrševanja proračuna, obseg zadolževanja in poroštev države ter javnega sektorja na ravni države, in urejajo druga vprašanja, povezana z izvrševanjem proračuna. Zakon se sprejme vsakokrat, ko je sprejet nov proračun.

S tem zakonom je podrobneje določena sestava proračuna: v **splošnem delu proračuna** so prikazani prejemki in izdatki po ekonomski klasifikaciji do nivoja konta. V bilanci prihodkov in odhodkov se izkazujejo tudi prihodki, ki obsegajo prejeta sredstva iz EU, ter odhodki, ki obsegajo plačila sredstev v proračun EU. **Posebni del proračuna** sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov, ki so razdeljeni na področja proračunske porabe, glavne programe in podprograme. Podprogram je razdeljen na postavke, te pa na podskupine kontov ter konte, določene s predpisanim kontrim načrtom. Posebni del proračuna se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, do ravni postavke – podskupine kontov. **Načrt razvojnih programov** (v nadaljnjem besedilu: NRP) sestavljajo projekti. V NRP se izkazujejo tudi projekti, ki se financirajo iz namensko prejetih sredstev EU in iz naslova predpristopnih in pristopnih pomoči.

Zakon določa tudi **razpolaganje neposrednih uporabnikov s sredstvi za plače**. Neposredni uporabniki morajo izvajati politiko zaposlovanja, napredovanja in nagrajevanja zaposlenih tako, da s prevzemanjem obveznosti ne ustvarjajo primanjkljajev na postavkah, ki vsebujejo plačne konte. V nasprotnem primeru so dolžni pokriti primanjkljaj v okviru svojega finančnega načrta oziroma finančnega načrta njegovega predlagatelja, upošteva je omejitve prerazporejanja pravic porabe po tem zakonu. Z letom 2006 je nastala sprememba pri razporeditvi novo zaposlenih v Generalštabu Slovenske vojske: Plače novo zaposlenih delavcev v Generalštabu Slovenske vojske se izplačujejo v breme postavke 5866 – Plače. Zagotovljene pravice porabe na postavki 3504 – Plače – nove zaposlitve pri Generalštabu Slovenske vojske, ki vključujejo sredstva za plače novo zaposlenih od 1. januarja 2006 dalje, se prerazporejajo na proračunsko postavko 5866 – Plače v višini nastalih obveznosti za novo zaposlene delavce od 1. januarja 2006 dalje.

3.4 Zakon o računovodstvu

Zakon o računovodstvu ureja vodenje poslovnih knjig ter izdelavo letnih poročil za proračun in proračunske uporabnike ter za pravne osebe javnega prava, kamor spada tudi Ministrstvo za obrambo in Slovenska vojska kot njegov sestavni del. Pravne osebe javnega prava morajo voditi poslovne knjige ter izdelati letna poročila v skladu z določbami tega zakona in drugimi predpisi, kodeksom računovodskih načel in slovenskimi računovodskimi standardi. Ta zakon se uporablja od 1. 1. 2000.

Zakon podrobneje ureja naslednja področja:

1. Knjigovodske listine in poslovne knjige
2. Prihodki in odhodki
3. Ugotavljanje izida poslovanja
4. Računovodski izkazi in letno poročilo
5. Hranjenje knjigovodskih listin in poslovnih knjig
6. Vrednotenje postavk v računovodskih izkazih
7. Popis sredstev in obveznosti do virov sredstev
8. Odpisovanje neopredmetenih dolgoročnih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev
9. Revaloriziranje sredstev
10. Finančno poslovanje in plačilni promet

11. Predlaganje in pošiljanje letnih poročil
12. Naloge in organizacija računovodstva, pravice in odgovornosti pooblaščenih oseb
13. Računovodska kontrola in notranje revidiranje

3.4.1 Knjigovodske listine in poslovne knjige

Kot določa zakon, so pravne osebe odgovorne za sestavljanje knjigovodskih listin. Z internim pravilnikom podrobneje uredijo način sestavljanja knjigovodskih listin, vrste knjigovodskih listin, odgovornost za sestavo, gibanje in kontrolo knjigovodskih listin ter njihovo hranjenje v skladu s tem zakonom in računovodskimi standardi. Ministrstvo za obrambo je to uredilo s **Pravilnikom o računovodstvu**, ki bo predstavljen v nadaljevanju.

Pravne osebe vodijo poslovne knjige po sistemu dvostavnega knjigovodstva. Njihove poslovne knjige in poročila morajo zagotavljati ločeno spremljanje poslovanja in prikaz izida poslovanja s sredstvi javnih financ in drugih sredstev za opravljanje javne službe od spremljanja poslovanja s sredstvi, pridobljenimi iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu; zagotavljati morajo možnost ocenjevanja namembnosti, gospodarnosti in učinkovitosti porabe sredstev iz javnih financ. Poleg tega pravne osebe sestavljajo računovodske izkaze in poročila o poslovanju za poslovno leto, ki je enako koledarskemu letu. Vrednost poslovnih dogodkov morajo knjižiti v polni višini oziroma v bruto znesku in jih ne smejo medsebojno poračunavati. Pri vodenju poslovnih knjig proračun, proračunski uporabniki in pravne osebe javnega prava upoštevajo enotni kontni načrt, ki ga predpiše minister, pristojen za finance.

3.4.2 Prihodki in odhodki

Merjenje in razčlenjevanje prihodkov in odhodkov uporabnikov enotnega kontnega načrta predpiše minister, pristojen za finance. Ti prihodki in odhodki se priznavajo v skladu z računovodskim načelom denarnega toka (plačane realizacije). Ne glede na to določbo lahko minister, pristojen za finance, za uporabnike enotnega kontnega načrta, ki pridobivajo prihodke iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu in drugih neproračunskih virov, določi, da se prihodki in odhodki priznavajo v skladu z računovodskimi standardi.

Odhodke izkazujejo pravne osebe glede na vrsto dejavnosti, na katero se nanašajo. Razčlenjujejo jih na odhodke, ki se nanašajo na opravljanje javne službe, in odhodke, ki se nanašajo na ustvarjanje prihodkov na trgu. Pravne osebe, ki se financirajo iz sredstev javnih financ, ne smejo vzpostavljati dolgoročnih rezervacij z vnaprejšnjim vračunavanjem stroškov ali odhodkov oziroma z dolgoročnim razmejevanjem prihodkov v breme sredstev javnih financ.

3.4.3 Ugotavljanje izida poslovanja

Pravne osebe ugotavljajo v izidu poslovanja presežek prihodkov nad odhodki (v nadaljnjem besedilu: presežek) ter presežek odhodkov nad prihodki (v nadaljnjem besedilu: primanjkljaj). Presežek se razporeja v skladu z zakonom in odločitvijo ustanovitelja pravne osebe. Primanjkljaj se krije v skladu z zakonom in odločitvijo ustanovitelja pravne osebe.

3.4.4 Računovodski izkazi in letno poročilo

Računovodski izkazi morajo prikazovati resnično in pošteno stanje sredstev in obveznosti do virov sredstev, prihodkov, odhodkov ter presežek oziroma primanjkljaj. Računovodska izkaza sta bilanca stanja in izkaz prihodkov in odhodkov.

Pravne osebe sestavljajo **letno poročilo**, ki je sestavljeno iz bilance stanja, izkaza prihodkov in odhodkov, pojasnil k izkazu in poslovnega poročila. Stanje sredstev in obveznosti do njihovih virov izkazujejo na dan 31. decembra. Prihodke, odhodke, presežek ali primanjkljaj ugotavljajo v obdobju od 1. januarja do 31. decembra v **izkazu prihodkov in odhodkov**, razen če ni z zakonom določeno drugače. Računovodski izkazi vsebujejo podatke tekočega obračunskega obdobja in preteklega

obračunskega obdobja. **Letno poročilo** mora biti sestavljeno in predloženo pristojnim organom pravnih oseb najpozneje v dveh mesecih po preteku poslovnega leta oziroma najpozneje v dveh mesecih po statusni spremembi oziroma prenehanju pravne osebe in v drugih primerih, določenih z zakonom.

Bilanca stanja vsebuje podatke o stanju sredstev ter obveznosti do virov sredstev pravne osebe ob koncu obračunskega obdobja. V bilanci stanja so lahko izkazani tudi podatki, ki jih ima pravna oseba v najemu ali v upravljanju. Sredstva in obveznosti do virov sredstev morajo biti razčlenjena glede na njihovo vrsto ter ročnost.

Izkaz prihodkov in odhodkov vsebuje podatke o prihodkih in odhodkih, ki jih je pravna oseba dosegla v obračunskem obdobju. Prihodki iz sredstev javnih financ ter prihodki, doseženi z opravljanjem javne službe, morajo biti posebej izkazani. Odhodki morajo biti razčlenjeni tako, da omogočajo vpogled v strukturo stroškov po njihovih vrstah, kot jih opredeljujejo predpisi oziroma računovodski standardi.

Podrobnejšo vsebino, členitev in obliko bilance stanja, izkaza prihodkov in odhodkov ter pojasnil k izkazom za uporabnike enotnega kontnega načrta določi minister, pristojen za finance, podrobnejšo vsebino, členitev in obliko bilance stanja in izkaza prihodkov in odhodkov ter pojasnil k izkazom za uporabnike kontnega okvira pa določa računovodski standard. Podatki v bilanci stanja so podlaga za izdelavo premoženjske bilance države.

3.4.5 Hranjenje knjigovodskih listin in poslovnih knjig

Knjigovodske listine in poslovne knjige se hranijo v skladu s predpisi.

3.4.6 Vrednotenje postavk v računovodskih izkazih

Pravne osebe vrednotijo postavke v računovodskih izkazih v skladu z računovodskimi standardi. Opredmetena osnovna sredstva se vrednotijo po nabavni vrednosti oziroma po ocenjeni vrednosti, če nabavna vrednost ni znana. Zaloge se vrednotijo po izbrani metodi, določeni v skladu z računovodskimi standardi. Nabavna vrednost sestoji iz nakupne cene, povečane za morebitne davke, stroške prevzema in druge neposredne stroške. V nabavno vrednost se ne sme všteti tisto, kar presega normalne stroške nakupa oziroma graditve osnovnega sredstva. Knjigovodska vrednost opredmetenih sredstev ter drugih sredstev pravne osebe ne more biti večja od njihove iztržljive oziroma realne vrednosti.

3.4.7 Popis sredstev in obveznosti do virov sredstev

Poročilo o popisu mora obravnavati pristojni organ pravne osebe ter odločiti o načinu odpisa primanjkljajev, knjiženju presežkov, odpisu neplačanih in zastaranih terjatev ter o morebitnem odpisu sredstev v skladu z aktom o ustanovitvi.

3.4.8 Odpisovanje neopredmetenih dolgoročnih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev

Odpis je reden ali izreden. **Reden odpis** se opravlja v skladu z računovodskimi standardi. Za proračun in proračunske uporabnike minister, pristojen za finance predpiše stopnje in način, po katerem se opravlja reden odpis. **Izreden odpis** se opravi v primeru odtujitve ali uničenja opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev, trajne izločitve iz uporabe, znižanja tržnih cen za istovrstna sredstva ter v primeru skrajšanja predvidene življenjske dobe, ki je bila upoštevana za izračun stopnje za odpis.

Odpis opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev, ki so last Republike Slovenije in jih imajo pravne osebe javnega prava v upravljanju, se izkaže praviloma kot popravek nabavne vrednosti sredstev in v breme virov teh sredstev. Ne glede to določbo se odpis opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev za uporabnike enotnega kontnega načrta, ki pridobivajo prihodke iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu in iz drugih neproračunskih virov, opravi v breme prihodkov kot strošek amortizacije. V tem primeru morajo osebe javnega prava sredstva obračunane amortizacije, ki se zagotavljajo iz prihodkov za opravljanje javne službe, izkazati ločeno.

3.4.9 Revaloriziranje sredstev

Opredmetena in neopredmetena osnovna sredstva ter kapitalske naložbe v gospodarske družbe in druge pravne osebe, ki vodijo poslovne knjige po določbah zakona o gospodarskih družbah ter zakona o gospodarskih javnih službah, se revalorizirajo ob koncu poslovnega leta na podlagi računovodskih standardov. Proračun, proračunski uporabniki in pravne osebe javnega prava za druga sredstva in obveznosti do virov sredstev revalorizacije ne opravljajo, razen če je tako določeno s predpisom ali pogodbo. Revalorizacijski učinek sredstev in obveznosti do virov sredstev izkazujejo proračun, proračunski uporabniki in pravne osebe javnega prava kot povečanje oziroma zmanjšanje lastnih virov sredstev.

3.4.10 Finančno poslovanje in plačilni promet

Finančno poslovanje se opravlja v skladu s predpisi in s splošnimi načeli finančnega poslovanja.

3.4.11 Predlaganje in pošiljanje letnih poročil

Pravne osebe do zadnjega dne v mesecu februarju tekočega leta predložijo letno poročilo organizaciji, pooblaščenim za obdelovanje in objavljanje podatkov.

3.4.12 Naloge in organizacija računovodstva, pravice in odgovornosti pooblaščenih oseb

Pravne osebe uredijo naloge in organizacijo računovodstva ter pravice in odgovornosti pooblaščenih oseb za razpolaganje z materialnimi in finančnimi sredstvi v pravilniku o računovodstvu.

3.4.13 Računovodska kontrola in notranje revidiranje

Kontroliranje podatkov in notranje revidiranje uredijo pravne osebe v skladu s predpisi in računovodskimi standardi. Notranje revidiranje obvezno organizirajo pravne osebe javnega prava, ki jih določi minister, pristojen za finance, ob upoštevanju obsega sredstev iz javnih financ v prihodkih obračunskega obdobja, če ta presega 100 milijonov tolarjev, oziroma če je ustanovitvena vloga države višja od 500 milijonov tolarjev. Ministrstvo za obrambo je zavezano k notranjemu revidiranju in je to področje uredilo s Pravilnikom o notranji reviziji, ki bo predstavljen v nadaljevanju.

Določbe navedenih zakonov in še posebej zakona o računovodstvu so temelj za računovodski sistem neposrednih proračunskih uporabnikov, za organizacijo računovodske službe in naloge, ki jih le-ta opravlja. Poleg tega so tudi podlaga za sprejem nadaljnjih internih dokumentov, ki podrobneje urejajo predstavljeno materijo v okviru Ministrstva za obrambo in so predstavljeni v naslednjem poglavju.

4 ORGANIZACIJSKI PREDPISI

Na predstavljeni zakonodaji se naslanjajo interni pravilniki Ministrstva za obrambo, ki podrobneje urejajo finančno poslovanje, računovodstvo, planiranje, delovanje notranje revizije in postopke odpisa v okviru ministrstva in njegovih posameznih služb. Vsebina teh pravilnikov bo v nadaljevanju podrobneje predstavljena.

4.1 Pravilnik o računovodstvu Ministrstva za obrambo

Pravilnik o računovodstvu, ki ga je Ministrstvo za obrambo sprejelo 27. 10. 2000, določa način vodenja in organiziranost računovodstva Ministrstva za obrambo vključno s Slovensko vojsko, Upravo RS za zaščito in reševanje in Inšpektoratom RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, kot neposrednimi proračunskimi uporabniki in Inšpektoratom RS za obrambo (v nadaljevanju: ministrstvo z organi v sestavi).

Pravilnik ureja naslednja področja računovodstva:

1. Organizacijo in naloge računovodske službe,
2. Knjigovodske listine,
3. Poslovne knjige,
4. Vrednotenje ekonomskih kategorij,
5. Računovodsko kontrolo,
6. Evidentiranje, knjiženje in plačilo knjigovodskih listin,
7. Usklajevanje poslovnih knjig ter popis sredstev in obveznosti do virov sredstev,
8. Informacijsko podporo računovodstva,
9. Računovodsko informiranje,
10. Računovodske izkaze in poročila za izdelavo integralnega letnega poročila ministrstva z organi v sestavi,
11. Zaključevanje poslovnih knjig ter hrambo knjigovodskih listin, poslovnih knjig, računovodskih izkazov in poslovnih poročil,
12. Pooblastila in odgovornosti delavcev v računovodstvu.

Določbe tega pravilnika temeljijo na določbah zakona o računovodstvu, podzakonskih predpisov, kodeksa računovodskih načel in slovenskih računovodskih standardov.

4.1.1 Organizacija in naloge računovodske službe

Računovodska služba je v okviru ministrstva organizirana v Sektorju za finance, plan in analize, Urada za logistiko, in izvaja naslednje naloge:

- računovodsko kontrolo v ministrstvu z organi v sestavi,
- kontrolo izvrševanja finančnega načrta ministrstva z organi v sestavi s preverjanjem izdelanih dokumentov in izdanih odredb za plačilo na podlagi dokumentacije, likvidirane pri nosilcih akreditivov,
- tekoče ureja, zajema, knjigovodsko evidentira in sporoča podatke,
- omogoča vpogled v stanje in gibanje sredstev ter obveznosti do virov sredstev,
- opravlja plačila in izvaja nadzor nad plačilom obveznosti do virov sredstev,
- ugotavlja prihodke in odhodke ter rezultat poslovanja,
- računovodsko informiranje,
- izdeluje računovodske izkaze,
- arhivira izvornike knjigovodskih listin.

4.1.2 Knjigovodske listine

Knjigovodska listina je v pravilniku opredeljena kot pisno pričevanje o nastanku poslovnega dogodka in podlaga za vnašanje knjigovodskih podatkov v poslovne knjige ter za kontrolo poslovnega podatka, ki ga izkazuje. Sestavi se za vsak poslovni dogodek oziroma za vsako poslovno spremembo pri sredstvih, obveznostih do virov sredstev, prihodkih in odhodkih, stroških in učinkih ter rezultatih poslovanja. Knjigovodske listine se sestavljajo tudi v zvezi s poslovnimi dogodki oziroma poslovnimi spremembami, ki so predmet zunaj bilančne evidence.

Knjigovodska listina mora vsebovati vsaj naslednje podatke:

- ime in popoln naslov izdajatelja listine,
- navedbo vrste in oznako knjigovodske listine,
- datum izstavitve knjigovodske listine,
- datum nastanka poslovnega dogodka, podlago za poslovni dogodek ter opis poslovnega dogodka z natančno navedbo vsebine,
- količino, mersko enoto, ceno, znesek izražen v tolarjih, glede na vrsto knjigovodske listine,
- oznake proračunskega uporabnika, organizacijske enote, stroškovnih mest in proračunske postavke/konta, podkonta, glede na vrsto knjigovodske listine,
- podpis osebe, pooblaščen za sestavitev listine,
- podpis osebe, pooblaščen za kontrolo in likvidacijo listine,
- podpis osebe, pooblaščen za knjiženje listine.

Knjigovodske listine se delijo na:

- zunanje - izvirne, ki jih ministrstvo z organi v sestavi prejme,
- notranje - izvirne, ki se sestavijo v ministrstvu z organi v sestavi,
- notranje - izvedene, ki se izdelajo v Računovodski službi, na podlagi izvirnih knjigovodskih listin.

Zunanje izvirne knjigovodske listine so:

- pogodbe, računi za osnovna sredstva, material, blago in storitve, obračunske situacije, bremepisi, dobropisi, dobavnice,
- obračuni obresti, izvršljive sodbe, sklepi in odločbe,
- dnevni izpiski stanja na žiro računih ministrstva z organi v sestavi s specifikacijo posameznih prilivov in odlivov denarnih sredstev,
- druge listine.

Notranje izvirne knjigovodske listine so:

- pogodbe,
- naročilnice,
- računi za prodajo osnovnih sredstev, storitev in blaga, zahtevki za izdajo računa, interne temeljnice,
- obračuni, bremepisi, dobropisi,
- odredbe za plačilo,
- materialni listi,
- blagajniški prejemi in izdatki,
- nalogi za službeno potovanje,
- druge listine.

Notranje izvedene knjigovodske listine so listine, ki se izdajajo v Računovodski službi na podlagi izvirnih knjigovodskih listin. To so nalogi za knjiženje, ki se izdajajo za knjiženje: obračuna plač in drugih izdatkov zaposlenim, sprememb pri osnovnih sredstvih - pridobitev, popravek vrednosti, revalorizacija, ipd. Nalog za knjiženje izda pooblaščen oseb v Računovodski službi na posebnem obrazcu (temeljica) ali na knjigovodski listini sami.

Podatki iz knjigovodskih listin so v Računovodski službi obdelani s pomočjo računalniških aplikacij projekta **MFERAC** in ostalih računalniških aplikacij.

4.1.3 Poslovne knjige

Poslovne knjige so opredeljene kot evidence, s katerimi se zagotavljajo podatki za pridobivanje informacij o stanju in gibanju sredstev, obveznosti do virov sredstev, prihodkih in drugih prejemkih, odhodkih in drugih izdatkih ter izidu poslovanja.

Ministrstvo vodi poslovne knjige na podlagi verodostojnih knjigovodskih listin po sistemu dvostavnega knjigovodstva. Pri tem upošteva **enotni kontni načrt**, ki ga predpiše minister, pristojen za finance. Kontni načrt obsega pregled kontov, kjer se za vsak konto navedejo šifra, ime, vsebina in vrsta konta.

Poslovne knjige morajo zagotavljati ločeno spremljanje poslovanja in prikaz izida poslovanja s sredstvi javnih financ in drugimi sredstvi, pridobljenimi iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu.

Poslovne knjige so temeljne in pomožne. Temeljni knjigi sta dnevnik in glavna knjiga. **Glavno knjigo** sestavljajo sintetični in analitični konti, na katere se po določenem postopku posamično ali zbirno knjižijo vsi poslovni dogodki in ustrezno razvrščajo na sredstva in obveznosti do virov sredstev, odhodke in druge izdatke, prihodke in druge prejemke, izid poslovanja ter spremljajo stanja in spremembe sredstev in obveznosti do virov sredstev. Vodenje glavne knjige mora zagotavljati kontrolo knjiženja in izpise posameznih kontov, skupin kontov ali razredov, za posamezno časovno obdobje ali za celotno obračunsko obdobje.

Dnevnik glavne knjige je organiziran kot enotna temeljna knjiga, po kateri je možno kadarkoli kontrolirati knjiženje in izpisati posamezna knjižena obdobja oziroma vsa knjiženja za celotno obračunsko obdobje, in mora vsebovati najmanj naslednje podatke:

- oznako dnevnika,
- oznako in opis knjigovodske listine, ki je bila osnova za knjiženje,
- obdobje knjiženja in datum izdaje listine,
- proračunsko postavko/konto in podkonto,
- proračunskega uporabnika, organizacijsko enoto in stroškovno mesto,
- znesek v breme ali dobro,
- seštevek vseh knjiženih zneskov v breme in v dobro po oznakah knjigovodskih listin,
- skupni znesek vseh knjiženih zneskov v breme in v dobro v okviru posameznega dnevnika.

Pomožne knjige so knjige in analitične evidence, ki dopolnjujejo konte glavne knjige, in so naslednje:

- knjiga prejetih računov,
- analitična evidenca tolarske blagajne,
- analitična evidenca devizne blagajne,
- analitična evidenca tolarskih blagajn akreditivov,
- analitična evidenca opredmetenih osnovnih sredstev,
- analitična evidenca materiala, drobnega inventarja,
- analitična evidenca terjatev do kupcev,
- analitična evidenca obveznosti do dobaviteljev,
- analitična evidenca plač in drugih prejemkov zaposlenih,
- knjiga izdanih računov,
- analitična evidenca lastne dejavnosti,
- analitična evidenca menjave državnega premoženja,
- analitična evidenca poslovanja vojaških diplomatskih predstavnikov in mednarodnih misij,
- izvenbilančne evidence po potrebi.

4.1.4 Vrednotenje ekonomskih kategorij

4.1.4.1 Opredmetena osnovna sredstva

Opredmetena osnovna sredstva so: zemljišča, zgradbe, poslovni prostori, osnovna čreda, večletni nasadi, stroji in oprema ter pripadajoči nadomestni deli ter drobni inventar, ki se vodi kot osnovno sredstvo (vrednost je višja od 500 ECU in doba uporabnosti daljša od enega leta).

Opredmetena osnovna sredstva se vrednoti po nabavni vrednosti oziroma po ocenjeni vrednosti, če nabavna vrednost ni znana. Nabavna vrednost sestoji iz nakupne cene, povečane za morebitne davke, stroške prevzema in druge neposredne stroške. Stroški, ki sestavljajo nabavno vrednost opredmetenega osnovnega sredstva, se priznajo kot odhodki v obdobju, ko so bili plačani.

Popravek vrednosti opredmetenih osnovnih sredstev se opravlja v skladu z računovodskimi standardi ter predpisi o načinu in stopnjah rednega odpisa neopredmetenih dolgoročnih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev. Postopki in način izvedbe rednega popravka vrednosti posameznih vrst opredmetenih osnovnih sredstev so opredeljeni v **pravilniku o materialnem poslovanju ministrstva z organi v sestavi**.

V primeru odtujitve ali uničenja opredmetenih osnovnih sredstev, trajne izločitve iz uporabe, znižanja tržnih cen za istovrstna sredstva ter v primeru skrajšanja predvidene življenjske dobe, ki je bila upoštevana za izračun stopnje za odpis, se opravi obračun izrednega popravka vrednosti.

Opredmetena osnovna sredstva se ob koncu obračunskega leta revalorizirajo na podlagi računovodskih standardov in predpisov za proračunske uporabnike. Revalorizirajo se njihove nabavne vrednosti in popravki vrednosti, tako da ustrezajo novi ravni cen. Revalorizacijski učinek opredmetenih osnovnih sredstev povečuje ali zmanjšuje vire teh sredstev. Popravek vrednosti in revalorizacija opredmetenih osnovnih sredstev se knjiži v analitičnih evidencah osnovnih sredstev ter prenese v glavno knjigo.

4.1.4.2 Neopredmetena dolgoročna sredstva

Za neopredmetena dolgoročna sredstva, kot so pravice iz denarnih vlaganj, se uporabljajo določbe prejšnjega podpoglavja, ki veljajo za opredmetena osnovna sredstva.

4.1.4.3 Dolgoročne terjatve

Dolgoročne terjatve iz poslovanja se izkazujejo, obravnavajo, evidentirajo in revalorizirajo v skladu z računovodskimi standardi in navodili za proračunske uporabnike, ki jih izda minister, pristojen za finance, za posamezno obračunsko obdobje.

4.1.4.4 Zaloge

Količinska enota zaloge materiala in blaga se vrednoti po nabavni ceni, ki sestoji iz nakupne cene, povečane za dajatve in druge neposredne stroške ter zmanjšane za dobljene popuste. Za znesek nabavne vrednosti zalog materiala in blaga se ob nabavi oblikuje vir sredstev, ki se zmanjšuje za obračunano vrednost porabe materiala ali blaga. Stroški za material in blago se priznajo kot odhodki v obdobju, ko so bili plačani. Zaloge se v ministrstvu z organi v sestavi vrednotijo po izbrani metodi, določeni v skladu z računovodskimi standardi in sicer po metodi tehtane povprečne cene.

4.1.4.5 Denarna sredstva

Kot denarna sredstva se izkazujejo:

- denarna sredstva v tolarski blagajni,
- denarna sredstva tolarskih blagajn akreditivov,
- dobroimetje na računu ministrstva z organi v sestavi,
- dobroimetja na akreditivnih žiro računih,

- denarna sredstva v deviznih blagajnah vojaško-diplomatskih predstavnikov in mednarodnih misij,
- dobroimetja na deviznih računih ministrstva z organi v sestavi v tujini (vojaško-diplomatska predstavništva in mednarodne misije).

4.1.4.6 Kratkoročne terjatve

Kratkoročne terjatve so: kratkoročne terjatve do kupcev, dani predujmi in varščine, kratkoročne terjatve iz financiranja in druge kratkoročne terjatve.

4.1.4.7 Kratkoročne obveznosti

Kratkoročne obveznosti do virov sredstev so: kratkoročne obveznosti do zaposlenih, kratkoročne obveznosti za prejete predujme in varščine, kratkoročne obveznosti do dobaviteljev in druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja.

4.1.4.8 Dolgoročne obveznosti

Dolgoročne obveznosti iz poslovanja se izkazujejo, obravnavajo, evidentirajo in revalorizirajo v skladu z računovodskimi standardi in navodili za proračunske uporabnike, ki jih izda minister, pristojen za finance, za posamezno obračunsko obdobje.

4.1.4.9 Kratkoročne časovne razmejitve

Po potrebi se vzpostavlja kratkoročno časovno razmejevanje, in sicer:

- aktivne kratkoročne časovne razmejitve za potrebe razmejevanja kratkoročno odloženih stroškov oziroma odhodkov in prehodno nezaračunanih prihodkov,
- pasivne kratkoročne časovne razmejitve za razmejevanje vnaprej vračunanih stroškov oziroma odhodkov in kratkoročno odloženih prihodkov.

Aktivne kratkoročne časovne razmejitve se izkazujejo na aktivni strani bilance stanja, pasivne kratkoročne časovne razmejitve pa na pasivni strani bilance stanja.

4.1.4.10 Odhodki

Odhodki se priznavajo po računovodskem načelu denarnega toka, če sta izpolnjena dva pogoja:

- obstoj poslovnega dogodka,
- plačilo obveznosti.

Odhodki se razčlenjujejo na tekoče odhodke, odhodke tekočih transferov, investicijske odhodke in odhodke investicijskih transferov.

Odhodki so razčlenjeni tako, da omogočajo vpogled v strukturo stroškov po njihovih naravnih vrstah, ki so: **stroški dela, stroški materiala, stroški storitev in drugi stroški**. V okviru skupin naravnih vrst stroškov se posamezne vrste stroškov knjigovodsko evidentirajo na analitičnih kontih, določenih v skladu s potrebami ministrstva z organi v sestavi, na podlagi enotnega kontnega načrta ter v skladu z Ekonomsko klasifikacijo javnofinančnih tokov. Vsak analitični konto stroškov ima v evidenci tudi pripadajočo proračunsko postavko/konto in šifro stroškovnega mesta iz šifranta OE/STM v nalogah projekta MFERAC. Stroškovna mesta predstavljajo organizacijske enote ministrstva z organi v sestavi, po katerih se spremljajo stroški. Stroški se razporejajo na stroškovna mesta in po proračunski postavki/kontu ob knjiženju iz knjigovodskih listin.

4.1.4.11 Prihodki

Prihodki se priznavajo **po računovodskemu načelu denarnega toka (plačana realizacija)**, in se razčlenjujejo na: davčne prihodke, nedavčne prihodke, kapitalske prihodke, prejete donacije in transferne prihodke.

Prihodki se prikazujejo ločeno po vrstah dejavnosti, ločeno za redno dejavnost in ločeno za dejavnost, doseženo s prodajo blaga in storitev na trgu (lastno dejavnost). Knjigovodsko se evidentirajo na analitičnih kontih, določenih v skladu s potrebami ministrstva z organi v sestavi, na podlagi enotnega kontnega načrta.

4.1.5 Računovodska kontrola

Računovodska kontrola zajema aktivnosti pri ugotavljanju pravilnosti in odpravi nepravilnosti v vseh delih Računovodske službe ter v povezavi z izvrševanjem finančnega načrta ministrstva z organi v sestavi in upravljanjem s sredstvi proračuna. Pri tem se izvaja kontrola začetnega evidentiranja točnosti poslovnih dogodkov in podatkov, kontrola popolnosti zajemanja in obdelave podatkov ter točnost evidentiranja poslovnih dogodkov in podatkov, ki se določa z oblikovanjem ustreznih evidenc za evidentiranje poslovnih dogodkov ter določitvijo izvajalcev, odgovornih za posamezne faze.

Računovodska kontrola zajema preverjanje pravilnosti računovodskih podatkov in odpravljanje ugotovljenih nepravilnosti, preverjanje usklajenosti pomožnih knjig z glavno knjigo, sredstev in obveznosti do virov sredstev glede na popis ter odpravo neskladnosti pred sestavo računovodskih izkazov.

4.1.6 Evidentiranje, knjiženje in plačilo knjigovodskih listin

Pravilnik o računovodstvu Ministrstva za obrambo določa navodila za evidentiranje, knjiženje in plačilo naslednjih knjigovodskih listin:

- pogodba,
- račun, interna temeljnica, bremepis, dobropis, obračun obresti, izvršljiva sodba, sklep in odločba (v nadaljevanju računi),
- računi, likvidirani pri nosilcih akreditiva,
- materialni list,
- potni nalog za službena potovanja v Republiki Sloveniji,
- potni nalog za službena potovanja v tujino,
- izdan račun,
- obračun plač in drugih prejemkov zaposlenih.

4.1.7 Usklajevanje poslovnih knjig ter popis sredstev in obveznosti do virov sredstev

Računovodska služba skupaj z organizacijskimi enotami ministrstva razčiščuje in usklajuje stanja posameznih terjatev do kupcev in obveznosti do dobaviteljev ter ostalih sredstev in obveznosti do virov sredstev.

4.1.8 Informacijska podpora računovodstva

Glavna in osrednja informacijska podpora s področja finančnega in računovodskega poslovanja v ministrstvu se zagotavlja z uporabo aplikacij projekta **MFERAC, ki predstavlja informacijsko podporo enotnega računovodstva v Republiki Sloveniji**. Drugi samostojni programi zagotavljajo podporo za finančno poslovanje v okviru akreditivov, vodenje skladiščnih evidenc, popisov materialnih sredstev in njihovih analitičnih evidenc materialnega poslovanja ter drugih področjih dela v Računovodski službi, ki še niso vključena v projekt MFERAC.

4.1.9 Računovodsko informiranje

Namen računovodskega informiranja je omogočiti uporabnikom računovodskih informacij kakovostno odločanje v zvezi s porabo proračunskih sredstev. Računovodska služba pripravlja poročila, izpise ter predpisane obrazce, v katerih so zajete informacije, pomembne tako za zunanje kot za notranje uporabnike, in sicer:

- poročila o porabi proračunskih sredstev se posreduje 1. in 15. v mesecu za preteklo obdobje vsem vodjem organizacijskih enot ministrstva in Finančni službi,
- izpise glavne knjige se posreduje organizacijskim enotam ministrstva na njihovo zahtevo,
- izpise analitičnih evidenc se pripravlja glede na potrebe službe in drugih organizacijskih enot ministrstva,
- poročilo o prihodkih in realizaciji lastne dejavnosti se posreduje 1. in 15. v mesecu za preteklo obdobje izvajalcem lastne dejavnosti,
- poročilo o prodaji, nakupu in menjavi državnega premoženja se posreduje 1. in 15. v mesecu pristojnim organizacijskim enotam ministrstva,
- statistično poročilo o plačah in zaposlenih osebah (obrazec ZAP/M) se posreduje mesečno Zavodu za statistiko,
- poročilo o zaposlenih osebah po velikosti bruto plače (obrazec ZAP/PL) se posreduje v mesecu marcu in septembru Zavodu za statistiko,
- letno poročilo o zaposlenih (obrazec M-4) se posreduje Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje do 30. 4. za preteklo leto,
- izpis bruto bilance se posreduje ob zaključku poslovnega leta Finančni službi,
- podatke o neto izplačilih in pripadajočih davkih in prispevkih za fizične osebe (obrazec REK) se pri izplačilu fizičnim osebam posreduje davčnemu organu,
- obrazec za obračun davka na dodano vrednost se posreduje davčnemu organu najkasneje do zadnjega dne naslednjega meseca po poteku davčnega obdobja,
- poročilo o transakcijah s tujino se do 20. v mesecu za pretekli mesec posreduje Banki Slovenije za vsak devizni račun ministrstva v tujini,
- dokument o plačilu po izvršljivi sodbi, sklepu ali odločbi se posreduje organizacijski enoti, ki vodi zadevo.

4.1.10 Računovodski izkazi in posredovanje poročil za izdelavo integralnega letnega poročila ministrstva

Računovodska izkaza sta bilanca stanja in izkaz prihodkov in odhodkov. **Letno poročilo** je sestavljeno iz bilance stanja, izkaza prihodkov in odhodkov, pojasnil k izkazu ter poslovnega poročila. Podrobnejšo vsebino, členitev in obliko bilance stanja, izkaza prihodkov in odhodkov ter pojasnil določi minister, pristojen za finance.

Bilanca stanja zajema stanje sredstev (aktivo) in obveznosti do virov sredstev (pasivo) na zadnji dan obračunskega obdobja. V bilanci stanja so izkazana tudi sredstva, ki jih ima ministrstvo z organi v sestavi v najemu ali upravljanju. Sredstva in obveznosti do virov sredstev morajo biti razčlenjena glede na vrsto in rok. Podatki v bilanci stanja so podlaga za izdelavo premoženjske bilance.

Izkaz prihodkov in odhodkov obsega podatke o prihodkih in odhodkih v obračunskem obdobju. Prihodki iz sredstev javnih financ morajo biti prikazani ločeno od drugih prihodkov. V računu finančnih terjatev in naložb se izkazujejo vsa prejeta sredstva od vrnjenih posojil, od prodaje kapitalskih vlog ter vsa sredstva danih posojil in za nakup kapitalskih naložb. V računu financiranja se izkazuje odplačevanje dolgov in zadolževanje, ki je povezano s financiranjem salda prihodkov in odhodkov ter računa danih in prejetih vračil posojil. V tem računu se kot saldo izkazujejo tudi spremembe denarnih sredstev na računih v teku obračunskega leta.

Predlog integralnega letnega poročila o realizaciji finančnega načrta ministrstva z organi v sestavi pripravi Finančna služba v sodelovanju z organizacijskimi enotami ministrstva. Obliko in vsebino poročila določi minister za finance.

4.1.11 Zaključevanje poslovnih knjig ter hramba knjigovodskih listin, poslovnih knjig, računovodskih izkazov in poslovnih poročil

Po vseh knjiženjih za obračunsko leto, po kontroli izkazanih stanj ter uskladitvah se poslovne knjige zaključijo ter sestavijo računovodski izkazi.

4.1.12 Pooblastila in odgovornosti delavcev računovodske službe

Posamezna računovodska opravila opravljajo delavci, zaposleni v Računovodski službi, računovodstvo kot celoto pa vodi vodja Računovodske službe.

4.2 Pravilnik o finančnem poslovanju Ministrstva za obrambo

Pravilnik o finančnem poslovanju Ministrstva za obrambo je bil sprejet 14. 9. 2000 ter ureja finančno poslovanje in notranjo kontrolo v Ministrstvu za obrambo, vključno s Slovensko vojsko, Upravo RS za zaščito in reševanje, Inšpektoratom RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, kot neposrednimi proračunskimi uporabniki in Inšpektoratom RS za obrambo (v nadaljevanju: organi v sestavi).

Pravilnik določa:

1. organiziranost in način vodenja finančnega poslovanja in notranje kontrole,
2. osnovna načela za pripravo finančnega načrta,
3. kontrolo zakonitosti, namenskosti, upravičenosti in gospodarnosti porabe proračunskih sredstev ter nadzor nad finančnim poslovanjem,
4. pravice in odgovornosti pooblaščenih oseb za razpolaganje z materialnimi in finančnimi sredstvi,
5. vrste knjigovodskih listin, ki jih ministrstvo z organi v sestavi uporablja pri poslovanju in so podlaga za evidentiranje poslovnih dogodkov in porabo proračunskih sredstev,
6. postopke priprave, obdelave, evidentiranja in kontrole knjigovodskih listin,
7. krogotok knjigovodskih listin in roke za njihovo posredovanje v nadaljnjo obdelavo, oziroma knjigovodsko evidentiranje,
8. poslovne knjige in akte,
9. poročila in analize,
10. dokumente, ki jih hrani finančna služba.

Namen pravilnika je, da se zagotavlja zakonitost in učinkovitost finančnega poslovanja, zanesljivost finančnih podatkov in informacij, točnost in popolnost knjigovodskih listin, upravljanje in varovanje sredstev in premoženja.

4.2.1 Organiziranost in način vodenja finančnega poslovanja

Organizacijska enota, pristojna za usmerjanje, koordiniranje in kontrolo finančnega poslovanja v ministrstvu z organi v sestavi (v nadaljevanju: finančna služba) je v ministrstvu organizirana v Uradu za logistiko, v Sektorju za finance, plan in analize. Finančna služba usmerja, koordinira in usklajuje delo pri pripravi finančnega načrta ter na podlagi predlogov odredbodajalcev sestavi in izvršuje odobreni finančni načrt ministrstva z organi v sestavi.

4.2.2 Naloge finančne službe

Finančna služba izvaja naslednje naloge:

- pripravlja strokovne podlage za delo ministrstva z organi v sestavi pri pripravi finančnih načrtov,
- na podlagi predlogov odredbodajalcev sestavi predlog finančnega načrta ministrstva z organi v sestavi, z obrazložitvami in spremljajočimi dokumenti,
- pripravlja predlog kvot za ministrstvo z organi v sestavi,
- pripravlja mesečne likvidnostne plane za ministrstvo z organi v sestavi ter pri tem po potrebi sodeluje z organizacijskimi enotami ministrstva z organi v sestavi,

- ugotavlja odstopanja od finančnega načrta, kvot in mesečnih likvidnostnih planov ministrstva z organi v sestavi in predlaga ukrepe v primeru neskladnosti,
- usmerja in koordinira delo ministrstva z organi v sestavi pri pripravi letnega poročila o realizaciji finančnega načrta in sestavi predlog integralnega letnega poročila o realizaciji finančnega načrta ministrstva z organi v sestavi,
- opravlja kontrolno funkcijo v ministrstvu z organi v sestavi,
- pripravlja strokovne podlage, navodila in usmeritve s področja finančnega poslovanja in notranje kontrole ministrstva z organi v sestavi,
- za ministrstvo z organi v sestavi izdeluje analize o realizaciji finančnega načrta,
- pripravlja predloge za prerazporeditev sredstev med postavkami/konti v okviru finančnega načrta ministrstva z organi v sestavi na podlagi predlogov odredbodajalcev,
- predlaga odpiranje novih postavk/kontov v ministrstvu z organi v sestavi na podlagi predlogov odredbodajalcev,
- pridobiva soglasja Ministrstva za finance in koordinira ostale aktivnosti s tem ministrstvom,
- sestavi integralni načrt nabav in gradenj ministrstva z organi v sestavi na podlagi predlogov odredbodajalcev.

4.2.3 Naloge organizacijskih enot ministrstva z organi v sestavi s področja finančnega poslovanja

Naloge organizacijskih enot ministrstva z organi v sestavi s področja finančnega poslovanja so:

- priprava predlogov finančnih načrtov organizacijskih enot z obrazložitvami in spremljajočimi dokumenti,
- priprava obrazložitve letnega poročila o realizaciji finančnega načrta,
- izvedba nalog v okviru izvrševanja finančnega načrta,
- priprava finančnih elementov predobremenitev iz naslova prevzetih obveznosti; pristojnost za prevzemanje obveznosti za posamezna področja porabe določi minister s sklepom o odredbodajalcih v ministrstvu z organi v sestavi,
- zagotavljanje, da so knjigovodske listine izpolnjene v skladu s predpisi in navodili,
- preverjanje upravičenosti in zakonitosti obveznosti ter izdelava odredbe za plačilo obveznosti iz naslova pravno veljavnih knjigovodskih listin,
- priprava predlogov finančni službi za prerazporeditve sredstev med postavkami/konti, odpiranje novih kontov/postavk in predlogov za prerazporeditev neporabljenih sredstev v okviru finančnega načrta,
- pripravljanje obračuna stroškov in izdelava odredbe za plačilo,
- sodelovanje s finančno službo in računovodsko službo,
- analiziranje porabe sredstev,
- priprava predlogov načrta nabav in gradenj,
- skrb za učinkovitost in gospodarnost svoje organizacijske enote,
- evidentiranje knjigovodskih listin.

4.2.4 Priprava finančnega načrta

Finančni načrt se pripravi za ministrstvo z organi v sestavi v skladu z navodili Ministrstva za finance ter v skladu z internimi akti ministrstva. V obrazložitvi finančnega načrta so predstavljeni cilji, politika in ukrepi za posamezno proračunsko leto, v nadaljevanju pa so podrobno obrazložene potrebe glede proračunskih sredstev za izvedbo predvidenih programov, projektov in nalog. V kvantitativnem delu, ki je prikazan v obliki tabel, so planirani odhodki po vrstah, postavkah/ kontih, projektih in nalogah.

Finančni načrt ministrstva z organi v sestavi je sestavljen iz finančnega načrta ministrstva in iz finančnih načrtov organov v sestavi. Obsega sredstva za realizacijo programov po projektih, po načrtih nabav in gradenj ter po načrtu delovnih mest.

V skladu s predpisom o določanju trimesečnih kvot in mesečnih likvidnostnih načrtov uporabnikov proračuna, pripravi finančna služba **predlog kvot ministrstva z organi v sestavi**. Po dokončni določitvi skupne kvote za ministrstvo z organi v sestavi, ki jo določi Vlada Republike Slovenije, opravi finančna služba razdelitev kvot na ministrstvo z organi v sestavi, ki jo potrdi minister. Za vsa plačila obveznosti, ki presežejo določene kvote, oziroma mesečne likvidnostne načrte, je potrebno predhodno soglasje finančne službe, ki izvede postopek za pridobitev dodatnih pravic, kvot in povečanje likvidnostnega načrta.

4.2.5 Izvrševanje finančnega načrta

Prerazporeditev sredstev med postavkami/konti med proračunskim letom je možna le v okviru veljavnega zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije in pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, ter v skladu z navodilom za izvedbo prerazporeditev v ministrstvu, ki ga vsako proračunsko leto izda finančna služba. Finančna služba izvaja prerazporeditve sredstev najmanj enkrat mesečno, na podlagi utemeljene vloge organa v sestavi oziroma organizacijske enote in pod pogojem, da je uporabnik predhodno že zmanjšal finančni element predobremenitve na tistih postavkah/kontih, ki bodo pri prerazporeditvi zmanjšani, spremenil program in uskladil načrt nabav in gradenj. Predlog za prerazporeditve, ki so v pristojnosti ministrstva z organi v sestavi, odobri vodja Urada za logistiko. Predloge za prerazporeditve, ki so vezane na soglasje Ministrstva za finance in Vlade Republike Slovenije, mora predhodno odobriti minister.

Finančni načrt se izvršuje s predložitvijo knjigovodskih listin, ki opredeljujejo poslovne dogodke. Za knjigovodsko listino po tem pravilniku se šteje vsak dokument, na podlagi katerega se neposredno ali posredno plačujejo proračunska sredstva ali se v zvezi s poslovanjem odrazi v spremembi sredstev ali obveznosti do virov sredstev ali pa v nastanku odhodkov ali prihodkov.

Vrste knjigovodskih listin so zlasti:

- pogodba,
- naročilnica,
- račun, interna temeljnica, obračunska situacija, dobropis, bremepis, obračun obresti, pravnomočne sodbe, sklep o izvršbi, odločba DURS,
- materialni list, prevzemnica, dobavnica,
- nalog za službeno potovanje oz. obračun naloga za službeno potovanje,
- obračun plač in drugih izdatkov zaposlenim,
- odredba za plačilo,
- druge listine, na podlagi katerih se izplačujejo proračunska sredstva.

Sledijo podrobna navodila o ravnanju s pogodbami, naročilnicami, računi, materialnimi listi, nalogi za službeno potovanje, obračuni plač, odredbami za izplačilo in drugimi listinami, na podlagi katerih se izplačujejo proračunska sredstva, ki opredeljujejo evidentiranje, pregledovanje, odgovorne osebe za podpise in način izplačila knjigovodskih listin.

4.2.5.1 Račun, interna temeljnica, bremepis, dobropis, obračun obresti, pravnomočne sodbe, sklep o izvršbi, odločba DURS

Račun je knjigovodska listina, ki pri izdajatelju dokazuje nastanek terjatve za prodane poslovne učinke, pri prejemniku pa nastanek obveznosti za prejete dobrine. Vsi prejeti računi, obračunske situacije, interne temeljnice, bremepisi, dobropisi, obračun obresti, pravnomočne sodbe, sklepi o izvršbi in odločbe DURS za nepravočasna plačila obveznosti (v nadaljevanju: računi) se na ministrstvu z organi v sestavi evidentirajo v knjige prejetih računov. Knjige prejetih računov se vodijo v računovodski službi, v upravah za obrambo in v dislociranih organizacijskih enotah Slovenske vojske. Evidence v knjigah prejetih računov se vodijo po datumu prejema in zaporedni številki. Vsak račun mora imeti žig, iz katerega je razviden datum prejema.

Odgovorni delavec mora pregledati prejete račune takoj po prejemu, najkasneje pa naslednji delovni dan, in ugotoviti, ali je fakturirana dobava blaga ali storitev oziroma cena na računu v skladu z dogovorom in ali je bila dobava količinsko in kakovostno izvedena v skladu z izdanim naročilom. V primeru, da je bila dobava izvršena v skladu z naročilom, potrdi to s podpisom na računu ter navede datum podpisa. Likvidiranim računom priloži ustrezne listine in jih takoj z nujno pošto pošlje skrbniku postavke – predlagatelju odredbe.

Skrbnik postavke – predlagatelj odredbe izvede kontrolo knjigovodskih listin tako, da preveri, ali so na njih podpisi odgovornih oseb, dogovorjene cene, vrednosti, roki plačil in zagotovljena sredstva na postavki/kontu. Po kontroli izdela odredbo za plačilo v skladu s pravilnikom o postopkih za izvrševanje zagotovi podpis odredbodajalca. Vso originalno dokumentacijo skupaj z odredbo za plačilo najkasneje v petih dneh po prejemu listin oz. najmanj štirinajst delovnih dni pred datumom zapadlosti posreduje v finančno službo.

Računovodska služba predloži Sektorju za javno računovodstvo Ministrstva za finance **specifikacijo zahtevkov za izplačilo sredstev iz proračuna** po posameznih uporabnikih in povzetek zahtevkov za izplačilo iz proračuna in sicer na obrazcih in na način, kot ga določa pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije.

4.2.5.2 Materialni list

Materialni list je v skladu s pravilnikom o skladiščnem poslovanju v ministrstvu osnovni dokument za knjiženje v materialnih knjigah, za likvidacijo računov in izdajo odredbe za izplačilo. Materialni list se izdela po končani količinski in kakovostni kontroli za prevzem materialnega sredstva od zunanjega dobavitelja, na podlagi zahtevka za izdajo, premik, prenos, preknjižbo, na podlagi odpisa in pri drugih gibanjih znotraj ministrstva z organi v sestavi.

4.2.5.3 Obračun plač in drugih izdatkov zaposlenim

Stroški dela in drugi izdatki zaposlenim se izplačujejo na podlagi aktov pristojnih organov in na podlagi odredb za plačilo. Podatke za obračun plač in drugih izdatkov zaposlenim sporoči računovodski službi organizacijska enota, pristojna za organizacijo in kadre ter organizacijske enote ministrstva z organi v sestavi. Računovodska služba pripravi na podlagi posredovanih podatkov obračun plač in drugih izdatkov zaposlenim.

4.2.5.4 Odredba za plačilo

Podlaga za plačilo iz proračuna, ki ga izvede računovodska služba na podlagi originalnih listin, je odredba za plačilo, iz katere morajo biti razvidni podatki, ki so navedeni v veljavnem pravilniku o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije.

Postopki pri izvrševanju proračuna se smiselno uporabljajo tudi pri izvrševanju prihodkov in odhodkov iz naslova namenskih prejemkov ministrstva z organi v sestavi, ki so podrobneje urejeni s posebnimi navodili.

Namenski prejemki ministrstva z organi v sestavi so:

- donacije,
- prejemki požarnega sklada,
- prihodki od lastne dejavnosti,
- prihodki od prodaje ali zamenjave stvarnega premoženja,
- odškodnine iz naslova zavarovanj.

4.2.6 Kontrola finančnega poslovanja

Sistem notranjih kontrol deluje kot sistem vgrajenih postopkov, metod in pravil, ki jih podrobno določajo postopki in metode finančnega poslovanja in so določeni s predpisi, ki urejajo finančno poslovanje proračunskih uporabnikov, in s tem pravilnikom.

Postopki notranjih kontrol so naslednji:

- spremljanje izvajanja odobrenih postopkov, zahtev in planov,
- predhodna kontrola predlogov za naročilo, predlogov pogodb, finančnih elementov predobremenitev,
- ponovno preverjanje že obdelanih dokumentov in izdanih odredb za plačilo,
- odkrivanje in odpravljanje napak, nesporazumov in neustreznega načina dela,
- preprečevanje pojavljanja in ponavljanja nepravilnih dejanj,
- preverjanje učinkovitosti in uspešnosti dela.

Izvajanje ustreznih notranjih kontrol mora zagotavljati točnost, zanesljivost, zakonitost in popolnost evidenc, pravilnost računovodskih izkazov ter omogočati varovanje premoženja.

4.2.7 Poslovne knjige in akti s področja finančnega poslovanja

4.2.7.1 Poslovne knjige

Poslovne knjige za ministrstvo vodita računovodska služba in finančna služba. Poslovne knjige in analitične evidence morajo zagotavljati spremljanje poslovanja in prikaz izida poslovanja s sredstvi javnih financ, s sredstvi pridobljenimi iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu in sredstvi iz naslova prodaje, menjave in nakupa državnega premoženja. Poslovne knjige, ki se vodijo v računovodski službi, opredeljuje pravilnik o računovodstvu.

4.2.7.2 Knjiga prejetih računov

Knjiga prejetih računov mora vsebovati naslednje podatke:

- zaporedno številko,
- datum prejema dokumenta,
- originalno številko dokumenta,
- datum izstavitve dokumenta,
- naziv dobavitelja (ime in sedež),
- davčno številko izdajatelja dokumenta,
- vrednost računa z vračunanim DDV,
- morebitne opombe.

4.2.7.3 Knjiga izdanih naročilnic

Evidenco izdanih naročilnic za ministrstvo z organi v sestavi vodi služba, pristojna za izvajanje javnih naročil. Evidenca se vodi v skladu s pravilnikom o postopkih oddaje javnih naročil v Ministrstvu za obrambo.

4.2.7.4 Akti

Akti s področja finančnega poslovanja so naslednji:

1. Finančni načrt ministrstva z organi v sestavi vključno s finančnimi načrti notranjih organizacijskih enot,
2. Načrt kvot in likvidnostni plani,
3. Načrt nabav in gradenj,
4. Letno poročilo o realizaciji finančnega načrta ministrstva z organi v sestavi,
5. Načrt prodaje, menjave in nakupa državnega premoženja.

4.2.8 Poročila in analize

Računovodska služba izdeluje **poročila o realizaciji finančnega načrta**. Poročila se posreduje organizacijskim enotam ministrstva z organi v sestavi in finančni službi dvakrat mesečno in sicer 1. in 15. v mesecu za preteklo obdobje.

Finančna služba izdeluje za ministrstvo z organi v sestavi **analize o realizaciji finančnega načrta**. Analize pripravlja na nivoju ministrstva z organi v sestavi. Analize se pripravljajo dvakrat mesečno, in sicer do 5. in 20. v mesecu za preteklo obdobje, ter se posredujejo članom ožjega kolegija ministra. Obliko in vsebino analiz določi finančna služba in potrdi minister.

4.2.9 Dokumenti, ki jih hrani finančna služba

Finančna služba hrani naslednje dokumente:

- načrt nabav in gradenj,
- načrt prodaje, menjave in nakupa državnega premoženja,
- načrte kvot,
- likvidnostne plane,
- dokumente o prerazporeditvi sredstev,
- dokumente o odprtju novih proračunskih vrstic,
- dokumente o izdanih soglasjih,
- izvod sklenjenih pogodb,
- veljavne finančne elemente predobremenitev,
- poročila in analize o realizaciji finančnega načrta ministrstva z organi v sestavi.

Navedene dokumente hrani finančna služba v svojem arhivu za predhodno in tekoče leto, skladno s predpisi o pisarniškem poslovanju upravnih organov.

4.3 Pravilnik o planiranju v Ministrstvu za obrambo

4.3.1 Vsebina in cilji pravilnika

Pravilnik o planiranju v Ministrstvu za obrambo, ki je bil sprejet 23. 12. 2005, ureja naslednje vrste planiranja v Ministrstvu za obrambo z organi v sestavi:

1. planiranje zmogljivosti,
2. planiranje delovanja,
3. poslovno planiranje ter
4. ocenjevanje in poročanje.

S pravilnikom se določajo procesi in nosilci planiranja, vsebina planskih dokumentov in naloge nosilcev planiranja. Rezultat planiranja zmogljivosti je v okviru dolgoročnega planiranja Dolgoročni obrambni plan, v okviru srednjeročnega planiranja pa srednjeročni program, ki se deli na Srednjeročni obrambni program in Srednjeročni program zaščite in reševanja. Kratkoročno pa je poslovno planiranje, ki ima za rezultat Poslovni plan ministrstva.

4.3.1.1 Nosilci planiranja

Za izvajanje, razvoj in stalno izboljševanje procesa planiranja v ministrstvu je odgovorna organizacijska enota, pristojna za obrambno politiko. Vodje notranjih organizacijskih enot in predstojniki organov v sestavi pa so odgovorni za izvedbo, razvoj in stalno izboljševanje procesa planiranja ter za doseganje planiranih ciljev notranjih organizacijskih enot in organov v sestavi, ki jih vodijo.

4.3.1.2 Časovni okvir planiranja

Planiranje v ministrstvu obsega:

- dolgoročno planiranje, za obdobje najmanj dvanajstih let,
- srednjeročno planiranje, za obdobje šestih let,
- kratkoročno planiranje, za obdobje dveh let.

4.3.1.3 Ravni planiranja

Vodje organizacijskih enot planirajo, izvršujejo plane in poročajo na štirih ravneh:

- I. raven:
- načelnik Generalštaba Slovenske vojske (v nadaljevanju: GŠ SV)
 - generalni direktor Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje (v nadaljevanju: URSZR)
 - glavni inšpektor za obrambo
 - glavni inšpektor za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami
 - generalni direktorji in generalni sekretar
 - vodja kabineta ministra in vodja notranje-revizijske službe
- II. raven:
- poveljnik Poveljstva sil
 - poveljnik Poveljstva za doktrino, razvoj, izobraževanje in usposabljanje
 - načelniki združenih sektorjev GŠ SV
 - direktorji uradov
 - vodje samostojnih sektorjev znotraj direktorata
 - vodje samostojnih služb znotraj sekretariata
 - direktorji in vodje uprav za obrambo
- III. raven:
- poveljniki brigad in polkov
 - vodje organizacijskih enot znotraj uradov
 - vodje oziroma načelniki sektorjev GŠ SV in URSZR
 - vodje izpostav za obrambo
 - vodje izpostav URSZR
- IV. raven:
- poveljniki bataljonov ter njim enakih enot in poveljstev

4.3.2 Planiranje zmogljivosti

S planiranjem zmogljivosti se zagotavlja vzpostavitev ustreznih zmogljivosti države, potrebnih za realizacijo interesov in ciljev Republike Slovenije na področju obrambe ter na področju zaščite in reševanja. Planiranje zmogljivosti je opredeljeno kot stalen ciklični proces pregledovanja in ocenjevanja doseženih ciljev, oblikovanja novih uravnoteženih ciljev in zahtev ter določanja in razporejanja virov za njihovo uresničevanje na obrambnem področju ter na področju zaščite in reševanja.

Dolgoročno planiranje obsega ocenjevanje tveganj in ogrožanja nacionalne varnosti RS, strateški pregled obrambe in pripravo dolgoročnega obrambnega plana.

Srednjeročno planiranje obsega pripravo predlogov vojaških in civilnih zmogljivostih, pripravo smernic za izdelavo srednjeročnega programa ter izdelavo srednjeročnega programa ministrstva.

Kratkoročno planiranje obsega poslovno planiranje v ministrstvu.

Organizacijska enota, pristojna za obrambne zadeve, v sodelovanju z drugimi organizacijskimi enotami ministrstva pripravi **oceno tveganj in ogrožanja nacionalne varnosti RS** in pri tem sodeluje z drugimi državnimi organi ter organi Nata in EU. Ocena tveganj in ogrožanja je rezultat neprekinjenega procesa spremljanja varnostnega okolja, napovedovanja potencialnih groženj varnosti, tveganj in priložnosti za državo. Zajema napoved sprememb varnostnega okolja, ki jih je treba

upoštevati pri dolgoročnem, srednjeročnem in kratkoročnem planiranju. Ocena je podlaga za izdelavo strateškega pregleda obrambe, dopolnitve in spremembe Resolucije o strategiji nacionalne varnosti), Obrambne strategije RS (v nadaljevanju: obrambna strategija), za planiranje razvoja vojaških in civilnih zmogljivosti ter planiranje virov za njihov razvoj in uporabo.

Ocena tveganj in ogrožanja se izdelava v obliki napovedi razvoja strateškega okolja predvsem na področju mednarodnega političnega okolja, vojaškega okolja, tehnološkega razvoja, gospodarskih razmer, družbenega in naravnega okolja ter pravnih zadev.

4.3.2.1 Dolgoročni obrambni plan

Organizacijska enota, pristojna za obrambno politiko, v sodelovanju z organizacijskimi enotami na I. ravni planiranja praviloma vsaka štiri leta, za obdobje najmanj dvanajstih let, pripravi predlog dolgoročnega obrambnega plana in ga posreduje ministru. Z dolgoročnim obrambnim planom se določa smer razvoja obrambnega sistema, s katerim se uresničuje obrambna strategija v dolgoročnem obdobju, spreminjanje obrambnih zmogljivosti ter spreminjanje strukture in pripravljenosti SV.

Dolgoročni obrambni plan vključuje splošni dolgoročni program razvoja in opremljanja SV ter vsebuje predvsem:

- povzetek ocene tveganj in ogrožanja nacionalne varnosti RS,
- temeljne značilnosti dosedanjega razvoja obrambnega sistema,
- poslanstva in naloge,
- cilje in prioriteta področja,
- predloge za doseganje ključnih zmogljivosti,
- planiran obseg in strukturo SV,
- plan raziskav in razvoja,
- plan nabav opreme in infrastrukture,
- plan razvoja organiziranosti obrambnega sistema,
- plan razvoja sistema upravljanja s človeškimi viri,
- plan razvoja logistike,
- plan razvoja komunikacijsko informacijskega sistema ter
- obrambne izdatke in potrebne vire.

4.3.2.2 Srednjeročni program

Organizacijska enota, pristojna za obrambno politiko, v sodelovanju z organizacijskimi enotami na I. ravni planiranja vsako parno leto pred začetkom postopka sprejema državnega proračuna pripravi predlog srednjeročnega programa in ga posreduje ministru. V srednjeročnem programu se prikaže razvoj ter predvideno stanje zmogljivosti na koncu vsakega leta praviloma za obdobje šestih let, skladno z obrambnim planiranjem Nata in planiranjem v EU.

Srednjeročni program je sestavljen iz:

- srednjeročnega obrambnega programa in
- srednjeročnega programa zaščite in reševanja.

Srednjeročni obrambni program vsebuje predvsem:

- ključne elemente obrambne politike v srednjeročnem obdobju,
- razvoj obrambnega sistema,
- poslanstvo in naloge obrambnega sistema,
- razvojne cilje,
- razvojne prioritete,
- razvoj strukture obrambnega sistema,
- organizacijsko strukturo ministrstva,
- obseg in strukturo SV,

- glavne programe obrambnega sistema v srednjeročnem obdobju,
- upravljanje človeških virov,
- sistem upravljanja človeških virov,
- obrazložitev kadrovske strukture,
- obrambne izdatke,
- makroekonomska gibanja in predvidevanja ter
- projekcijo obrambnih izdatkov in strukturo finančnih virov.

Dodatki srednjeročnega obrambnega programa iz prejšnjega odstavka so predvsem:

- plan implementacije ciljev sil,
- tabele sil,
- kadrovska struktura obrambnih sil,
- plan nabave opreme, oborožitve in streliva,
- plan komunikacijsko informacijskega sistema,
- plan usposabljanja poveljstev in enot SV,
- plan obrambne infrastrukture,
- obrambni izdatki ter
- vodenje in poveljevanje obrambnih sil.

Srednjeročni program zaščite in reševanja je tisti del nacionalnega programa varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, katerega izvajanje je v pristojnosti ministrstva (URSZR in Inšpektorata RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami). Dodatki srednjeročnega programa zaščite in reševanja iz prejšnjega odstavka so predvsem:

- načrt opremljanja sil na državni in regijski ravni,
- načrt usposabljanja služb, enot in drugih operativnih sestavov in
- načrt razvoja infrastrukture za potrebe zaščite, reševanja in pomoči v državni pristojnosti.

4.3.3 Planiranje delovanja

Planiranje delovanja obrambnih sil, civilnih zmogljivosti za podporo Slovenski vojski in zavezniškim silam ter zmogljivosti zaščite in reševanja obsega izdelavo načrtov za delovanje in uporabo razpoložljivih sil v miru, krizah ter izrednem in vojnem stanju. Krizno načrtovanje, izdelava obrambnih načrtov države ter izdelava načrtov zaščite in reševanja se urejajo s posebnimi predpisi.

4.3.4 Poslovno planiranje

Poslovno planiranje obsega pripravo smernic za izdelavo poslovnega plana ministrstva in proces izdelave poslovnega plana ministrstva, ki zajema določitev ciljev, izvedbenih dejavnosti in potrebnih virov za dvoletno obdobje. Sestavni del poslovnega planiranja je tudi priprava načrtov virov ministrstva.

4.3.4.1 Smernice za izdelavo poslovnega plana ministrstva

Organizacijska enota, pristojna za obrambno politiko, pripravi smernice za izdelavo poslovnega plana ministrstva in jih posreduje ministru do konca aprila vsakega leta za obdobje dveh let. Smernice pripravi na podlagi ocene tveganj in ogrožanja nacionalne varnosti RS, ugotovitev in predlogov iz letnega poročila ministrstva, srednjeročnega programa, potreb po proračunskih sredstvih neposrednih proračunskih uporabnikov in predloga proračunskega memoranduma.

Smernice za izdelavo poslovnega plana ministrstva predstavljajo usmeritve organizacijskim enotam na I. ravni planiranja za realizacijo ciljev in programov, opredeljenih v srednjeročnem programu, in so podlaga za izdelavo poslovnega plana ministrstva in poslovnih planov organizacijskih enot na I. ravni planiranja.

Smernice za izdelavo poslovnega plana ministrstva vsebujejo predvsem:

- cilje za obdobje dveh let, ki izhajajo iz srednjeročnega programa,
- ključne usmeritve za zagotavljanje in vzdrževanje operativne pripravljenosti sil,
- ključne usmeritve za spremembo strukture sil,
- ključne usmeritve za sodelovanje v operacijah kriznega odzivanja,
- ključne usmeritve za planiranje drugih nalog obrambnega sistema ter sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami,
- prioritete pri razporejanju virov (predvsem popolnjevanje s kadri, investicije v nabavo opreme in investicije v infrastrukturo) ter
- globalno razdelitev finančnih virov med organizacijske enote na I. ravni planiranja.

4.3.4.2 Poslovni plan

S poslovnim planom se določijo cilji in naloge organizacijske enote, odgovornosti za naloge, ter roki in viri za njihovo izvedbo. Poslovni plan se pripravi vsako leto za obdobje dveh let. Podlage za pripravo poslovnega plana so srednjeročni program in smernice za izdelavo poslovnega plana ministrstva.

Poslovni plan vsebuje predvsem:

- plan vodenja,
- letni program dela in
- načrte virov.

Plan vodenja predstavlja kratkoročno politiko organizacijske enote za doseganje ciljev. V planu vodenja se določijo cilji, kazalniki doseganja ciljev in ciljne vrednosti kazalnikov, roki za doseganje ciljnih vrednosti kazalnikov, morebitna tveganja pri doseganju ciljev in ključni ukrepi za odpravo vzrokov morebitnih problemov v vodenju in delovanju, ki so se pojavili v preteklem obdobju in se lahko pojavijo tudi v prihodnjem obdobju. Plan vodenja ministrstva je ena od podlag za pripravo obrazložitve predloga finančnega načrta ministrstva.

Letni program dela vsebuje naloge in projekte organizacijske enote ter roke in nosilce za doseganje ciljev, določenih v planu vodenja.

V **načrtih virov** so določeni viri, ki so potrebni za doseganje ciljev organizacijske enote. Načrti virov zajemajo predvsem finančni načrt in načrt razvojnih programov, kadrovski načrt vključno z načrtom izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja (v nadaljevanju: kadrovski načrt), načrt nabav in gradenj, program prodaje državnega stvarnega premoženja, načrt mednarodnega sodelovanja, načrt znanstvenih raziskav in načrt tehnološkega razvoja.

4.3.4.3 Priprava poslovnih planov

Organizacijska enota, pristojna za obrambno politiko, pripravi poslovni plan ministrstva. Poslovne plane izdelajo vodje organizacijskih enot na I. ravni planiranja.

Organizacijska enota, pristojna za finance, pripravi finančni načrt ministrstva, načrt nabav in gradenj ministrstva ter načrt razvojnih programov, organizacijska enota, pristojna za kadre, pripravi kadrovski načrt ministrstva, organizacijske enote, pristojne za upravljanje z nepremičninami, premoženji in načrtovanje zavarovalnin, pripravijo program prodaje državnega stvarnega premoženja ministrstva, organizacijska enota, pristojna za obrambno politiko, pripravi načrt mednarodnega sodelovanja ministrstva, organizacijska enota, pristojna za znanstveni razvoj, pripravi načrt znanstvenih raziskav ministrstva ter organizacijska enota, pristojna za tehnološki razvoj, pripravi načrt tehnološkega razvoja ministrstva.

4.3.4.4 Izvrševanje poslovnega plana

Za izvrševanje poslovnih planov so odgovorni vodje organizacijskih enot na vseh ravneh planiranja.

4.3.5 Ocenjevanje in poročanje

Ocenjevanje je stalen proces ugotavljanja odstopanja med planiranimi cilji in njihovo uresničitvijo ter vzrokov za odstopanja. Na podlagi poročil o doseganju planiranih ciljev v določenem obdobju, ki se ugotavljajo s pomočjo merjenja doseženih vrednosti kazalnikov doseganja ciljev v primerjavi s planiranimi vrednostmi, se v primeru ugotovljenih odstopanj in vzrokov zanje izvedejo ustrezni popravni ali preventivni ukrepi.

Poročila o doseganju planiranih ciljev pripravljajo vodje organizacijskih enot, ki pripravljajo poslovne plane, skladno z usmeritvami organizacijske enote, pristojne za obrambno politiko. Organizacijska enota, pristojna za obrambno politiko, na podlagi poročil vodij ter poročil inšpekcijskih organov in revizije pripravi **poročilo ministrstva** z oceno doseganja planiranih ciljev in s predlogi nadaljnjih dejavnosti ter ga posreduje ministru.

4.4 Pravilnik o delovanju notranjerevizijske službe v Ministrstvu za obrambo

Za opravljanje notranjega revidiranja v Ministrstvu za obrambo vključno z organi v sestavi in Slovensko vojsko je v ministrstvu organizirana Notranjerevizijska služba. S pravilnikom, ki velja od 28. 11. 2003, se določajo področje dela, organiziranost, namen in način dela ter pooblastila in odgovornosti Notranjerevizijske službe v ministrstvu in zaposlenih v njej.

4.4.1 Organiziranost, namen in področje dela ter pooblastila in odgovornosti Notranjerevizijske službe

4.4.1.1 Položaj in organizacija Notranjerevizijske službe

Notranjerevizijska služba je samostojna organizacijska enota v ministrstvu, ki je funkcionalno in organizacijsko ločena od drugih organizacijskih enot ter je neposredno podrejena in odgovorna ministru. Notranje revidiranje opravljajo notranji revizorji, ki morajo biti pri svojem delu samostojni in neodvisni.

4.4.1.2 Namen in področje dela Notranjerevizijske službe

Notranje revidiranje je neodvisno in nepristransko preverjanje sistema finančnega poslovanja in notranjih kontrol ter svetovanje, namenjeno izboljševanju obvladovanja tveganj in delovanja sistema finančnega poslovanja in notranjih kontrol. Predmet notranjega revidiranja so lahko vsi sistemi, postopki, dogodki in dejavnosti, ki potekajo v ministrstvu.

Cilji delovanja Notranjerevizijske službe so:

- da analizira tveganja, ki lahko vplivajo na doseganje ciljev ministrstva, in za ocenjeno tveganje pripravi ustrezen raspored revizij,
- da z vidika smotrnosti, torej gospodarnosti, uspešnosti in učinkovitosti, opredeli in ovrednoti vodstvene in kontrolne mehanizme, namenjene doseganju ciljev ministrstva,
- da obvešča ministra o svojih ugotovitvah in daje priporočila.

Namen delovanja Notranjerevizijske službe je ugotoviti, ali so postopki za obvladovanje tveganj, nadzor in upravljanje s tveganji, ki jih predstavlja vodstvo ministrstva, ustrezni, in zagotavljajo:

- da so tveganja ugotovljena in obvladovana,
- da različne skupine vodenja in upravljanja med seboj delujejo povezano in usklajeno,
- da so pomembne finančne, poslovodne in poslovne informacije točne, zanesljive in pravočasne,
- da so dejanja zaposlenih skladna z usmeritvami, standardi, postopki in veljavnimi zakoni in predpisi ter etičnimi načeli,
- da so viri gospodarno pridobljeni, učinkovito uporabljeni in ustrezno zavarovani,
- da se programi, načrti in naloge uresničujejo,
- da se pospešuje kakovost in se nenehno izboljšujejo postopki organizacije za nadzor,

- da so prepoznane pomembne zakonodajne in upravne zadeve, ki vplivajo na ministrstvo in da je odzivanje nanje ustrezno.

4.4.1.3 Pooblastila in odgovornosti Notranjerevizijske službe in zaposlenih v Notranjerevizijski službi

Notranjerevizijska služba je pri svojem delu samostojna in pri podajanju ugotovitev, ocen in priporočil neodvisna. Notranji revizorji morajo imeti zagotovljene pogoje, da svoje delo opravljajo samostojno in nepristransko. Pravico se imajo seznaniti z vsemi poslovnimi in drugimi dogodki, ki se nanašajo na poslovanje ministrstva, vodje organizacijskih enot pa morajo revizorjem pomagati in jim omogočiti:

- vpogled v poslovne listine in drugo dokumentacijo,
- posredovanje zahtevanih podatkov in informacij,
- dostop do vseh prostorov ter strojne, programske in druge opreme,
- pogovor z delavci, ki sodelujejo v procesih, ki so predmet revidiranja.

4.4.2 Način dela

Vse organizacijske enote ministrstva je treba praviloma revidirati najmanj enkrat v štirih letih.

4.4.2.1 Načrtovanje

Notranje revidiranje poteka skladno z načrti dela, ki so strateški načrt, letni načrt in načrt revizij.

Strateški načrt opredeljuje vsebino in področja dela Notranjerevizijske službe ter kadrovske, tehnične in finančne vire za obdobje štirih let. Potrdi ga minister.

V **letnem načrtu** so na podlagi opravljene analize tveganja, lahko pa tudi na pobudo vodij organizacijskih enot ministrstva, opredeljene organizacijske enote oziroma funkcije, ki bodo revidirane, ter potrebni viri sredstev za eno leto. Tudi letni načrt potrdi minister.

Načrt revizije vsebuje cilje in obseg notranje revizije, razporeditev dejavnikov (kadri, časovne in finančne omejitve) ter delovni program (postopki za ugotavljanje, analiziranje, vrednotenje in zapisovanje podatkov).

4.4.2.2 Vrste notranjih revizij

Notranjerevizijska služba opravlja redne in izredne notranje revizije, ki so lahko celovite, delne ali ponovne.

Redne notranje revizije se opravljajo skladno z letnim načrtom.

Izredne notranje revizije niso opredeljene v letnem načrtu in se opravijo na zahtevo ministra, vodje Notranjerevizijske službe ali vodje posamezne notranje organizacijske enote, če jih potrdi minister.

Celovite notranje revizije zajemajo celotno poslovanje organizacijskih enot ministrstva, s posebnim poudarkom na preverjanju notranjega kontrolnega sistema.

Delne notranje revizije obsegajo poslovanje posameznih delov organizacijskih enot ali posameznih poslov oziroma faz obravnavanja poslovnih dogodkov v eni ali več organizacijskih enotah ministrstva.

Ponovne notranje revizije so namenjene preverjanju, ali so bile nepravilnosti in pomanjkljivosti, ki so bile ugotovljene pri rednih oziroma izrednih notranjih revizijah, odpravljene.

4.4.2.3 Postopek notranjega revidiranja

Notranje revidiranje se opravlja na podlagi načrta revizije. Vodjo organizacijske enote je treba o namenu revidiranja obvestiti praviloma najmanj pet delovnih dni pred začetkom revidiranja. V obvestilu se opredelijo namen, vsebina in predvideni čas trajanja notranje revizije.

Notranji revizorji opravljajo preverjanja in preiskave v obsegu, določenem v načrtu revizije. Informacije za doseg cilja morajo notranji revizorji prepoznati, preučiti, ovrednotiti in zabeležiti. Vodja Notranjerevizijske službe mora nadzorovati opravljanje notranjih revizij.

Pri notranjem revidiranju se uporabljajo splošno uveljavljene metode, zlasti metode pregledovanja, opazovanja, poizvedovanja, preverjanja in analitičnega preiskovanja ter tehnike, kot so izdelovanje shem potekov procesov in dokumentov, razgovori in statistično vzorčenje.

4.4.2.4 Revizijsko poročilo

Najpozneje v petnajstih dneh po končani notranji reviziji Notranjerevizijska služba izdela osnutek poročila, ki ga pošlje vodji revidirane organizacijske enote. Ta mora v osmih dneh po prejemu osnutka poročila sporočiti pripombe in mnenja o ugotovitvah pregleda. Uskladitev pripomb in mnenj praviloma poteka na sestanku z vodstvom revidirane organizacijske enote. Po opravljeni uskladitvi pripomb na osnutek poročila Notranjerevizijska služba izda **revizijsko poročilo**, ki ga podpišeta notranji revizor, ki je opravil revizijo, in vodja Notranjerevizijske službe. Po presoji vodje Notranjerevizijske službe in na predlog revizorja, ki je opravil notranjo revizijo, se določi stopnja tajnosti revizijskega poročila v skladu s predpisi, ki urejajo varovanje tajnih podatkov v ministrstvu.

Poročilo o opravljeni notranji reviziji vsebuje predmet in cilje notranje revizije, metode in postopke izvajanja notranje revizije ter ugotovitve in priporočila za ukrepanje v smislu odprave ugotovljenih nepravilnosti in izboljšanja poslovanja. Ugotovitve v poročilu temeljijo na preverjenih dejstvih in dokumentiranih dokazih, priporočila in predlogi za izboljšanje poslovanja pa izhajajo neposredno iz ugotovitev opravljenega pregleda ter temeljijo na strokovnosti in izkušnjah notranjih revizorjev. Sestavni del poročila je tudi zahteva po poročanju revidirane organizacijske enote o sprejetih in opravljenih popravljalnih ukrepih.

4.4.2.5 Letno poročilo

Vodja Notranjerevizijske službe mora najkasneje do konca februarja tekočega leta pripraviti letno poročilo o delu službe za preteklo leto in ga predložiti ministru. Izvod poročila pošlje tudi Ministrstvu za finance, Službi za nadzor proračuna. Letno poročilo o delu mora obsegati primerjavo načrtovanega in dejansko opravljenega dela, povzetek ugotovitev in priporočil iz opravljenih rednih, izrednih in ponovnih notranjih revizij ter sprejetih ukrepov, poročilo o kadrih in izobraževanju, morebitne druge ugotovitve ter oceno izvajanja funkcije notranjega revidiranja.

4.4.2.6 Sodelovanje z zunanjimi institucijami

Notranjerevizijska služba vzpostavi in usklajuje sodelovanje z zunanjimi revizorji, zlasti revizorji Računskega sodišča. Vodja Notranjerevizijske službe mora sodelovati s predstavniki Službe za nadzor proračuna Ministrstva za finance in predstavniki nadzornih institucij Evropske unije ter usklajevati delo notranjih in zunanjih revizorjev.

4.5 Navodilo o načinu odpisa, neopredmetenih dolgoročnih sredstev, opredmetenih osnovnih sredstev, terjatev in obveznosti

Navodilo o načinu odpisa sredstev v Ministrstvu za obrambo določa načine in postopke odpisa neopredmetenih dolgoročnih sredstev, opredmetenih osnovnih sredstev, terjatev in obveznosti ter postopke evidentiranja odpisa v poslovnih knjigah in evidencah Ministrstva za obrambo, ki jih v skladu s pristojnostmi in odgovornostmi vodi Centralna popisna komisija v ministrstvu (v nadaljevanju: CPK).

Reden odpis (amortizacija) neopredmetenih dolgoročnih sredstev ter opredmetenih osnovnih sredstev, nadomestnih delov in drobnega inventarja se opravi v skladu z zakonom o računovodstvu in slovenskimi računovodskimi standardi. Zanj se uporabljajo amortizacijske stopnje, ki jih določa ministrstvo za finance v skladu z računovodskimi predpisi. Izvaja se na način, ki ga omogoča programski proizvod za vodenje materialno knjigovodskih evidenc v organizacijski enoti, pristojni za računovodstvo.

Izreden odpis neopredmetenih dolgoročnih sredstev, opredmetenih osnovnih sredstev, nadomestnih delov in drobnega inventarja je lahko delni ali popolni in se opravi v primeru odtujitve, primanjkljaja, izgube, kala, poškodbe ali uničenja sredstev ter v primeru trajne izločitve sredstev iz uporabe zaradi neuporabnosti, tehnološke zastarelosti ali nekompatibilnosti oziroma zaradi izgube vrednosti pravic.

Sredstva, ki so trajno izločena iz uporabe, so predmet materialnega (fizičnega) odpisa. Fizični odpis sredstev je postopek, ki ima za cilj materialno uničenje ali fizično odstranitev sredstva iz ministrstva ter ustrezno evidentiranje tega postopka v evidencah in poslovnih knjigah ministrstva.

Terjatve in obveznosti se odpisujejo v skladu z zakonom o računovodstvu in slovenskimi računovodskimi standardu na podlagi sklepa CPK ter ugotovitev in predlogov popisne komisije za popis terjatev in obveznosti v ministrstvu, ki ugotavlja zneske odprtih in zavarovanih terjatev ter zneske dvomljivih, spornih, neizterljivih in zastaranih terjatev ter stanje odprtih obveznosti. Odpis celotne terjatve pomeni prenehanje vrednostnega prikazovanja kake terjatve, ker je ne bo mogoče preoblikovati v denar; njeno do tedaj izkazano vrednost je treba obravnavati kot poslovni odhodek. Odpis dela obveznosti je delno zmanjšanje obveznosti do upnika na manjši znesek, ki ga bo po sporazumu še treba plačati. Razlika se šteje kot prihodek.

4.5.1 Postopki materialnega (fizičnega) odpisa

Predlog za fizični odpis sredstva se izpolnjuje na posebnem obrazcu, ki določa naslednje načine izločitve ter dokumente, ki jih je potrebno narediti za posamezen postopek:

POSTOPEK IZLOČITVE	DOKUMENTI, KI JIH JE POTREBNO ZAGOTOVITI
<ul style="list-style-type: none"> ▪ R – RAZSTAVITI, UPORABNO UPORABITI ZA R/D – OSTALO UNIČITI 	<p>MATERIALNI LIST <i>Gibanje 146– RAZKOMPLETIRANJE – DELNO</i> Za uporabne r/d (ocenjeno vrednost določi komisija, ki vodi postopek odpisa). <i>Gibanje 240 – ODPIS</i> Za ostalo, kar bo fizično uničeno.</p> <p>ZAPISNIK O UNIČENJU SREDSTEV Za ostalo, kar bo fizično uničeno (če se sredstva predajo specializiranim organizacijam za zbiranje surovin ali odpadkov, pa dokument o predaji sredstev oz. potrjen ML s strani take organizacije).</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Č – RAZREZATI IN UPORABITI ZA ČIŠČENJE 	<p>MATERIALNI LIST <i>Gibanje 240 – ODPIS</i></p> <p>ZAPISNIK O UNIČENJU SREDSTEV</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O – FUNKCIONALNO ONESPOSOBITI, ODPRODATI KOT SUROVINO 	<p>MATERIALNI LIST <i>Gibanje 240 – ODPIS</i></p> <p>ZAPISNIK O NAREJENI FUNKCIONALNI ONESPOSOBITVI SREDSTEV</p> <p>DOKUMENT O PREDAJI SREDSTEV SPECIALIZIRANI ORGANIZACIJI ZA ZBIranJE SUROVIN</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ L – ODPRODATI KOT CELOTO (LICITACIJA) 	<p>MATERIALNI LIST <i>Gibanje 220 – PRODAJA</i> (PO OPRAVLJENI LICITACIJI IN PREDAJI SREDSTEV KUPCU, NAREDI ML ORGANIZACIJSKA ENOTA, V KATERI SO BILA SREDSTVA ZBRANA IN ODPRODANA).</p> <p>FAKTURA – RAČUN ZA PRODANA SREDSTVA</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ D – PODARITEV 	<p>MATERIALNI LIST <i>Gibanje 240– ODPIS</i></p> <p>DARILNA POGODBA TER DOKUMENT O PREDAJI SREDSTEV</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ P – POLOMITI, DEFORMIRATI (DOKONČNO UNIČENJE, SEŽIG) 	<p>MATERIALNI LIST <i>Gibanje 240 – ODPIS</i></p> <p>ZAPISNIK O UNIČENJU SREDSTEV ALI EVTANAZIJI ŽIVALI</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ S – SERVISNI PREGLED V OE ZA PODROČJE INFORMATIKE IN KOMUNIKACIJ 	<p>MATERIALNI LIST <i>Gibanje 230 – PRENOS NA DRUGO SKLADIŠČE (NAHAJALIŠČE)</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ V – SREDSTVA PREDATI NA III. STOPNJO VZDRŽEVANJA 	<p>MATERIALNI LIST <i>Gibanje 230 – PRENOS NA DRUGO SKLADIŠČE (NAHAJALIŠČE)</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ZG – OBVESTITI OE ZA PODROČJE VOJAŠKO ZGODOVINSKE DEJAVNOSTI 	<p>MATERIALNI LIST <i>Gibanje 230 – Prenos na drugo skladišče (nahajališče)</i> (ML se naredi, če OE v SV za področje vojaško zgodovinske dejavnosti izrazi željo za sprejem sredstev, ki se morajo predhodno prekategorizirati v 3. kat.)</p>

<p>▪ UN – FUNKCIONALNO ONESPOSOBITI TER DOLOČITI STATUS EKSPONATA / UČNEGA SREDSTVA</p>	<p>MATERIALNI LIST <i>Gibanje 136 – PREKNJIŽBA</i> ZAPISNIK O FUNKCIONALNI ONESPOSOBITVI SREDSTVA IN O DOLOČITVI UČNEGA NAMENA (ZAPISNIK ZAGOTOVI: VREDNOST EKSPONATA IN INV. ŠTEVILKO)</p>
<p>▪ X – POSLATI DOPOLNILNA POJASNILA (OBRAZLOŽITEV)</p>	<p>DOPIS (OBRAZLOŽITEV) Dopolnilna pojasnila se pripravijo na podlagi zahteve NKO ali strokovne komisije za odpis.</p>

4.5.2 Materialno poslovanje v zvezi z odpisanimi sredstvi

Po realizaciji odpisa sredstev se izvede knjiženje po dokumentih:

- predlog za odpis z določenim načinom izločitve,
- zapisnik o načinu odpisa,
- priloge o odprodaji, predaji (specializirane organizacije za zbiranje in predelavo surovin oziroma za uničenje odpadkov in drugih materialov) ter druga potrdila o izvedenem uničenju,
- materialni list z ustrežno vrsto gibanja.

Na podlagi navedenih dokumentov se izvede knjiženje v organizacijski enoti, pristojni za materialno knjigovodstvo, in organizacijski enoti, ki je predlagala odpis.

Iz vsebine predstavljenih pravilnikov lahko vidimo, da ima Ministrstvo za obrambo normativno ustrezno urejena področja računovodstva, finančnega poslovanja, različnih vrst planiranja in interne revizije. Interni pravilniki v ministrstvu so usklajeni s temeljno zakonodajo, na katero se naslanjajo, in natančno urejajo navedena področja. Kot bomo videli v nadaljevanju, je spremljanje računovodskih kategorij na ministrstvu urejeno tako, da zadošča postavljenim normativom. Kljub temu pa v pri dejanskem finančnem poslovanju prihaja do raznih odstopanj, ki se ne ujemajo povsem s temeljnimi računovodskimi načeli.

V naslednjih poglavjih tako sledi analiza odlivov ministrstva in posameznih proračunskih uporabnikov v okviru ministrstva v zadnjih dveh letih in analiza planiranih odlivov ministrstva glede na sredstva v proračunu Republike Slovenije, analiza premoženjske bilance ministrstva in posameznih proračunskih uporabnikov znotraj njega, ter struktura planiranih odlivov ministrstva, ki smo jim dodali še izdatke, ki so za vojaško opremo predvideni v Temeljnih razvojnih programih, poleg tega je v analizo vključena še popravljena struktura izdatkov za blago in storitve.

5 ANALIZA ODLIVOV MINISTRSTVA ZA OBRAMBO REPUBLIKE SLOVENIJE IZ ZAKLJUČNEGA RAČUNA ZA LETI 2004 IN 2005

5.1 Struktura odhodkov po proračunskih uporabnikih

V tem poglavju je predstavljena analiza odlivov Ministrstva za obrambo, ki je bila narejena na podlagi zaključnih računov ministrstva za leti 2004 in 2005. V prvem podpoglavju je podana analiza različnih vrst odlivov za celotno ministrstvo skupaj, nato pa sledi še analiza odlivov posameznih proračunskih uporabnikov v okviru ministrstva.

Analiza odlivov Ministrstva za obrambo Republike Slovenije iz zaključnega računa prikazuje dejansko porabo sredstev MORS, medtem ko analiza v 6. poglavju analizira strukturo planiranih odlivov in njihovo gibanje po proračunskih postavkah proračuna Ministrstva za obrambo Republike Slovenije.

Tabela 5: Struktura odhodkov po proračunskih uporabnikih (v 1000 SIT)

PRORAČUNSKI UPORABNIK	ODHODKI 2005	DELEŽ (v %)	ODHODKI 2004	DELEŽ (v %)	2005/2004
PU 1911	12.919.678	14	13.276.322	15,5	97,3
PU 1912	6.060.047	6,5	5.791.631	6,8	104,6
PU 1913	566.776	0,6	551.884	0,7	102,7
PU 1914	72.828.029	78,6	65.651.874	76,8	110,9
PU 1915	247.007	0,3	213.080	0,2	115,9
MORS	92.621.536	100	85.484.791	100	108,3

Vir: Zaključni račun MORS za leti 2004 in 2005

Kot je razvidno iz tabele 5, večinski delež, kar 78,6 odstotkov celotnih odhodkov Ministrstva za obrambo Republike Slovenije, odpade na proračunskega uporabnika **PU 1914 SLOVENSKA VOJSKA**. Preostali del odhodkov je neenakomerno razporejen po proračunskih uporabnikih, in sicer 14 odstotkov odhodkov nastane v **PU 1911 UPRAVNEM DELU MORS**, 6,5 odstotkov odhodkov nastane v **PU 1912 UPRAVI RS ZA ZAŠČITO IN REŠEVANJE**, v **PU 1913 INŠPEKTORATU RS ZA VARSTVO PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI** in **PU 1915 INŠPEKTORATU RS ZA OBRAMBO** skupaj pa nastane manj kot 1 odstotek odhodkov.

5.1.1 Analiza odlivov Ministrstva za obrambo Republike Slovenije po vrstah odhodkov

Pri analizi stroškov Ministrstva za obrambo Republike Slovenije v prvem delu analiziramo skupne stroške vseh proračunskih uporabnikov, nato pa sledi analiza za vsakega proračunskega uporabnika posebej.

Tabela 6: Struktura odhodkov Ministrstva za obrambo Republike Slovenije po vrstah odhodkov (v 1000 SIT)

ODHODEK	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
Plače in drugi izdatki zaposlenim	41.386.410	44,7	37.836.696	44,3	109,4
Prispevki delodajalcev za socialno varnost	7.343.272	7,9	6.959.839	8,1	105,5
Izdatki za blago in storitve	37.633.967	40,6	34.241.811	40,1	109,9
Tekoči odhodki – skupaj	86.363.649	93,2	79.038.346	92,5	109,3
Tekoči transferi	2.528.887	2,7	2.124.947	2,5	119,0
Investicijski odhodki	2.074.199	2,2	2.635.315	3,1	78,7
Investicijski transferi	1.654.801	1,8	1.686.183	2,0	98,1
ODHODKI SKUPAJ	92.621.536	100	85.484.791	100	108,4

Vir: Zaključni račun MORS za leti 2004 in 2005

Tabela 7: Struktura izdatkov za blago in storitve MORS (v 1000 SIT)

ODHODEK (izdatki za blago in storitve)	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
Pisarniški in splošni material in storitve	2.023.343	5,4	1.831.344	5,3	110,5
Posebni material in storitve	21.761.225	57,8	20.290.731	59,3	107,2
Energija, voda, komun. storitve in komunikacije	2.225.265	5,9	1.917.249	5,6	116,1
Prevozni stroški in storitve	4.290.054	11,4	3.403.906	9,9	126,0
Izdatki za službena potovanja	751.231	2,0	752.887	2,2	99,8
Tekoče vzdrževanje	2.067.212	5,5	2.109.290	6,2	98,0
Najemnine in zakupnine	379.285	1,0	318.247	0,9	119,2
Kazni in odškodnine	245.860	0,7	527.116	1,5	46,6
Davek na izplačane plače	1.667.630	4,4	1.545.625	4,5	107,9
Drugi operativni odhodki	2.222.862	5,9	1.545.416	4,5	143,8
Izdatki za blago in storitve – skupaj	37.633.967	100	34.241.811	100	109,9

Vir: Zaključni račun MORS za leti 2004 in 2005

Odhodki Ministrstva za obrambo Republike Slovenije so v letu 2005 znašali 92,6 mrd SIT, kar je v primerjavi z letom 2004 pomenilo 8,4-odstotni porast.

V strukturi odhodkov največji delež, kar 93,2 odstotkov, odpade na tekoče odhodke, med katerimi 44,7 odstotkov predstavljajo plače in drugi izdatki zaposlenim, 40,6 odstotkov predstavljajo izdatki za blago in storitve, 7,9 odstotkov pa predstavljajo prispevki delodajalcev za socialno varnost.

Podrobnejša analiza strukture izdatkov za blago in storitve prikaže, da najvišje postavke v strukturi predstavljajo posebni materiali in storitve (57,8 odstotkov), prevozni stroški in storitve (11,4 odstotkov), energija, voda, komunalne storitve in komunikacije (5,9 odstotkov) ter drugi operativni odhodki (5,9 odstotkov). Vsi ti izdatki skupaj predstavljajo preko 80 odstotkov vseh izdatkov za blago in storitve.

Poleg tekočih odhodkov strukturo odhodkov dopolnjujejo še tekoči transferi, ki predstavljajo 2,7 odstotka vseh odhodkov, investicijski odhodki z 2,2-odstotnim deležem in investicijski transferi z 1,8-odstotnim deležem.

Pri dosedanji analizi odhodkov je vidna nedoslednost, saj metodološko davek na izplačane plače uvrščamo med stroške dela in ne med izdatke za blago in storitve. Za pravilno razporeditev so pri vsakem proračunskem uporabniku posebej in tudi za celotno Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije prikazani stroški dela posebej v tabeli.

5.1.2. Dejanski stroški dela za MORS

Tabela 8: Struktura stroškov dela za MORS (dejanski stroški dela v 1000 SIT)

ODHODEK	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
Plače in drugi izdatki zaposlenim	41.386.410	44,7	37.836.696	44,3	109,4
Prispevki delodajalcev za socialno varnost	7.343.272	7,9	6.959.839	8,1	105,5
Davek na izplačane plače	1.667.630	1,8	1.545.625	1,8	107,9
Stroški dela	50.397.312	54,4	46.342.160	54,2	108,8
CELOTNI ODHODKI MORS	92.621.536	100	85.484.791	100	108,3

Vir: Zaključni račun MORS za leti 2004 in 2005

Stroški dela, ki zajemajo plače in druge izdatke zaposlenim v višini 41,39 mrd SIT, prispevke delodajalcev za socialno varnost v višini 7,34 mrd SIT in davke na izplačane plače v višini 1,67 mrd SIT, so potemtakem v letu 2005 znašali 50,4 mrd SIT ter v primerjavi z letom 2004 zrasli za 8,8 odstotkov. Strukturno predstavljajo 54,4 odstotkov odhodkov Ministrstva za obrambo Republike Slovenije.

V nadaljevanju je prikazana analiza stroškov po posameznih proračunskih uporabnikih v okviru ministrstva.

5.2 PU 1911 Upravni del MORS

5.2.1 Analiza odlivov proračunskega uporabnika po vrstah odhodkov

Tabela 9: Struktura odhodkov proračunskega uporabnika PU 1911 po vrstah odhodkov (v 1000 SIT)

ODHODEK	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
Plače in drugi izdatki zaposlenim	6.117.647	47,3	5.981.362	45,1	102,3
Prispevki delodajalcev za socialno varnost	988.359	7,7	976.238	7,4	101,2
Izdatki za blago in storitve	3.346.586	25,9	3.280.026	24,7	102,0
Tekoči odhodki – skupaj	10.452.592	80,9	10.237.626	77,1	102,1
Tekoči transferi	1.134.080	8,8	1.146.249	8,6	98,9
Investicijski odhodki	1.333.006	10,3	1.889.207	14,2	70,6
Investicijski transferi	0	0,0	3.240	0,0	/
ODHODKI SKUPAJ	12.919.678	100	13.276.322	100	97,3

Vir: Zaključni račun MORS za leti 2004 in 2005

Tabela 10: Struktura izdatkov za blago in storitve proračunskega uporabnika PU 1911 (v 1000 SIT)

ODHODEK (izdatki za blago in storitve)	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
Pisarniški in splošni material in storitve	472.132	14,1	483.991	14,8	97,5
Posebni material in storitve	451.336	13,5	422.714	12,9	106,8
Energija, voda, komun. storitve in komunikacije	523.259	15,6	481.862	14,7	108,6
Prevozní stroški in storitve	149.129	4,5	167.153	5,1	89,2
Izdatki za službena potovanja	179.129	5,4	190.857	5,8	93,9
Tekoče vzdrževanje	435.262	13,0	392.395	12,0	110,9
Najemnine in zakupnine	180.185	5,4	85.897	2,6	209,8
Kazni in odškodnine	81.011	2,4	213.631	6,5	37,9
Davek na izplačane plače	340.089	10,2	326.086	9,9	104,3
Drugi operativni odhodki	534.830	15,9	515.440	15,7	103,8
Izdatki za blago in storitve – skupaj	3.346.362	100	3.280.026	100	102,0

Vir: Zaključni račun MORS za leti 2004 in 2005

V letu 2005 so odhodki pri proračunskem uporabniku PU 1911 znašali 12,9 mrd SIT, kar je v primerjavi z letom 2004 pomenilo 2,7-odstotni upad.

V strukturi odhodkov največji delež, kar 80,9 odstotkov, odpade na tekoče odhodke, med katerimi 47,3 odstotkov predstavljajo plače in drugi izdatki zaposlenim, 25,9 odstotkov predstavljajo izdatki za blago in storitve, 7,7 odstotkov pa predstavljajo prispevki delodajalcev za socialno varnost.

Podrobnejša analiza strukture izdatkov za blago in storitve prikaže, da najvišje postavke v strukturi predstavljajo drugi operativni odhodki (15,9 odstotkov), energija, voda, komunalne storitve in komunikacije (15,6 odstotkov), pisarniški in splošni material in storitve (14,1 odstotkov) ter tekoče vzdrževanje (13 odstotkov), ki skupaj predstavljajo več kot polovico vseh izdatkov za blago in storitve.

Poleg tekočih odhodkov strukturo celotnih odhodkov dopolnjujejo še investicijski odhodki, ki predstavljajo 10,3 odstotkov vseh odhodkov, in tekoči transferi z 8,8-odstotnim deležem.

5.2.2 Dejanski stroški dela za PU 1911

Tabela 11: Struktura stroškov dela proračunskega uporabnika PU 1911 (dejanski stroški dela v 1000 SIT)

ODHODEK	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
Plače in drugi izdatki zaposlenim	6.117.647	47,3	5.981.362	45,1	102,3
Prispevki delodajalcev za socialno varnost	988.359	7,7	976.238	7,4	101,2
Davek na izplačane plače	340.089	2,6	326.086	2,5	104,3
Stroški dela	7.446.095	57,6	7.283.686	54,9	102,2
CELOTNI ODHODKI PRORAČUNSKEGA UPORABNIKA	12.919.678	100,0	13.276.322	100	97,3

Vir: Zaključni račun MORS za leti 2004 in 2005

Tabela prikazuje dejanske stroške dela za PU 1911, saj vključuje tudi davek na izplačane plače. Stroški dela, ki zajemajo plače in druge izdatke zaposlenim v višini 6,12 mrd SIT, prispevke delodajalcev za socialno varnost v višini 988,36 mio SIT ter davke na izplačane plače v višini 340 mio SIT, so potemtakem v letu 2005 znašali 7,4 mrd SIT in v primerjavi z letom 2004 zrasli za 2,2 odstotka. Strukturno predstavljajo 57,6 odstotkov odhodkov proračunskega uporabnika PU 1911.

5.3 PU 1912 Uprava RS za zaščito in reševanje

5.3.1 Analiza odlivov proračunskega uporabnika po vrstah odhodkov

Tabela 12: Struktura odhodkov proračunskega uporabnika PU 1912 po vrstah odhodkov (v 1000 SIT)

ODHODEK	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
Plače in drugi izdatki zaposlenim	1.495.270	24,7	1.425.658	24,6	104,9
Prispevki delodajalcev za socialno varnost	269.950	4,5	265.587	4,6	101,6
Izdatki za blago in storitve	1.160.588	19,2	1.171.681	20,2	99,1
Tekoči odhodki – skupaj	2.925.808	48,3	2.862.926	49,4	102,2
Tekoči transferi	768.904	12,7	536.332	9,3	143,4
Investicijski odhodki	710.534	11,7	709.430	12,2	100,2
Investicijski transferi	1.654.801	27,3	1.682.943	29,1	98,3
ODHODKI SKUPAJ	6.060.047	100	5.791.631	100	104,6

Vir: Zaključni račun MORS za leti 2004 in 2005

Tabela 13: Struktura izdatkov za blago in storitve proračunskega uporabnika PU 1912 (v 1000 SIT)

ODHODEK (izdatki za blago in storitve)	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
Pisarniški in splošni material in storitve	146.673	12,6	146.790	12,5	99,9
Posebni material in storitve	193.493	16,7	212.141	18,1	91,2
Energija, voda, komun. storitve in komunikacije	242.429	20,9	217.327	18,5	111,6
Prevozní stroški in storitve	54.368	4,7	50.549	4,3	107,6
Izdatki za službena potovanja	27.975	2,4	24.634	2,1	113,6
Tekoče vzdrževanje	181.780	15,7	191.998	16,4	94,7
Najemnine in zakupnine	55.015	4,7	53.080	4,5	103,6
Kazni in odškodnine	0	0,0	0	0,0	0
Davek na izplačane plače	64.883	5,6	60.818	5,2	106,7
Drugi operativni odhodki	193.972	16,7	214.344	18,3	90,5
Izdatki za blago in storitve – skupaj	1.160.588	100	1.171.681	100	99,1

Vir: Zaključni račun MORS za leti 2004 in 2005

V letu 2005 so odhodki pri proračunskem uporabniku PU 1912 znašali 6 mrd SIT, kar je v primerjavi z letom 2004 pomenilo 4,6-odstotni porast. V strukturi odhodkov največji delež predstavljajo tekoči odhodki, ki znašajo 48,3 odstotkov. Med njimi 24,7 odstotkov predstavljajo plače in drugi izdatki zaposlenim, 19,2 odstotkov predstavljajo izdatki za blago in storitve, 4,5 odstotkov pa predstavljajo prispevki delodajalcev za socialno varnost.

Podrobnejša analiza strukture izdatkov za blago in storitve prikaže, da najvišje postavke v strukturi predstavljajo energija, voda, komunalne storitve in komunikacije (20,9 odstotkov), drugi operativni odhodki (16,7 odstotkov), posebni material in storitve (16,7 odstotkov) in tekoče vzdrževanje (15,7 odstotkov), ki skupaj predstavljajo 70 odstotkov vseh izdatkov za blago in storitve.

Poleg tekočih odhodkov strukturo celotnih odhodkov dopolnjujejo še investicijski transferi, ki predstavljajo 27,3 odstotkov odhodkov, tekoči transferi z 12,7-odstotnim deležem in investicijski odhodki z 11,7-odstotnim deležem.

5.3.2 Dejanski stroški dela za PU 1912

Tabela 14: Struktura stroškov dela proračunskega uporabnika PU 1912 (dejanski stroški dela v 1000 SIT)

ODHODEK	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
Plače in drugi izdatki zaposlenim	1.495.270	24,7	1.425.658	24,6	104,9
Prispevki delodajalcev za socialno varnost	269.950	4,5	265.587	4,6	101,6
Davek na izplačane plače	64.883	1,1	60.818	1,1	106,7
Stroški dela	1.830.103	30,3	1.752.063	30,3	104,5
CELOTNI ODHODKI PRORAČUNSKEGA UPORABNIKA	6.060.047	100	5.791.631	100	104,6

Vir: Zaključni račun MORS za leti 2004 in 2005

Tabela prikazuje dejanske stroške dela za PU 1912, saj vključuje tudi davek na izplačane plače. Stroški dela, ki zajemajo plače in druge izdatke zaposlenim v višini 1,5 mrd SIT, prispevke delodajalcev za socialno varnost v višini 269,95 mio SIT in davke na izplačane plače v višini 64,88 mio SIT, so potemtakem v letu 2005 znašali 1,83 mrd SIT ter v primerjavi z letom 2004 zrasli za 4,5 odstotka. Strukturno predstavljajo 30,3 odstotkov odhodkov proračunskega uporabnika PU 1912.

5.4 PU 1913 Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami

5.4.1 Analiza odlivov proračunskega uporabnika po vrstah odhodkov

Tabela 15: Struktura odhodkov proračunskega uporabnika PU 1913 po vrstah odhodkov (v 1000 SIT)

ODHODEK	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
Plače in drugi izdatki zaposlenim	396.366	69,9	386.918	70,1	102,4
Prispevki delodajalcev za socialno varnost	63.819	11,3	64.066	11,6	99,6
Izdatki za blago in storitve	84.877	15,0	74.589	13,5	113,8
Tekoči odhodki – skupaj	545.062	96,2	525.573	95,2	103,7
Tekoči transferi	0	0,0	536	0,1	/
Investicijski odhodki	21.714	3,8	25.775	4,7	84,2
Investicijski transferi	0	0,0	0	0,0	0,0
ODHODKI SKUPAJ	566.776	100	551.884	100	102,7

Vir: Zaključni račun MORS za leti 2004 in 2005

Tabela 16: Struktura izdatkov za blago in storitve proračunskega uporabnika PU 1913 (v 1000 SIT)

ODHODEK (izdatki za blago in storitve)	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
Pisarniški in splošni material in storitve	11.315	13,3	9.952	13,3	113,7
Posebni material in storitve	2.091	2,5	19	0,0	11005,3
Energija, voda, komun. storitve in komunikacije	12.883	15,2	8.959	12,0	143,8
Prevozni stroški in storitve	14.222	16,8	15.483	20,8	91,9
Izdatki za službena potovanja	1.341	1,6	1.248	1,7	107,5
Tekoče vzdrževanje	2.612	3,1	1.470	2,0	177,7
Najemnine in zakupnine	7.754	9,1	6.813	9,1	113,8
Kazni in odškodnine	0	0,0	0	0,0	0,0
Davek na izplačane plače	28.915	34,1	25.626	34,4	112,8
Drugi operativni odhodki	3.744	4,4	5.019	6,7	74,6
Izdatki za blago in storitve – skupaj	84.877	100	74.589	100	113,8

Vir: Zaključni račun MORS za leti 2004 in 2005

V letu 2005 so odhodki pri proračunskem uporabniku PU 1913 znašali 566,8 mio SIT, kar je v primerjavi z letom 2004 pomenilo 2,7-odstotni porast. V strukturi odhodkov največji delež predstavljajo tekoči odhodki, ki znašajo 96,2 odstotkov. Med njimi 69,9 odstotkov predstavljajo plače in drugi izdatki zaposlenim, 15 odstotkov predstavljajo izdatki za blago in storitve, 11,3 odstotkov pa predstavljajo prispevki delodajalcev za socialno varnost.

Podrobnejša analiza strukture izdatkov za blago in storitve prikaže, da najvišje postavke v strukturi predstavljajo davek na izplačane plače (34,1 odstotek), prevozni stroški in storitve (16,8 odstotkov), energija, voda, komunalne storitve in komunikacije (15,2 odstotkov) ter pisarniški in splošni material in storitve (13,3 odstotkov), ki skupaj predstavljajo skoraj 80 odstotkov vseh izdatkov za blago in storitve.

Poleg tekočih odhodkov strukturo celotnih odhodkov dopolnjujejo še investicijski odhodki, ki predstavljajo 3,8-odstotni delež odhodkov.

5.4.2 Dejanski stroški dela za PU 1913

Tabela 17: Struktura stroškov dela proračunskega uporabnika PU 1913 (dejanski stroški dela v 1000 SIT)

ODHODEK	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
Plače in drugi izdatki zaposlenim	396.366	69,9	386.918	70,1	102,4
Prispevki delodajalcev za socialno varnost	63.819	11,3	64.066	11,6	99,6
Davek na izplačane plače	28.915	5,1	25.626	4,6	112,8
Stroški dela	489.100	86,3	476.610	86,4	102,6
CELOTNI ODHODKI PRORAČUNSKEGA UPORABNIKA	566.776	100	551.884	100	102,7

Vir: Zaključni račun MORS za leti 2004 in 2005

Tabela prikazuje dejanske stroške dela za PU 1913, saj vključuje tudi davek na izplačane plače. Stroški dela, ki zajemajo plače in druge izdatke zaposlenim v višini 396,37 mio SIT, prispevke delodajalcev za socialno varnost v višini 63,82 mio SIT ter davke na izplačane plače v višini 28,92 mio SIT, so potemtakem v letu 2005 znašali 489,1 mio SIT in v primerjavi z letom 2004 zrasli za 2,6 odstotka. Strukturno predstavljajo 86,3 odstotkov odhodkov proračunskega uporabnika PU 1913.

5.5 PU 1914 Slovenska vojska

5.5.1 Analiza odlivov proračunskega uporabnika po vrstah odhodkov

Tabela 18: Struktura odhodkov proračunskega uporabnika PU 1914 po vrstah odhodkov (v 1000 SIT)

ODHODEK	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
Plače in drugi izdatki zaposlenim	33.205.874	45,6	29.892.053	45,5	111,1
Prispevki delodajalcev za socialno varnost	5.987.448	8,2	5.626.964	8,6	106,4
Izdatki za blago in storitve	33.008.803	45,3	29.691.027	45,2	111,2
Tekoči odhodki – skupaj	72.202.125	99,1	65.210.044	99,3	110,7
Tekoči transferi	625.904	0,9	441.830	0,7	141,7
Investicijski odhodki	0	0,0	0	0,0	0,0
Investicijski transferi	0	0,0	0	0,0	0,0
ODHODKI SKUPAJ	72.828.029	100	65.651.874	100	110,9

Vir: Zaključni račun MORS za leti 2004 in 2005

Tabela 19: Struktura izdatkov za blago in storitve proračunskega uporabnika PU 1914 (v 1000 SIT)

ODHODEK (izdatki za blago in storitve)	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
Pisarniški in splošni material in storitve	1.389.990	4,2	1.187.828	4,0	117,0
Posebni material in storitve	21.112.147	64,0	19.655.732	66,2	107,4
Energija, voda, komun. storitve in komunikacije	1.445.749	4,4	1.208.746	4,1	119,6
Prevozni stroški in storitve	4.065.781	12,3	3.165.869	10,7	128,4
Izdatki za službena potovanja	541.024	1,6	534.426	1,8	101,2
Tekoče vzdrževanje	1.447.386	4,4	1.523.321	5,1	95,0
Najemnine in zakupnine	136.331	0,4	172.440	0,6	79,1
Kazni in odškodnine	164.849	0,5	313.485	1,1	52,6
Davek na izplačane plače	1.216.121	3,7	1.119.081	3,8	108,7
Drugi operativni odhodki	1.489.425	4,5	810.099	2,7	183,9
Izdatki za blago in storitve – skupaj	33.008.803	3	29.691.027	100	111,2

Vir: Zaključni račun MORS za leti 2004 in 2005

V letu 2005 so odhodki pri proračunskem uporabniku PU 1914 znašali 72,8 mrd SIT, kar je v primerjavi z letom 2004 pomenilo 10,9-odstotni porast. V strukturi odhodkov skoraj celotni delež predstavljajo tekoči odhodki, ki znašajo 99,1 odstotek odhodkov. Med njimi 45,6 odstotkov predstavljajo plače in drugi izdatki zaposlenim, 45,3 odstotkov predstavljajo izdatki za blago in storitve, 8,2 odstotkov pa predstavljajo prispevki delodajalcev za socialno varnost.

Podrobnejša analiza strukture izdatkov za blago in storitve prikaže, da najvišje postavke v strukturi predstavljajo posebni material in storitve (64 odstotkov), prevozni stroški in storitve (12,3 odstotkov), drugi operativni odhodki (4,5 odstotkov) in tekoče vzdrževanje (4,4 odstotke), ki skupaj predstavljajo 85 odstotkov vseh izdatkov za blago in storitve.

Poleg tekočih odhodkov strukturo odhodkov dopolnjujejo še tekoči transferi, ki predstavljajo 0,9-odstotni delež odhodkov.

5.5.2 Dejanski stroški dela za PU 1914

Tabela 20: Struktura stroškov dela proračunskega uporabnika PU 1914 (dejanski stroški dela v 1000 SIT)

ODHODEK	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
Plače in drugi izdatki zaposlenim	33.205.874	45,6	29.892.053	45,5	111,1
Prispevki delodajalcev za socialno varnost	5.987.448	8,2	5.626.964	8,6	106,4
Davek na izplačane plače	1.216.121	1,7	1.119.081	1,7	108,7
Stroški dela	40.409.443	55,5	36.638.098	55,8	110,3
CELOTNI ODHODKI PRORAČUNSKEGA UPORABNIKA	72.828.029	100	65.651.874	100	110,9

Vir: Zaključni račun MORS za leti 2004 in 2005

Tabela prikazuje dejanske stroške dela za PU 1914, saj vključuje tudi davek na izplačane plače. Stroški dela, ki zajemajo plače in druge izdatke zaposlenim v višini 33,2 mrd SIT, prispevke delodajalcev za socialno varnost v višini 5,99 mrd SIT in davke na izplačane plače v višini 1,22 mrd SIT, so potemtakem v letu 2005 znašali 40,4 mrd SIT ter v primerjavi z letom 2004 zrasli za 10,3 odstotka. Strukturno predstavljajo 55,5 odstotkov odhodkov proračunskega uporabnika PU 1914.

5.6 PU 1915 Inšpektorat RS za obrambo

5.6.1 Analiza odlivov proračunskega uporabnika po vrstah odhodkov

Tabela 21: Struktura odhodkov proračunskega uporabnika PU 1915 po vrstah odhodkov (v 1000 SIT)

ODHODEK	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
Plače in drugi izdatki zaposlenim	171.253	69,3	150.705	70,7	113,6
Prispevki delodajalcev za socialno varnost	33.696	13,6	26.984	12,7	124,9
Izdatki za blago in storitve	33.113	13,4	24.488	11,5	135,2
Tekoči odhodki – skupaj	238.062	96,3	202.177	94,9	117,7
Tekoči transferi	0	0,0	0	0,0	0,0
Investicijski odhodki	8.945	3,6	10.903	5,1	82,0
Investicijski transferi	0	0,0	0	0,0	0,0
ODHODKI SKUPAJ	247.007	100	213.080	100	115,9

Vir: Zaključni račun MORS za leti 2004 in 2005

Tabela 22: Struktura izdatkov za blago in storitve proračunskega uporabnika PU 1915 (v 1000 SIT)

ODHODEK (izdatki za blago in storitve)	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
Pisarniški in splošni material in storitve	3.233	9,8	2.783	11,4	116,2
Posebni material in storitve	2.158	6,5	125	0,5	1726,4
Energija, voda, komun. storitve in komunikacije	945	2,9	355	1,4	266,2
Prevozní stroški in storitve	6.554	19,8	4.852	19,8	135,1
Izdatki za službena potovanja	1.538	4,6	1.722	7,0	89,3
Tekoče vzdrževanje	172	0,5	106	0,4	162,3
Najemnine in zakupnine	0	0,0	17	0,1	/
Kazni in odškodnine	0	0,0	0	0,0	0,0
Davek na izplačane plače	17.622	53,2	14.014	57,2	125,7
Drugi operativni odhodki	891	2,7	514	2,1	173,3
Izdatki za blago in storitve – skupaj	33.113	100	24.488	100	135,2

Vir: Zaključni račun MORS za leti 2004 in 2005

V letu 2005 so odhodki pri proračunskem uporabniku PU 1915 znašali 247 mio SIT, kar je v primerjavi z letom 2004 pomenilo 15,9-odstotni porast. V strukturi odhodkov največji delež predstavljajo tekoči odhodki, ki znašajo 96,3 odstotkov. Med njimi 69,3 odstotkov predstavljajo plače in drugi izdatki zaposlenim, 13,4 odstotka predstavljajo izdatki za blago in storitve, 13,6 odstotkov pa predstavljajo prispevki delodajalcev za socialno varnost.

Podrobnejša analiza strukture izdatkov za blago in storitve prikaže, da najvišje postavke v strukturi predstavljajo davki na izplačane plače (53,2 odstotkov), prevozní stroški in storitve (19,8 odstotkov), pisarniški in splošni material in storitve (9,8 odstotkov) ter posebni material in storitve (6,5 odstotkov), ki skupaj predstavljajo skoraj 90 odstotkov vseh izdatkov za blago in storitve.

Poleg tekočih odhodkov strukturo odhodkov dopolnjujejo še investicijski odhodki, ki predstavljajo 3,6-odstotni delež odhodkov.

5.6.2 Dejanski stroški dela za PU 1915

Tabela 23: Struktura stroškov dela proračunskega uporabnika PU 1915 (dejanski stroški dela v 1000 SIT)

ODHODEK	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
Plače in drugi izdatki zaposlenim	171.253	69,3	150.705	70,7	113,6
Prispevki delodajalcev za socialno varnost	33.696	13,6	26.984	12,7	124,9
Davek na izplačane plače	17.622	7,1	14.014	6,6	125,7
Stroški dela	222.571	90,0	191.703	90,0	116,1
CELOTNI ODHODKI PRORAČUNSKEGA UPORABNIKA	247.000	100	213.080	100	115,9

Vir: Zaključni račun MORS za leti 2004 in 2005

Tabela prikazuje dejanske stroške dela, saj vključuje tudi davek na izplačane plače. Stroški dela, ki zajemajo plače in druge izdatke v višini 171,25 mio SIT, prispevke delodajalcev za socialno varnost v višini 33,7 mio SIT ter davke na izplačane plače v višini 17,62 mio SIT, so potemtakem v letu 2005 znašali 222,57 mio SIT in v primerjavi z letom 2004 zrasli za 16,1 odstotek. Strukturno predstavljajo 90 odstotkov odhodkov proračunskega uporabnika PU 1915.

6 ANALIZA PLANIRANIH ODLIVOV MINISTRSTVA ZA OBRAMBO PO PRORAČUNSKIH POSTAVKAH IN PRORAČUNSKIH UPORABNIKIH ZA LETI 2004 IN 2005

V tem poglavju je predstavljena analiza planiranih odlivov Ministrstva za obrambo, ki je bila narejena na podlagi spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004 in rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2005. Analiza na podlagi proračuna omogoča pregled strukture odhodkov in njihovo gibanje pri posameznih proračunskih uporabnikih po proračunskih postavkah.

6.1 Struktura odhodkov po proračunskih uporabnikih

Odhodki po programu proračuna so analizirani za dve zaporedni leti, in sicer za leto 2004 in leto 2005. Za predmet analize smo vzeli spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004 in rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005.

Tabela 24: Razdelitev odhodkov glede na proračunske uporabnike (v 1000 SIT)

	MINISTRSTVO ZA OBRAMBO	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
1911	Upravni del MORS	15.624.688	16,0	14.414.242	16,5	108,4
1912	Uprava RS za zaščito in reševanje	6.342.623	6,5	5.377.957	6,2	117,9
1913	Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami	595.723	0,6	544.802	0,6	109,3
1914	Generalštab Slovenske vojske	74.945.482	76,7	66.543.421	76,4	112,6
1915	Inšpektorat RS za obrambo	261.732	0,3	236.111	0,3	110,9
	SKUPAJ	97.770.248	100	87.116.533	100,00	112,2

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004

Tabela 25: Razdelitev stroškov glede na postavke (v 1000 SIT)

	POSTAVKE	2005	DELEŽ	2006	DELEŽ	2005/2004
1911	ZNANOST IN TEHNOLOŠKI RAZVOJ	1.934.560	2,0	2.860.000	3,3	67,6
1911	OBRAMBA IN UKREPI OB IZREDNIH DOGODKIH	13.690.128	14,0	11.554.242	13,3	118,5
1912	OBRAMBA IN UKREPI OB IZREDNIH DOGODKIH	6.342.623	6,5	5.377.957	6,2	117,9
1913	OBRAMBA IN UKREPI OB IZREDNIH DOGODKIH	595.723	0,6	544.802	0,6	109,3
1914	OBRAMBA IN UKREPI OB IZREDNIH DOGODKIH	74.945.482	76,7	66.543.421	76,4	112,6
1915	OBRAMBA IN UKREPI OB IZREDNIH DOGODKIH	261.732	0,3	236.111	0,3	110,9
	SKUPAJ	97.770.248	100	87.116.533	100	112,2

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004

Odhodki ministrstva so v grobem razdeljeni na dve postavki, in sicer: odhodki, nastali v okviru postavke **znanosti in tehnološkega razvoja**, ki so v letu 2005 znašali 1,9 mrd SIT oziroma 2 odstotka proračuna, in odhodki, nastali v okviru postavke **obrambe in ukrepov ob izrednih dogodkih** v znesku 95,8 mrd SIT, oziroma 98 odstotkov proračuna. Odhodki postavke obrambe in ukrepov ob izrednih dogodkih so vodeni pri vseh proračunskih uporabnikih, odhodki postavke znanosti in tehnološkega razvoja pa le pri PU 1911 – Upravnem delu MORS. Odhodki vseh postavk so v letu

2005 glede na leto 2004 porasli, razen odhodkov znanosti in tehnološkega razvoja, ki so v letu 2005 v primerjavi z letom 2004 padli za 32,4 odstotkov.

6.2 PU 1911 Upravni del MORS

6.2.1 Analiza odhodkov proračunskega uporabnika po programih proračuna

Tabela 26: Razdelitev stroškov znotraj PU 1911 (v 1000 SIT)

	PU 1911 UPRAVNI DEL MORS	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
I.	ZNANOST IN TEHNOLOŠKI RAZVOJ	1.934.560	12,4	2.860.000	19,8	67,6
I.1.	Znanstveno – raziskovalna dejavnost					
I.1.a.	Razvoj in raziskave	952.560	6,1	1.860.000	12,9	51,2
I.2.	Tehnološki razvoj					
I.2.a.	Tehnološki razvoj na obrambnem področju	982.000	6,3	1.000.000	6,9	98,2
II.	OBRAMBA IN UKREPI OB IZREDNIH DOGODKIH	13.690.128	87,6	11.554.242	80,2	118,5
II.1.	Splošne in skupne funkcije					
II.1.a.	Urejanje skupnih funkcij na področju obrambe	10.270.816	65,7	10.100.841	70,1	101,7
II.1.b.	Nabor in napotitev	0	0,0	96.224	0,7	/
II.1.c.	Popolnjevanje obrambnih struktur	92.920	0,6	0	0,0	/
II.1.d.	Mednarodno sodelovanje	1.102.310	7,1	1.003.411	7,0	109,9
II.1.e.	Upravljanje z državnim premoženjem	2.224.082	14,2	353.766	2,5	628,7
	SKUPAJ	15.624.688	100	14.414.242	100	108,4

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004

Planirani odhodki PU 1911 Upravnega dela MORS so po programu proračuna v letu 2005 znašali 15,6 mrd SIT, kar je predstavljajo 16 odstotkov celotnega proračuna za MORS, in so se v primerjavi s prejšnjim letom povečali za 8,4 odstotkov.

Večji delež odhodkov proračunskega uporabnika, 87,6 odstotkov, je bil planiran za **obrambo in ukrepe ob izrednih dogodkih**, preostalih 12,4 odstotkov odhodkov pa je bilo razporejenih znotraj postavke **znanost in tehnološki razvoj**, ki jo sestavljata znanstvena dejavnost s 6,1 odstotkom planiranih odhodkov in tehnološki razvoj s 6,3 odstotkov planiranih odhodkov. V postavki obrambe in ukrepov ob izrednih dogodkih celotni delež zavzemajo splošne in skupne funkcije, med katerimi 65,7 odstotkov odhodkov proračunskega uporabnika odpade na urejanje skupnih funkcij na področju obrambe, 14,2 odstotkov odhodkov odpade na upravljanje z državnim premoženjem, preostalo pa na mednarodno sodelovanje in popolnjevanje obrambnih struktur. Podrobnejša analiza in gibanje glede na leto 2004 sta izkazana v tabeli 26.

6.2.2 Urejanje skupnih funkcij na področju obrambe

Tabela 27: Razporejanje odhodkov znotraj postavke "Urejanje skupnih funkcij na področju obrambe" (v 1000 SIT)

	Urejanje skupnih funkcij na področju obrambe	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
I.	Plače	7.295.018	71,0	6.973.623	69,04	104,6
II	Materialni stroški	1.356.553	13,2	1.417.788	14,0	95,7
II.1.	Izdatki za blago in storitve	1.337.665	13,0	0	0,0	/
II.2.	Transferi posameznikom in gospodinjstvom	3.475	0,0	0	0,0	/
II.3.	Transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam	15.413	0,2	0	0,0	/
III.	COU Poljče	20.000	0,2	2.449	0,02	816,7
III.1.	Izdatki za blago in storitve	18.200	0,2	1.049	0,01	1735,0
III.2.	Nakup in gradnja osnovnih sredstev	1.800	0,0	1.400	0,01	128,6
IV.	Počitniška dejavnost	42.000	0,4	1.000	0,01	4200
IV.1.	Izdatki za blago in storitve	31.200	0,3	1.000	0,01	3120
IV.2.	Nakup in gradnja osnovnih sredstev	10.800	0,1	0	0,0	/
V.	Oddelek za prehrano Triglav	75.000	0,7	2.000	0,02	3750
V.1.	Izdatki za blago in storitve	70.250	0,7	2.000	0,02	3512,5
V.2.	Nakup in gradnja osnovnih sredstev	4.750	0,0	0	0,0	/
VI.	Vzdrževanje stanovanjskega fonda	92.717	0,9	92.000	0,9	100,8
VI.1.	Izdatki za blago in storitve	92.717	0,9	92.000	0,9	100,8
VII.	Stroški operativnega delovanja	1.389.528	13,5	1.611.981	16,0	86,2
VII.1.	Izdatki za blago in storitve	586.124	5,7	515.908	5,1	113,6
VII.2.	Transferi posameznikom in gospodinjstvom	100	0,0	6.271	0,1	1,6
VII.3.	Nakup in gradnja osnovnih sredstev	803.304	7,8	1.089.803	10,8	73,7
	SKUPAJ	10.270.816	100,0	10.100.841	100,0	101,7

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004

Postavka »Urejanje skupnih funkcij na področju obrambe« je razdeljena na sedem podpostavk, od katerih največji delež odhodkov nastane v podpostavki plače, in sicer v znesku 7,3 mrd SIT oziroma 71 odstotkov postavke. Podrobnejša analiza ostalih odhodkov je izkazana v tabeli 27.

6.2.3 Nabor in napotitev ter popolnjevanje obrambnih struktur

Tabeli 28 in 29 prikazujeta vrednost odhodkov postavke »Nabor in napotitev« za leto 2004 ter »Popolnjevanje obrambnih struktur« za leto 2005. Ker je znotraj postavke »Nabor in napotitev« za leto 2004 obravnavana tudi postavka »Vojaške zadeve«, je dodana tudi tretja tabela, ki analizira postavko »Vojaške zadeve« med letoma 2004 in 2005.

Tabela 28: Razporejanje odhodkov znotraj postavke "Nabor in napotitev" v letu 2004 (v 1000 SIT)

	Nabor in napotitev	2004	DELEŽ
I.	Civilno služenje vojaškega roka	5.000	5,2
I.1.	Izdatki za blago in storitve	4.201	4,4
I.2.	Transferi posameznikom in gospodinjstvom	799	0,8
II.	Vojaške zadeve	91.224	94,8
II.1.	Izdatki za blago in storitve	89.975	93,5
II.2.	Transferi posameznikom in gospodinjstvom	1.249	1,3
	SKUPAJ	96.224	100,0

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004

Tabela 29: Razporejanje odhodkov znotraj postavke "Popolnjevanje obrambnih struktur" v letu 2005 (v 1000 SIT)

	Popolnjevanje obrambnih struktur	2005	DELEŽ
I.	Vojaške zadeve	92.920	100,0
I.1.	Izdatki za blago in storitve	92.180	99,2
I.2.	Transferi posameznikom in gospodinjstvom	740	0,8
	SKUPAJ	92.920	100,0

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004

Tabela 30: Razporejanje odhodkov znotraj postavke "Vojaške zadeve" v letih 2004 in 2005 (v 1000 SIT)

	Vojaške zadeve	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
I.	Izdatki za blago in storitve	92.180	99,2	89.975	98,6	102,5
II.	Transferi posameznikom in gospodinjstvom	740	0,8	1.249	1,4	59,2
	SKUPAJ	92.920	100,0	91.224	100,0	101,9

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004

Iz prve tabele je razvidno, da večinski delež odhodkov v letu 2004 znotraj obravnavane postavke »Nabor in napotitev« odpade na vojaške zadeve oziroma na izdatke za blago in storitve v sklopu vojaških zadev. Le-ti so v letu 2004 znašali 89,9 mio SIT in predstavljali 93,5 odstotka obravnavane postavke oziroma 0,7 odstotka odhodkov proračunskega uporabnika. Obvezno služenje vojaškega roka je bilo za leto 2005 odpravljeno, zato v tem letu ni bilo odhodkov iz naslova civilnega služenja vojaškega roka.

Izdatki za blago in storitve, namenjeni za vojaške zadeve, so se v letu 2005 v primerjavi z letom 2004 povečali za 2,5 odstotka, transferi posameznikom in gospodinjstvom pa zmanjšali za 40,8 odstotka. Odhodki celotne postavke »Vojaške zadeve« so se povečali za 1,9 odstotka.

6.2.4 Mednarodno sodelovanje

Tabela 31: Razporejanje odhodkov znotraj postavke "Mednarodno sodelovanje" (v 1000 SIT)

	Mednarodno sodelovanje	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
I.	Mednarodno sodelovanje	455.197	41,3	392.763	39,1	115,9
I.1.	Izdatki za blago in storitve	307.778	27,9	279.177	27,8	110,2
I.2.	Transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam	4.545	0,4	4.000	0,4	113,6
I.3.	Tekoči transferi v tujino	140.523	12,7	81.085	8,1	173,3
I.4.	Nakup in gradnja osnovnih sredstev	2.351	0,2	28.500	2,8	8,2
II.	Plače predstavnikov v tujini	316.160	28,7	300.000	29,9	105,4
II.1.	Plače in drugi izdatki zaposlenim	316.160	28,7	300.000	29,9	105,4
III.	Materialni stroški predstavnikov v tujini	330.953	30,0	310.648	31,0	106,5
III.1.	Izdatki za blago in storitve	330.953	30,0	310.648	31,0	106,5
	SKUPAJ	1.102.310	100,0	1.003.411	100,0	109,9

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004

Odhodki postavke »Mednarodno sodelovanje« so se v letu 2005 glede na leto 2004 povečali za 15,9 odstotka. Največji delež so v strukturi odhodkov dosegali izdatki za blago in storitve podpostavke materialnih stroškov predstavnikov v tujini, ki so dosegali kar 30 odstotkov celotnih odhodkov mednarodnega sodelovanja, na ravni celotnih odhodkov proračunskega uporabnika pa 2,1 odstotek odhodkov. Sledili so jim plače in drugi izdatki zaposlenim v okviru podpostavke »Plače predstavnikov v tujini«, ki so dosegali 28,7 odstotkov celotnih odhodkov mednarodnega sodelovanja.

6.2.5 Upravljanje z državnim premoženjem

Tabela 32: Razporejanje odhodkov znotraj postavke "Upravljanje z državnim premoženjem" (v 1000 SIT)

	Upravljanje z državnim premoženjem	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
I.	Nepremičnine – sredstva od prodaje državnega premoženja	1.261.540	56,7	160.000	45,2	788,5
I.1.	Izdatki za blago in storitve	1.155.626	52,0	80.000	22,6	1444,5
I.2.	Nakup in gradnja osnovnih sredstev	100.815	4,5	80.000	22,6	126,0
I.3.	Investicijski transferi proračunskim uporabnikom	5.099	0,2	0	0,0	/
II.	Premičnine – sredstva od prodaje državnega premoženja	9.680	0,4	0	0,0	/
II.1.	Izdatki za blago in storitve	3.220	0,1	0	0,0	/
II.2.	Nakup in gradnja osnovnih sredstev	6.460	0,3	0	0,0	/
III.	Zavarovalnica – sredstva odškodnine	28.363	1,3	0	0,0	/
III.1.	Izdatki za blago in storitve	28.363	1,3	0	0,0	/
IV.	Oddaja poslovnih prostorov – sredstva najemnine	97.282	4,4	10.000	2,8	972,8
IV.1.	Izdatki za blago in storitve	33.076	1,5	5.000	1,4	661,5
IV.2.	Nakup in gradnja osnovnih sredstev	64.206	2,9	5.000	1,4	1284,1
V.	Oddaja službenih stanovanj – sredstva najemnine	827.217	37,2	183.766	51,9	450,1
V.1.	Izdatki za blago in storitve	281.254	12,6	163.766	46,3	171,7
V.2.	Nakup in gradnja osnovnih sredstev	545.963	24,5	20.000	5,7	2729,8
	SKUPAJ	2.224.082	100,0	353.766	100,0	628,7

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004

Analiza odhodkov postavke »Upravljanje z državnim premoženjem« prikazuje velike spremembe v letu 2005 glede na leto 2004. Odhodki so v letu 2005 v celoti zrasli za 528,7 odstotka na vrednost 2,2 mrd SIT. Največji delež odhodkov postavke v letu 2005 odpade na podpostavko »Nepremičnine – sredstva od prodaje državnega premoženja«, ki z vrednostjo 1,26 mrd SIT predstavlja 56,7 odstotkov odhodka postavke »Upravljanje z državnim premoženjem« oziroma 8,1 odstotkov celotnih odhodkov proračunskega uporabnika, in je v primerjavi z letom 2004 zrasla za 688,5 odstotkov.

6.3 PU 1912 Uprava RS za zaščito in reševanje

6.3.1 Analiza odhodkov proračunskega uporabnika po programih proračuna

Tabela 33: Razdelitev stroškov znotraj PU 1912 (v 1000 SIT)

	PU 1912 Uprava RS za zaščito in reševanje	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
I.	OBRAMBA IN UKREPI OB IZREDNIH DOGODKIH	6.342.623	100,0	5.377.957	100,0	117,9
I.1.	Splošne in skupne funkcije	1.704.370	26,9	1.656.837	30,8	102,9
I.1.a.	Sistem opazovanja, obveščanja in alarmiranja	1.704.370	26,9	1.656.837	30,8	102,9
I.2.	Civilna zaščita in protipožarna varnost	4.638.253	73,1	3.721.120	69,2	124,6
I.2.a.	Urejanje civilne zaščite in protipožarne varnosti	1.282.022	20,2	804.054	15,0	159,4
I.2.b.	Usposabljanje in delovanje sistema za posredovanje ob izrednih dogodkih	1.917.557	30,2	1.620.350	30,1	118,3
I.2.c.	Protipožarna varnost	1.293.444	20,4	1.181.216	22,0	109,5
I.2.d.	Mednarodno sodelovanje	145.229	2,3	115.500	2,1	125,7
	SKUPAJ	6.342.623	100,0	5.377.957	100,0	117,9

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004

Planirani odhodki PU 1912 Uprave RS za zaščito in reševanje so po programu proračuna v letu 2005 znašali 6,3 mrd SIT, kar je predstavlja 6,5 odstotkov celotnega proračuna za MORS, in so se v primerjavi s prejšnjim letom povečali za 17,9 odstotka.

6.3.2 Sistem opazovanja, obveščanja in alarmiranja

Tabela 34: Razporejanje odhodkov znotraj postavke "Sistem opazovanja, obveščanja in alarmiranja" (v 1000 SIT)

	Sistem opazovanja, obveščanja in alarmiranja	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
I.	Plače – centri za obveščanje in alarmiranje	680.849	39,9	1.005.969	60,7	67,7
II.	Centri za obveščanje in alarmiranje	1.023.520	60,1	650.868	39,3	157,3
II.1.	Izdatki za blago in storitve	604.710	35,5	438.296	26,5	138,0
II.2.	Transferi posameznikom in gospodinjstvom	10.000	0,6	0	0,0	/
II.3.	Nakup in gradnja osnovnih sredstev	408.810	24,0	212.572	12,8	192,3
	SKUPAJ	1.704.370	100	1.656.837	100	102,9

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004

Postavka »Sistem opazovanja, obveščanja in alarmiranja« v grobem zajema dve podpostavki: »Plače – centri za obveščanje in alarmiranje« ter »Centri za obveščanje in alarmiranje«, katerih odhodki skupaj so v letu 2005 zrasli za 2,9 odstotka na vrednost 1,7 mrd SIT. Znatna je predvsem sprememba v strukturi znotraj postavke, saj so se odhodki, namenjeni plačam, v primerjavi z letom 2004 v letu 2005 znižali za 32,3 odstotka, medtem ko so odhodki centra za obveščanje in alarmiranje porasli za 57,3 odstotka.

6.3.3 Urejanje civilne zaščite in protipožarne varnosti

Tabela 35: Razporejanje odhodkov znotraj postavke "Urejanje civilne zaščite in protipožarne varnosti" (v 1000 SIT)

	Urejanje civilne zaščite in protipožarne varnosti	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
I.	Plače	1.159.883	90,5	682.054	84,8	170,1
II.	Materialni stroški	101.614	7,9	100.000	12,4	101,6
II.1.	Izdatki za blago in storitve	88.403	6,9	90.002	11,2	98,2
II.2.	Transferi posameznikom in gospodinjstvom	13.211	1,0	9.998	1,2	132,1
III.	Razvoj in raziskave	20.525	1,6	22.000	2,7	93,3
III.1.	Izdatki za blago in storitve	20.525	1,6	22.000	2,7	93,3
	SKUPAJ	1.282.022	100	804.054	100	159,4

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004

Odhodki postavke »Urejanje civilne zaščite in protipožarne varnosti« so v letu 2005 znašali 1,28 mrd SIT in v primerjavi z letom 2004 porasli za 59,4 odstotkov. Največji delež v strukturi odhodkov postavke pripada plačam, ki z 1,16 mrd SIT zasedajo 90,5 odstotkov odhodkov postavke in so v primerjavi z letom 2004 porasle za 70,1 odstotkov.

6.3.4 Usposabljanje in delovanje sistema za posredovanje ob izrednih dogodkih

Tabela 36: Razporejanje odhodkov znotraj postavke "Usposabljanje in delovanje sistema za posredovanje ob izrednih dogodkih" (v 1000 SIT)

	Usposabljanje in delovanje sistema za posredovanje ob izrednih dogodkih	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
I.	Izobraževalni center IG	40.000	2,1	17.263	1,1	231,7
I.1.	Izdatki za blago in storitve	37.000	1,9	14.263	0,9	259,4
I.2.	Nakup in gradnja osnovnih sredstev	3.000	0,2	3.000	0,2	100,0
II.	Stroški operativnega delovanja	1.366.380	71,3	1.231.570	76,0	110,9
II.1.	Izdatki za blago in storitve	170.497	8,9	76.891	4,7	221,7
II.2.	Transferi posameznikom in gospodinjstvom	9.015	0,5	13.000	0,8	69,3
II.3.	Transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam	315.310	16,4	335.000	20,7	94,1
II.4.	Drugi tekoči domači transferi	5.643	0,3	10.579	0,7	53,3
II.5.	Nakup in gradnja osnovnih sredstev	29.013	1,5	11.000	0,7	263,8
II.6.	Investicijski transferi pravnim in fizičnim osebam, ki niso proračunski uporabniki	821.860	42,9	785.100	48,5	104,7
II.7.	Investicijski transferi proračunskim uporabnikom	15.043	0,8	0,0	0,0	
III.	Usposabljanje in izobraževanje	155.125	8,1	85.028	5,2	182,4
III.1.	Izdatki za blago in storitve	143.075	7,5	74.328	4,6	192,5
III.2.	Transferi posameznikom in gospodinjstvom	50	0,0	700	0,0	7,1
III.3.	Transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam	12.000	0,6	10.000	0,6	120,0
IV.	Usposabljanje državljanov z ugovorom vesti za zaščito in reševanje	0	0,0	19.189	1,2	/
IV.1.	Izdatki za blago in storitve	0	0,0	19.189	1,2	/
V.	Gradnje in adaptacije	74.080	3,9	70.000	4,3	105,8
V.1.	Nakup in gradnja osnovnih sredstev	74.080	3,9	70.000	4,3	105,8
VI.	Investicije v nakup opreme	258.260	13,5	197.300	12,2	130,9
VI.1.	Izdatki za blago in storitve	88.512	4,6	113.049	7,0	78,3
VI.2.	Nakup in gradnja osnovnih sredstev	169.748	8,9	84.251	5,2	201,5
VII.	Usposabljanje za požarno varnost Krasa	23.712	1,2	0	0,0	/
VII.1.	Izdatki za blago in storitve	23.712	1,2	0	0,0	/
	SKUPAJ	1.917.557	100,0	1.620.350	100,0	118,3

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004

Odhodki iz naslova postavke »Usposabljanje in delovanje sistema za posredovanje ob izrednih dogodkih« so v letu 2005 znašali 1,92 mrd SIT oziroma 30,2 odstotka odhodkov proračunskega uporabnika in so v primerjavi z letom 2004 porasli za 18,3 odstotkov. Postavka je razdeljena na 7 podpostavk, od katerih največji del odhodkov, kar 71,3 odstotkov, nastane pri stroških operativnega delovanja. Pri analizi odhodkov je razviden tudi izpad odhodkov usposabljanja državljanov z ugovorom vesti za zaščito in reševanje, kar je posledica odprave obveznega služenja vojaškega roka.

6.3.5 Protipožarna varnost

Tabela 37: Razporejanje odhodkov znotraj postavke "Protipožarna varnost" (v 1000 SIT)

	Protipožarna varnost	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
I.	Požarni sklad	1.203.644	93,1	1.121.484	94,9	107,3
I.1.	Izdatki za blago in storitve	97.050	7,5	83.737	7,1	115,9
I.2.	Transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam	21.043	1,6	1.000	0,1	2104,3
I.3.	Nakup in gradnja osnovnih sredstev	243.000	18,8	251.708	21,3	96,5
I.4.	Investicijski transferi proračunskim uporabnikom	842.551	65,1	785.039	66,5	107,3
II.	Gasilska zveza Slovenije	89.800	6,9	59.732	5,1	150,3
II.1.	Transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam	89.800	6,9	59.732	5,1	150,3
	SKUPAJ	1.293.444	100,0	1.181.216	100,0	109,5

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004

Odhodki postavke »Protipožarna varnost« so v letu 2005 v primerjavi z letom 2004 zrasli za 9,5 odstotkov na vrednost 1,29 mrd SIT. Največji delež odhodkov postavke zajemajo odhodki iz podpostavke »Požarni sklad«, ki z vrednostjo 1,2 mrd SIT predstavljajo kar 93,1 odstotka odhodkov postavke in so se v primerjavi z letom 2004 povečali za 7,3 odstotka.

Relativno gledano je največjo spremembo odhodkov možno opaziti pri podpostavki »Transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam«, ki so se v letu 2005 v primerjavi z letom 2004 povečali za 2004,3 odstotkov, z vrednostjo 21 mio SIT pa predstavljajo le 0,3 odstotke odhodkov proračunskega uporabnika.

6.3.6 Mednarodno sodelovanje

Tabela 38: Razporejanje odhodkov znotraj postavke "Mednarodno sodelovanje" (v 1000 SIT)

	Mednarodno sodelovanje	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
I.	Mednarodno sodelovanje	55.529	38,2	25.500	22,1	217,8
I.1.	Izdatki za blago in storitve	55.529	38,2	25.500	22,1	217,8
II.	Mednarodni sklad za odstranjevanje min	89.700	61,8	90.000	77,9	99,7
II.1.	Transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam	89.700	61,8	90.000	77,9	99,7
	SKUPAJ	145.229	100	115.500	100	125,7

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004

Znotraj postavke »Mednarodno sodelovanje« je največji delež odhodkov odpadel na podpostavko »Mednarodni sklad za odstranjevanje min«, ki je z odhodki v vrednosti 89,7 mio SIT predstavljala 61,8 odstotkov odhodkov postavke. Celotni odhodki postavke »Mednarodno sodelovanje« so v letu 2005 znašali 145,23 mio SIT in se v primerjavi z letom 2004 povečali za 25,7 odstotkov.

6.4 PU 1913 Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami

6.4.1 Analiza odhodkov proračunskega uporabnika po programih proračuna

Tabela 39: Razdelitev stroškov znotraj PU 1913 (v 1000 SIT)

	Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
I.	OBRAMBA IN UKREPI OB IZREDNIH DOGODKIH	595.723	100,0	544.802	100,0	109,3
I.1.	Civilna zaščita in protipožarna varnost	595.723	100,0	544.802	100,0	109,3
I.1.a.	Urejanje civilne zaščite in protipožarne varnosti	595.723	100,0	544.802	100,0	109,3
	SKUPAJ	595.723	100	544.802	100	109,3

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004

Planirani odhodki PU 1913 Inšpektorata RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami so po programu proračuna v letu 2005 znašali 595,7 mio SIT, kar je predstavljalo 0,6 odstotka celotnega proračuna za MORS, in so se v primerjavi s prejšnjim letom povečali za 9,3 odstotka. Celotni odhodki so strukturirani v postavki »Urejanje civilne zaščite in protipožarne varnosti«, za katero podrobnejšo razdrobitev prikazuje spodnja tabela.

6.4.2 Urejanje civilne zaščite in protipožarne varnosti

Tabela 40: Razporejanje odhodkov znotraj postavke "Urejanje civilne zaščite in protipožarne varnosti" (v 1000 SIT)

	Urejanje civilne zaščite in protipožarne varnosti	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
I.	Plače	510.858	85,8	462.366	84,9	110,5
II.	Materialni stroški	48.337	8,1	41.641	7,6	116,1
II.1.	Izdatki za blago in storitve	48.109	8,1	41.141	7,6	116,9
II.2.	Transferi posameznikom in gospodinjstvom	228	0,0	500	0,1	45,6
III.	Stroški operativnega delovanja	23.845	4,0	18.147	3,3	131,4
III.1.	Izdatki za blago in storitve	10.645	1,8	14.647	2,7	72,7
III.2.	Nakup in gradnja osnovnih sredstev	13.200	2,2	3.500	0,6	377,1
IV.	Oprema za redno dejavnost	11.485	1,9	22.449	4,1	51,2
IV.1.	Nakup in gradnja osnovnih sredstev	11.485	1,9	22.449	4,1	51,2
V.	Mednarodno sodelovanje	1.198	0,2	200	0,0	599
V.1.	Izdatki za blago in storitve	1.198	0,2	200	0,0	599
	SKUPAJ	595.723	100	544.802	100	109,3

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004

Največji delež odhodkov postavke zajemajo odhodki za plače, ki z vrednostjo 510,86 mio SIT predstavljajo 85,8 odstotkov postavke in so v primerjavi z letom 2004 zrasli za 10,5 odstotkov.

6.5 PU 1914 Slovenska vojska

6.5.1 Analiza odhodkov proračunskega uporabnika po programih proračuna

Tabela 41: Razdelitev stroškov znotraj PU 1914 (v 1000 SIT)

	Generalštab Slovenske vojske	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
I.	OBRAMBA IN UKREPI OB IZREDNIH DOGODKIH	74.945.482	100,0	66.543.421	100,0	112,6
I.1.	Vojaška obramba in nacionalna varnost	74.945.482	100,0	66.543.421	100,0	112,6
I.1.a.	Usposabljanje in obrambni sistem	70.456.616	94,0	63.149.307	94,9	111,6
I.1.b.	Mednarodno sodelovanje	4.488.865	6,0	3.394.115	5,1	132,3
	SKUPAJ	74.945.482	100	66.543.421	100	112,6

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004

Planirani odhodki PU 1914 Slovenske vojske so po programu proračuna v letu 2005 znašali 74,9 mrd SIT, kar je predstavljajo 76,7 odstotkov celotnega proračuna Ministrstva za obrambo Republike Slovenije, in so se v primerjavi s prejšnjim letom povečali za 12,6 odstotkov. Odhodki so v grobem razdeljeni na dve postavki: »Mednarodno sodelovanje« in »Usposabljanje in obrambni sistem«, ki predstavlja 94 odstotkov odhodkov proračunskega uporabnika. Podrobnejša analiza je prikazana v spodnji tabeli.

6.5.2 Usposabljanje in obrambni sistem

Tabela 42: Razporejanje odhodkov znotraj postavke "Usposabljanje in obrambni sistem" (v 1000 SIT)

	Usposabljanje in obrambni sistem	2005	DELE Ž	2004	DELE Ž	2005/2004
I.	Plače – nove zaposlitve	581.591	0,8	1.261.079	2,0	46,1
II.	Plače	37.313.290	53,0	32.526.760	51,5	114,7
III.	Materialni stroški	4.649.600	6,6	3.718.199	5,9	125,0
III.1.	Izdatki za blago in storitve	4.566.424	6,5	3.655.908	5,8	124,9
III.2.	Transferi posameznikom in gospodinjstvom	83.176	0,1	62.291	0,1	133,5
IV.	Vadbeni center Pokljuka	39.000	0,1	7.695	0,0	506,8
IV.1.	Izdatki za blago in storitve	39.000	0,1	7.695	0,0	506,8
V.	Letalski prevozi	2.000	0,0	1.700	0,0	117,6
V.1.	Izdatki za blago in storitve	2.000	0,0	1.700	0,0	117,6
VI.	Vzdrževanje MTS	3.745.619	5,3	3.244.810	5,1	115,4
VI.1.	Izdatki za blago in storitve	3.745.619	5,3	3.244.810	5,1	115,4
VII.	Stroški operativnega delovanja	1.567.958	2,2	2.882.187	4,6	54,4
VII.1.	Izdatki za blago in storitve	1.567.958	2,2	2.882.187	4,6	54,4
VIII.	Vojaško šolstvo	191.841	0,3	195.000	0,3	98,4
VIII.1.	Izdatki za blago in storitve	191.841	0,3	195.000	0,3	98,4
IX.	Usposabljanje stalne sestave	858.061	1,2	880.500	1,4	97,5
IX.1.	Izdatki za blago in storitve	858.061	1,2	880.500	1,4	97,5
X.	Usposabljanje vojnega sestava Slovenske vojske	531.744	0,8	487.124	0,8	109,2
X.1.	Izdatki za blago in storitve	492.544	0,7	426.000	0,7	115,6
X.2.	Transferi posameznikom in gospodinjstvom	39.200	0,1	61.124	0,1	64,1
XI.	Usposabljanje vojakov na služenju vojaškega roka	114.890	0,2	213.600	0,3	53,8
XI.1.	Izdatki za blago in storitve	107.164	0,2	96.780	0,2	110,7
XI.2.	Transferi posameznikom in gospodinjstvom	7.726	0,0	116.820	0,2	6,6
XII.	Centralna logistična oskrba	1.863.682	2,6	713.281	1,1	261,3
XII.1.	Izdatki za blago in storitve	1.863.682	2,6	713.281	1,1	261,3
XIII.	Konstrukcije in infrastruktura	3.209.692	4,6	1.812.000	2,9	177,1
XIII.1.	Izdatki za blago in storitve	3.209.692	4,6	1.812.000	2,9	177,1
XIV.	Investicije v temeljne razvojne programe obrambnih sil	14.625.000	20,8	14.800.000	23,4	98,8
XIV.1.	Izdatki za blago in storitve	14.625.000	20,8	14.800.000	23,4	98,8
XV.	Oddaja premičnin (Falcon) – sredstva najemnine	41.769	0,1	0	0,0	/
XV.1.	Izdatki za blago in storitve	41.769	0,1	0	0,0	/
XVI.	Zdravstvena oskrba	269.428	0,4	370.372	0,6	72,7
XVI.1.	Izdatki za blago in storitve	269.428	0,4	370.372	0,6	72,7
XVII.	Nakup streliva	811.871	1,2	0	0,0	/
XVII.1.	Izdatki za blago in storitve	811.871	1,2	0	0,0	/

XVIII.	Zveza slovenskih častnikov	39.580	0,1	35.000	0,1	113,1
XVIII. 1.	Transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam	39.580	0,1	35.000	0,1	113,1
	SKUPAJ	70.456.61	6	63.149.10	7	100
			100		100	111,6

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004

Odhodki postavke »Usposabljanje in obrambni sistem« so v letu 2005 znašali 70,46 mrd SIT, kar je v primerjavi z letom 2004 pomenilo 11,6-odstotni porast. Postavka je v grobem razdeljena na 18 podpostavk, od katerih največji delež odhodkov (53 odstotkov) odpade na plače, ki so v letu 2005 znašale 37,3 mrd SIT, kar je pomenilo 14,7-odstotno rast v primerjavi z letom 2004. Podpostavka plače predstavlja 49,8 odstotkov celotnih odhodkov proračunskega uporabnika PU 1914.

Poleg plač večji znesek odhodkov zajemajo še odhodki investicij v temeljne razvojne programe obrambnih sil, pri katerih je vrednost v letu 2005 v primerjavi z letom 2004 padla za 1,2 odstotka na 14,63 mrd SIT. Relativno je rast odhodkov v letu 2005 v primerjavi z letom 2004 največja pri podpostavkah »Vadbeni center Pokljuka«, pri kateri so odhodki zrasli za 406,8 odstotkov, in pri postavki »Centralna logistična oskrba« s 161,3-odstotno rastjo odhodkov.

6.5.3 Mednarodno sodelovanje

Tabela 43: Razporejanje odhodkov znotraj postavke "Mednarodno sodelovanje" (v 1000 SIT)

	Mednarodno sodelovanje	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
I.	Sodelovanje Slovenske vojske v mednarodnih mirovni operacijah	2.789.376	62,1	2.213.822	65,2	126,0
I.1.	Plače in drugi izdatki zaposlenim	2.078.727	46,3	1.683.000	49,6	123,5
I.2.	Izdatki za blago in storitve	680.649	15,2	530.822	15,6	128,2
I.3.	Tekoči transferi v tujino	30.000	0,7	0	0,0	/
II.	Mednarodno sodelovanje	1.699.489	37,9	1.180.293	34,8	144,0
II.1.	Plače in drugi izdatki zaposlenim	498.940	11,1	337.000	9,9	148,1
II.2.	Izdatki za blago in storitve	721.240	16,1	611.640	18,0	117,9
II.3.	Tekoči transferi v tujino	479.309	10,7	231.653	6,8	206,9
	SKUPAJ	4.488.865	100,0	3.394.115	100,0	132,3

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004

Odhodki postavke »Mednarodno sodelovanje« so v letu 2005 znašali 4,49 mrd SIT, kar je v primerjavi z letom 2004 pomenilo 32,3-odstotno rast. Strukturno največji delež predstavljajo odhodki podpostavke »Sodelovanje Slovenske vojske v mednarodnih operacijah«, ki z vrednostjo 2,79 mrd SIT predstavljajo 62,1 odstotkov postavke. Relativno je rast odhodkov največja pri odhodkih podpostavke »Tekoči transferi v tujino« znotraj »Mednarodnega sodelovanja«, ki so v primerjavi z letom 2004 v letu 2005 zrasli za 106,9 odstotkov.

6.6 PU 1915 Inšpektorat RS za obrambo

6.6.1 Analiza odhodkov proračunskega uporabnika po programih proračuna

Tabela 44: Razdelitev stroškov znotraj PU 1915 (v 1000 SIT)

	Inšpektorat RS za obrambo	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
I.	OBRAMBA IN UKREPI OB IZREDNIH	261.732	100	236.111	100	110,9

DOGODKIH						
I.1.	Splošne in skupne funkcije	261.732	100	236.111	100	110,9
I.1.a	Urejanje skupnih funkcij na področju obrambe	261.732	100,0	236.111	100,0	110,9
	SKUPAJ	261.732	100,0	236.111	100,0	110,9

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004

Planirani odhodki PU 1915 Inšpektorata RS za obrambo so po programu proračuna v letu 2005 znašali 261,7 mio SIT, kar je predstavljajo 0,3 odstotka celotnega proračuna za MORS, in so se v primerjavi s prejšnjim letom povečali za 10,9 odstotkov.

6.6.2 Urejanje skupnih funkcij na področju obrambe

Tabela 45: Razporejanje odhodkov znotraj postavke "Urejanje skupnih funkcij na področju obrambe" (v 1000 SIT)

Urejanje skupnih funkcij na področju obrambe		2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
I.	Plače	229.327	87,6	209.982	88,9	109,2
II.	Stroški operativnega delovanja	17.273	6,6	13.829	5,9	124,9
II.1.	Izdatki za blago in storitve	9.051	3,5	5.576	2,4	162,3
II.2.	Transferi posameznikom in gospodinjstvom	112	0,0	0	0,0	/
II.3.	Nakup in gradnja osnovnih sredstev	8.110	3,1	8.253	3,5	98,3
III.	Mednarodno sodelovanje	4.989	1,9	3.950	1,7	126,3
III.1.	Izdatki za blago in storitve	4.989	1,9	0	0,0	/
IV.	Materialni stroški	10.143	3,9	8.350	3,5	121,5
IV.1.	Izdatki za blago in storitve	10.143	3,9	8.350	3,5	121,5
	SKUPAJ	261.732	100	236.111	100	110,9

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004

Tabela prikazuje razporeditev odhodkov znotraj postavke »Urejanje skupnih funkcij na področju obrambe«, v kateri je največji delež, kar 87,6 odstotkov odhodkov postavke, v letu 2005 odpadel na podpostavko »Plače«. Le-ta se je z vrednostjo 229,33 mio SIT v letu 2005 v primerjavi z letom 2004 povečala za 9,2 odstotka. Celotni odhodki postavke »Urejanje skupnih funkcij na področju obrambe« so v letu 2005 znašali 261,73 mio SIT in v primerjavi z letom 2004 zrasli za 10,9 odstotkov.

7 ANALIZA PREMOŽENJSKE BILANCE (BILANCE STANJA) MINISTRSTVA ZA OBRAMBO REPUBLIKE SLOVENIJE

Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije ima 5 samostojnih proračunskih uporabnikov, ki črpajo sredstva iz državnega proračuna:

- Upravni del ministrstva (PU 1911)
- Uprava RS za zaščito in reševanje (PU 1912)
- Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (PU 1913)
- Slovenska vojska (PU 1914)
- Inšpektorat RS za obrambo (PU 1915)

V tem poglavju sledi analiza premoženjske bilance posameznih proračunskih uporabnikov v okviru Ministrstva za obrambo za leti 2004 in 2005 glede na dejanske podatke iz bilance stanja.

7.1 PU 1911 Upravni del MORS

Tabela 46: Premoženjska bilanca za PU 1911 Upravni del ministrstva (v 1000 SIT)

AKTIVA	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
SEDANJA VREDNOST NEOPREDMETENIH DOLGOROČNIH SREDSTEV	789.960	0,5	420.413	0,3	187,9
SEDANJA VREDNOST NEPREMIČNIN	110.860.183	69,9	116.045.445	72,2	95,5
SEDANJA VREDNOST OPREME IN DRUGIH OPREDMETENIH OSNOVNIH SREDSTEV	44.256.748	27,9	40.868.798	25,4	108,3
TERJATVE ZA SREDSTVA DANA V UPRAVLJANJE	0	0,0	0	0,0	0,0
ZALOGE	2.304.793	1,45	2.254.397	1,40	102,2
DOLGOROČNE KAPITALSKE NALOŽBE – PREMOŽENJE PRENESENO V LAST DRUGIM UPRAVNIKOM ENOTNEGA KONTNEGA NAČRTA	0	0,0	0	0,0	0,0
DRUGE DOLGOROČNE KAPITALSKE NALOŽBE	0	0,0	0	0,0	0,0
DOLGOROČNO DANA POSOJILA IN DEPOZITI	0	0,0	0	0,0	0,0
DOLGOROČNE TERJATVE IZ POSLOVANJA	0	0,0	464.536	0,29	/
DENARNA SREDSTVA	107.865	0,07	370.731	0,23	29,1
KRATKOROČNE TERJATVE	231.625	0,15	284.603	0,18	81,4
DRUGE TERJATVE	0	0,0	0	0,0	0,0
SKUPAJ AKTIVA	158.551.174	100,00	160.708.923	100,00	98,7
PASIVA					
SPLOŠNI SKLAD	157.559.652	99,4	159.945.006	99,5	98,5
OBVEZNOSTI ZA SREDSTVA PREJETA V UPRAVLJANJE	42.649	0,027	0	0,0	/
REZERVNI SKLAD	0	0	0	0,0	0
DOLGOROČNO PREJETA POSOJILA	0	0	0	0,0	0
DOLGOROČNE OBVEZNOSTI IZ POSLOVANJA	0	0	0	0,0	0
KRATKOROČNE OBVEZNOSTI	948.873	0,60	763.917	0,47	124,2
DRUGE OBVEZNOSTI	0	0	0,0	0	0
SKUPAJ PASIVA	158.551.174	100	160.708.923	100	98,6

Vir: Premoženjska bilanca neposrednega uporabnika proračuna za leti 2004 in 2005

Premoženjska bilanca:

Pri analizi premoženjske bilance za PU 1911 UPRAVNI DEL MORS je razvidno, da največji delež aktive, ki znaša 158,6 mrd SIT, predstavlja sedanja vrednost nepremičnin v znesku 110,9 mrd SIT oziroma 69,9 odstotkov, in je v letu 2005 v primerjavi z letom 2004 padla za 4,5 odstotkov. **Opazna je nedoslednost pri vrednotenju sedanje vrednosti nepremičnin, saj je ta vrednost evidentirana le**

za proračunskega uporabnika PU 1911, medtem ko je pri vseh ostalih proračunskih uporabnikih v ministrstvu sedanja vrednost nepremičnin enaka nič oz. se vse nepremičnine vodijo samo pri proračunskem uporabniku PU 1911.

Vrednost neopredmetenih osnovnih sredstev je v istem obdobju zrasla za 87,9 odstotkov na 789,96 mio SIT, vrednost opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev pa je zrasla za 8,3 odstotke na 44,26 mrd SIT.

Preostali delež aktive predstavljata postavki sedanja vrednost opreme v znesku 44,3 mrd SIT oziroma 27,9 odstotkov, in vrednost zalog v znesku 2,3 mrd SIT oziroma 1,5 odstotkov. Pasivo skoraj v celoti zajema postavka splošni sklad v znesku 157,6 mrd SIT oziroma 99,4 odstotkov.

Premoženjska bilanca se je v letu 2005 v primerjavi z letom 2004 zmanjšala iz 160,7 mrd SIT na 158,6 mrd SIT oziroma za 1,35 odstotka. Največja sprememba v aktivni je bila pri neopredmetenih dolgoročnih sredstvih zaradi nakupa računalniških programov in licenc za programe ter nakupa in zakupa telekomunikacijskih vodov in drugih nematerialnih pravic, pri katerih je bil porast vrednosti za 87,9 odstotkov. Velika sprememba je bila tudi pri denarnih sredstvih, ki so se zmanjšala za 70 odstotkov. V pasivi se je vrednost splošnega sklada zmanjšala za 1,5 odstotka, vrednost kratkoročnih obveznosti pa porasla za 24,2 odstotkov.

7.2 PU 1912 Uprava RS za zaščito in reševanje

Tabela 47: Premoženjska bilanca za PU 1912 Uprava RS za zaščito in reševanje (v 1000 SIT)

AKTIVA	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
SEDANJA VREDNOST NEOPREDMETENIH DOLGOROČNIH SREDSTEV	260.646	3,6	185.476	3,2	140,5
SEDANJA VREDNOST NEPREMIČNIN	0	0	0	0	0,0
SEDANJA VREDNOST OPREME IN DRUGIH OPREDMETENIH OSNOVNIH SREDSTEV	6.591.710	92,0	5.282.778	91,9	124,8
TERJATVE ZA SREDSTVA DANA V UPRAVLJANJE	0	0	0	0	0
ZALOGE	276.945	3,9	251.749	4,4	110,0
DOLGOROČNE KAPITALSKE NALOŽBE – PREMOŽENJE PRENESENO V LAST DRUGIM UPRAVNIKOM ENOTNEGA KONTNEGA NAČRTA	0	0,0	0	0,0	0,0
DRUGE DOLGOROČNE KAPITALSKE NALOŽBE	0	0,0	0	0,0	0,0
DOLGOROČNO DANA POSOJILA IN DEPOZITI	0	0,0	0	0,0	0,0
DOLGOROČNE TERJATVE IZ POSLOVANJA	0	0,0	0	0,0	0,0
DENARNA SREDSTVA	15.029	0,21	11.709	0,2	128,4
KRATKOROČNE TERJATVE	18.460	0,26	19.496	0,3	94,7
DRUGE TERJATVE	0	0,0	0	0,0	0,0
SKUPAJ AKTIVA	7.162.790	100	5.751.208	100	124,5
PASIVA					
SPLOŠNI SKLAD	6.761.716	94,4	5.525.944	96,1	122,4
OBVEZNOSTI ZA SREDSTVA PREJETA V UPRAVLJANJE	0	0,0	0	0,0	0,0
REZERVNI SKLAD	0	0,0	0	0,0	0,0
DOLGOROČNO PREJETA POSOJILA	0	0,0	0	0,0	0,0
DOLGOROČNE OBVEZNOSTI IZ POSLOVANJA	0	0,0	0	0,0	0,0
KRATKOROČNE OBVEZNOSTI	401.074	5,6	225.264	3,9	178,0
DRUGE OBVEZNOSTI	0	0,0	0	0	0,0
SKUPAJ PASIVA	7.162.790	100	5.751.208	100	124,5

Vir: Premoženjska bilanca neposrednega uporabnika proračuna za leti 2004 in 2005

Premoženjska bilanca:

Pri analizi premoženjske bilance za PU 1912 UPRAVO RS ZA ZAŠČITO IN REŠEVANJE je razvidno, da največji delež aktive, ki znaša slabih 7,2 mrd SIT, predstavlja sedanja vrednost opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev v znesku 6,59 mrd SIT oziroma 92 odstotkov. Le-ta so v letu 2005 v primerjavi z letom 2004 zrasla za 24,8 odstotkov, medtem ko je bila rast neopredmetenih osnovnih sredstev v istem obdobju 40,5-odstotna.

Preostali delež aktive predstavljata postavki vrednost zalog v znesku 0,3 mrd SIT oziroma 3,9 odstotka, in sedanja vrednost neopredmetenih dolgoročnih sredstev v znesku 0,3 mrd SIT oziroma 3,6 odstotka. Pasivo skoraj v celoti zajema postavka splošni sklad v znesku 6,8 mrd SIT oziroma 94,4 odstotkov. Preostali delež pasive predstavljajo kratkoročne obveznosti v znesku 0,4 mrd SIT oziroma 5,6 odstotkov.

Premoženjska bilanca se je v letu 2005 v primerjavi z letom 2004 povečala iz 5,7 mrd SIT na 7,2 mrd SIT, oziroma za 24,5 odstotkov. Največja sprememba v aktivni je bila pri neopredmetenih dolgoročnih sredstvih zaradi nakupa računalniških programov, pri katerih je bil porast vrednosti za 40,5 odstotkov, ter pri denarnih sredstvih, ki so se povečala za 28 odstotkov. Prav tako se je povečala vrednost opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev zaradi nakupa neborbenih vozil, računalnikov, elektroenergetskih naprav ter ostale opreme, in sicer za 24,8 odstotkov. V pasivi se je vrednost splošnega sklada povečala za 22,4 odstotkov, vrednost kratkoročnih obveznosti pa je porasla za 78 odstotkov.

Opazna je nedoslednost pri vrednotenju sedanje vrednosti nepremičnin. Le-ta je za proračunskega uporabnika PU 1912 Upravo RS za zaščito in reševanje enaka nič, saj so vse nepremičnine MORS evidentirane pri proračunskem uporabniku PU 1911 Upravnem delu MORS.

7.3 PU 1913 Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami

Tabela 48: Premoženjska bilanca za PU 1913 Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (v 1000 SIT)

AKTIVA	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
SEDANJA VREDNOST NEOPREDMETENIH DOLGOROČNIH SREDSTEV	315	0,2	315	0,2	100
SEDANJA VREDNOST NEPREMIČNIN	0	0,0	0	0,0	0,0
SEDANJA VREDNOST OPREME IN DRUGIH OPREDMETENIH OSNOVNIH SREDSTEV	146.269	94,0	131.227	94,1	111,5
TERJATVE ZA SREDSTVA DANA V UPRAVLJANJE	0	0,0	0	0,0	0,0
ZALOGE	2.957	1,9	2.840	2,0	104,1
DOLGOROČNE KAPITALSKE NALOŽBE – PREMOŽENJE PRENESENO V LAST DRUGIM UPRAVNIKOM ENOTNEGA KONTNEGA NAČRTA	0	0,0	0	0,0	0,0
DRUGE DOLGOROČNE KAPITALSKE NALOŽBE	0	0,0	0	0,0	0,0
DOLGOROČNO DANA POSOJILA IN DEPOZITI	0	0,0	0	0,0	0,0
DOLGOROČNE TERJATVE IZ POSLOVANJA	0	0,0	0	0,0	0,0
DENARNA SREDSTVA	451	0,3	1.302	0,9	34,6
KRATKOROČNE TERJATVE	5.563	3,6	3.814	2,7	145,9
DRUGE TERJATVE	0	0,0	0	0,0	0,0
SKUPAJ AKTIVA	155.555	100	139.498	100	111,5
PASIVA					
SPLOŠNI SKLAD	105.564	67,9	95.533	68,5	110,5
OBVEZNOSTI ZA SREDSTVA PREJETA V UPRAVLJANJE	0	0,0	0	0,0	0,0
REZERVNI SKLAD	0	0,0	0	0,0	0,0
DOLGOROČNO PREJETA POSOJILA	0	0,0	0	0,0	0,0
DOLGOROČNE OBVEZNOSTI IZ POSLOVANJA	0	0,0	0	0,0	0,0
KRATKOROČNE OBVEZNOSTI	49.991	32,1	43.965	31,5	113,7
DRUGE OBVEZNOSTI	0	0,0	0	0,0	0,0
SKUPAJ PASIVA	155.555	100	139.498	100	111,5

Vir: Premoženjska bilanca neposrednega uporabnika proračuna za leti 2004 in 2005

Premoženjska bilanca:

Pri analizi premoženjske bilance za PU 1913 INŠPEKTORAT RS ZA VARSTVO PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI je razvidno, da največji delež aktive, ki znaša 155,6 mio SIT, predstavlja sedanja vrednost opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev v znesku 146 mio SIT oziroma 94 odstotkov. Le-ta so v letu 2005 v primerjavi z letom 2004 zrasla za 11,5 odstotkov, medtem ko je vrednost neopredmetenih dolgoročnih sredstev ostala enaka na nivoju 315.000 SIT.

Preostali delež aktive predstavljata postavki kratkoročne terjatve v znesku 5,6 mio SIT oziroma 3,6 odstotkov, in vrednost zalog v znesku 3 mio SIT oziroma 1,9 odstotkov. Pasivo zajemata postavki splošni sklad v znesku 105,6 mio SIT oziroma 67,9 odstotkov, in kratkoročne obveznosti v znesku 50 mio SIT oziroma 32,1 odstotek.

Premoženjska bilanca se je v letu 2005 v primerjavi z letom 2004 povečala iz 139,5 mio SIT na 155,6 mio SIT, oziroma za 11,5 odstotkov. Največje spremembe v aktivih so bile pri denarnih sredstvih, ki so se zmanjšala za 65,4 odstotkov, in pri kratkoročnih terjativah, pri katerih je bil porast vrednosti za 45,9 odstotkov. V pasivi se je vrednost splošnega sklada povečala za 10,5 odstotkov, vrednost kratkoročnih obveznosti pa je porasla za 13,7 odstotkov.

Opazna je nedoslednost pri vrednotenju sedanje vrednosti nepremičnin. Le-ta je za proračunskega uporabnika PU 1913 Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami enaka nič, saj so vse nepremičnine MORS evidentirane pri proračunskem uporabniku PU 1911 Upravnem delu MORS.

7.4 PU 1914 Slovenska vojska

Tabela 49: Premoženjska bilanca za PU 1914 Slovenska vojska (v 1000 SIT)

AKTIVA	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
SEDANJA VREDNOST NEOPREDMETENIH DOLGOROČNIH SREDSTEV	3.099.253	1,7	2.724.949	1,8	113,7
SEDANJA VREDNOST NEPREMIČNIN	0	0,0	0	0,0	0,0
SEDANJA VREDNOST OPREME IN DRUGIH OPREDMETENIH OSNOVNIH SREDSTEV	142.951.021	77,3	104.930.772	69,0	136,2
TERJATVE ZA SREDSTVA DANA V UPRAVLJANJE	0	0,0	0	0,0	0,0
ZALOGE	38.391.252	20,8	43.963.430	28,9	87,3
DOLGOROČNE KAPITALSKE NALOŽBE – PREMOŽENJE PRENESENO V LAST DRUGIM UPRAVNIKOM ENOTNEGA KONTNEGA NAČRTA	0	0,0	0	0,0	0,0
DRUGE DOLGOROČNE KAPITALSKE NALOŽBE	0	0,0	0	0,0	0,0
DOLGOROČNO DANA POSOJILA IN DEPOZITI	0	0,0	0	0,0	0,0
DOLGOROČNE TERJATVE IZ POSLOVANJA	0	0,0	0	0,0	0,0
DENARNA SREDSTVA	131.797	0,1	83.638	0,1	157,6
KRATKOROČNE TERJATVE	251.435	0,1	280.595	0,2	89,6
DRUGE TERJATVE	0	0,0	0	0,0	0,0
SKUPAJ AKTIVA	184.824.758	100	151.983.384	100	121,6
PASIVA					
SPLOŠNI SKLAD	179.777.602	97,3	147.273.101	96,9	122,1
OBVEZNOSTI ZA SREDSTVA PREJETA V UPRAVLJANJE	0	0,0	0	0,0	0,0
REZERVNI SKLAD	0	0,0	0	0,0	0,0
DOLGOROČNO PREJETA POSOJILA	0	0,0	0	0,0	0,0
DOLGOROČNE OBVEZNOSTI IZ POSLOVANJA	0	0,0	0	0,0	0,0
KRATKOROČNE OBVEZNOSTI	5.047.156	2,7	4.710.283	3,1	107,2
DRUGE OBVEZNOSTI	0	0,0	0	0,0	0,0
SKUPAJ PASIVA	184.824.758	100	151.983.384	100	121,6

Vir: Premoženjska bilanca neposrednega uporabnika proračuna za leti 2004 in 2005

Premoženjska bilanca:

Pri analizi premoženjske bilance za PU 1914 SLOVENSKA VOJSKA je razvidno, da največji delež aktive, ki znaša 184,8 mrd, predstavlja sedanja vrednost opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev v znesku 143 mrd SIT oziroma 77,3 odstotkov. Le-ta so v primerjavi z letom 2004 v letu 2005 zrasla za 36,2 odstotkov, medtem ko je vrednost neopredmetenih dolgoročnih sredstev v istem obdobju zrasla za 13,7 odstotkov na vrednost 3,1 mrd SIT.

Preostali delež aktive predstavljata postavki vrednost zalog v znesku 38,4 mrd SIT oziroma 20,8 odstotkov, in sedanja vrednost neopredmetenih dolgoročnih sredstev v znesku 3,1 mrd SIT oziroma 1,7 odstotka. Pasivo skoraj v celoti zajema postavka splošni sklad v znesku 179,8 mrd SIT oziroma 97,3 odstotka. Preostali delež pasive predstavljajo kratkoročne obveznosti v znesku 5 mrd SIT oziroma 2,7 odstotkov.

Premoženjska bilanca se je v letu 2005 v primerjavi z letom 2004 povečala iz 152 mrd SIT na 184,8 mrd SIT, oziroma za 21,6 odstotka. Največja sprememba v aktivih je bila pri denarnih sredstvih, pri katerih je bil porast vrednosti za 57,6 odstotkov, ter pri vrednosti opreme in drugih opredmetenih

osnovnih sredstev, ki se je zaradi nakupa letalsko-tehničnih sredstev, radarskih naprav, borbenih vozil, inženirskih vozil in neborbenih vozil povečala za 36,2 odstotkov. V pasivi se je vrednost splošnega sklada povečala za 22,1 odstotkov, vrednost kratkoročnih obveznosti pa je porasla za 7,1 odstotek.

Opazna je nedoslednost pri vrednotenju sedanje vrednosti nepremičnin. Le-ta je za proračunskega uporabnika PU 1914 Slovenska vojska enaka nič, saj so vse nepremičnine MORS evidentirane pri proračunskem uporabniku PU 1911 Upravnem delu MORS.

7.5 PU 1915 Inšpektorat RS za obrambo

Tabela 50: Premoženjska bilanca za PU 1915 Inšpektorat RS za obrambo (v 1000 SIT)

AKTIVA	2005	DELEŽ	2004	DELEŽ	2005/2004
SEDANJA VREDNOST NEOPREDMETENIH DOLGOROČNIH SREDSTEV	90	0,1	90	0,1	100
SEDANJA VREDNOST NEPREMIČNIN	0	0,0	0	0,0	0,0
SEDANJA VREDNOST OPREME IN DRUGIH OPREDMETENIH OSNOVNIH SREDSTEV	70.790	98,6	66.361	98,1	106,7
TERJATVE ZA SREDSTVA DANA V UPRAVLJANJE	0	0,0	0	0,0	0,0
ZALOGE	578	0,8	572	0,8	101,0
DOLGOROČNE KAPITALSKE NALOŽBE – PREMOŽENJE PRENESENO V LAST DRUGIM UPRAVNIKOM ENOTNEGA KONTNEGA NAČRTA	0	0,0	0	0,0	0,0
DRUGE DOLGOROČNE KAPITALSKE NALOŽBE	0	0,0	0	0,0	0,0
DOLGOROČNO DANA POSOJILA IN DEPOZITI	0	0,0	0	0,0	0,0
DOLGOROČNE TERJATVE IZ POSLOVANJA	0	0,0	0	0,0	0,0
DENARNA SREDSTVA	0	0,0	0	0,0	0,0
KRA TKOROČNE TERJATVE	348	0,5	624	0,9	55,8
DRUGE TERJATVE	0	0,0	0	0,0	0,0
SKUPAJ AKTIVA	71.806	100	67.647	100,0	106,1
PASIVA					
SPLOŠNI SKLAD	50.605	70,5	48.939	72,3	103,4
OBVEZNOSTI ZA SREDSTVA PREJETA V UPRAVLJANJE	0	0,0	0	0,0	0,0
REZERVNI SKLAD	0	0,0	0	0,0	0,0
DOLGOROČNO PREJETA POSOJILA	0	0,0	0	0,0	0,0
DOLGOROČNE OBVEZNOSTI IZ POSLOVANJA	0	0,0	0	0,0	0,0
KRA TKOROČNE OBVEZNOSTI	21.201	29,5	18.708	27,7	113,3
DRUGE OBVEZNOSTI	0	0,0	0	0,0	0,0
SKUPAJ PASIVA	71.806	100	67.647	100	106,1

Vir: Premoženjska bilanca neposrednega uporabnika proračuna za leti 2004 in 2005

Premoženjska bilanca:

Pri analizi premoženjske bilance za PU 1915 INŠPEKTORAT RS ZA OBRAMBO je razvidno, da skoraj celotni delež aktive, ki znaša 71,8 mio SIT, predstavlja sedanja vrednost opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev v znesku 70,8 mio SIT oziroma 98,6 odstotkov. Ta je v letu 2005 v primerjavi z letom 2004 zrasla za 6,7 odstotkov, medtem ko je vrednost neopredmetenih osnovnih sredstev v istem obdobju ostala enaka na nivoju 90.000 SIT.

Preostali delež aktive predstavljata postavki kratkoročne terjatve v znesku 0,3 mio SIT oziroma 0,5 odstotka, in sedanja vrednost neopredmetenih dolgoročnih sredstev v znesku 90.000 SIT oziroma 0,1 odstotek. Pasivo zajema postavka splošni sklad v znesku 50,6 mio SIT oziroma 70,5 odstotkov. Preostali delež pasive pa predstavljajo kratkoročne obveznosti v znesku 21,2 mio SIT oziroma 29,5 odstotkov.

Premoženjska bilanca se je v letu 2005 v primerjavi z letom 2004 povečala iz 67,6 mio SIT na 71,8 mio SIT oziroma za 6,1 odstotkov. Največja sprememba v aktivih je bila pri kratkoročnih terjatvah, ki so se zmanjšale za 44,2 odstotkov, ter pri vrednosti opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev, ki so se povečala za 6,7 odstotkov. V pasivi se je vrednost splošnega sklada povečala za 3,4 odstotke, vrednost kratkoročnih obveznosti pa je porasla za 13,3 odstotkov.

Opazna je nedoslednost pri vrednotenju sedanje vrednosti nepremičnin. Le-ta je za proračunskega uporabnika PU 1915 Inšpektorat RS za obrambo enaka nič, saj so vse nepremičnine MORS evidentirane pri proračunskem uporabniku PU1911 Upravnem delu MORS.

ANALIZA PLANIRANIH ODLIVOV PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV PO PRORAČUNU RS ZA LETO 2005 Z VKLJUČENIMI INVESTICIJAMI IZ TRP 2003 – 2007 IN POPRAVLJENO STRUKTURO IZDATKOV ZA BLAGO IN STORITVE

Analiza obravnava planirane odlive proračunskih uporabnikov po proračunu Republike Slovenije za leto 2005. Ker v proračunu ni zajeta celotna poraba, saj se del investicij vodi v okviru Temeljnih razvojnih programov (v nadaljevanju: TRP) za obdobje 2003 – 2007 za leto 2005, za namen analize prikazujemo skupno porabo.

Več kot 90 % vojaške tehnike, opreme in oborožitve se nabavlja v okviru sredstev, ki so zagotovljena s Temeljnimi razvojnimi programi. TRP se izvajajo od leta 1992 dalje, v obdobju 2003 – 2007 se izvaja drugo obdobje TRP. Vsakokrat je za financiranje teh programov sprejet poseben zakon, da se zagotovijo finančna sredstva, in se potem črpajo iz Ministrstva za finance. Za realizacijo TRP država najema kredite, pri čimer obveznosti iz kreditov, oz. obresti bremenijo proračun direktno. Opazna je nejasnost razmerja TRP s proračunom ministrstva, oziroma nejasna opredelitev razmerja.

Od leta 2008 dalje je predvideno sprejetje tretjega programa TRP, ki se bo vključen v integralen proračun MORS (brez Ministrstva za finance), in ta sredstva bodo vključena v 2 % BDP, namenjena za obrambo države.

Za prikaz dejanskega stanja in strukture porabe upoštevamo pri analizi tudi popravek strukture izdatkov za blago in storitve iz zaključnega računa za leto 2005, ki sledi iz 5. poglavja.

Metodologija

Analiza temelji na odhodkih proračunskih uporabnikov iz Rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2005 in odhodkih proračunskih uporabnikov iz Temeljnega razvojnega programa (v nadaljevanju: TRP) za obdobje 2003 – 2007. Hkrati je upoštevana tudi struktura odhodkov iz zaključnega računa za leto 2005.

Odhodki iz proračuna so zbrani po posameznih kategorijah in prikazani v tabelah. Pri tem je upoštevana nedoslednost uporabe računovodske metodologije pri kategoriji »izdatki za blago in storitve«, saj metodološko davek na izplačane plače uvrščamo med stroške dela in ne med izdatke za blago in storitve, kot ga obravnava zaključni račun za MORS in proračun.

Davek na izplačane plače je pri vsakem proračunskem uporabniku na podlagi strukturnega deleža, izračunanega v analizah dejanskih stroškov dela (poglavje 5), izvzet iz kategorije »izdatki za blago in storitve« in upoštevan kot samostojna kategorija. Tako so iz tabele razvidni dejanski stroški dela in njihov delež v celotnih stroških.

7.6 Analiza odlivov Ministrstva za obrambo RS z vključenimi investicijami iz TRP 2003 – 2007 in popravljeno strukturo izdatkov za blago in storitve za leto 2005

Tabela 51: Razdelitev odhodkov ministrstva glede na proračunske uporabnike vključno z investicijami iz TRP (v 1000 SIT)

MINISTRSTVO ZA OBRAMBO	ODHODKI (2005)	DELEŽ	INVESTICIJE (TRP)	DELEŽ INVESTICIJ (TRP)	SKUPAJ	DELEŽ (vključno z inv. iz TRP)
PU 1911	15.624.688	16,0	2.678.053	20,9	18.302.741	16,5
PU 1912	6.342.623	6,5	2.607.105	20,3	8.949.728	8,1
PU 1913	595.723	0,6	24.685	0,2	620.408	0,6
PU 1914	74.945.482	76,7	7.507.673	58,5	82.453.155	74,6
PU 1915	261.732	0,3	8.110	0,1	269.842	0,2
SKUPAJ	97.770.248	100	12.825.626	100	110.595.874	100,0

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Temeljni razvojni program 2003 – 2007

Tabela prikazuje strukturo odhodkov iz proračuna in odhodkov, namenjenih investicijam, kot so navedeni v Temeljnem razvojnem programu za obdobje 2003 – 2007, ter njihov seštevek za leto 2005. Kot je razvidno iz tabele, največji delež odhodkov iz TRP, kar 58,5 odstotkov, odpade na proračunskega uporabnika PU 1914, medtem ko na proračunska uporabnika PU 1911 in PU 1912 odpade dobrih 20 odstotkov. Preostali delež, manj kot 0,5 odstotka, je razporejen med proračunska uporabnika PU 1913 in PU 1915.

Tabela 52: Struktura odhodkov MORS z vključenimi investicijami (TRP) in popravljeno strukturo izdatkov za blago in storitve (v 1000 SIT)

MORS	PU 1911	PU 1912	PU 1913	PU 1914	PU 1915	SKUPAJ	DELEŽ
Izdatki za blago in storitve	5.566.001	1.376.065	82.986	34.441.155	37.777	41.503.984	37,53
Subvencije	269.619	0	0	0	0	269.619	0,24
Drugi tekoči domači transferi	657.131	5.643	0	0	0	662.774	0,60
Plače in drugi izdatki zaposlenim	6.271.470	1.507.405	417.065	33.219.037	182.425	41.597.402	37,61
Prispevki delodajalcev za socialno varnost	1.001.544	270.970	66.299	6.050.254	30.421	7.419.488	6,71
Davek na izplačane plače	148.579	15.305	4.460	595.625	2.887	766.856	0,69
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	4.315	32.276	228	130.102	112	167.033	0,15
Transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam	19.958	527.853	0	0	0	547.811	0,50
Nakup in gradnja osnovnih sredstev	1.540.449	927.651	24.685	0	8.110	2.500.895	2,26
Tekoči transferi v tujino	140.523	0	0	509.309	0	649.832	0,59
Investicijski transferi proračunskim uporabnikom	5.099	857.594	0	0	0	857.594	0,78
Investicijski transferi pravnim in fizičnim osebam, ki niso proračunski uporabniki	0	821.860	0	0	0	821.860	0,74
INVESTICIJE IZ TRP	2.678.053	2.607.105	24.685	7.507.673	8.110	12.825.626	11,60
SKUPAJ	18.302.741	8.949.727	620.408	82.453.155	269.842	110.595.873	100

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Temeljni razvojni program 2003 – 2007, Zaključni račun MORS za leto 2005

Tabela prikazuje strukturo odhodkov posameznih proračunskih uporabnikov in celotne odhodke Ministrstva za obrambo Republike Slovenije v letu 2005 ter njihov delež. Kot je razvidno iz tabele,

največji delež odhodkov, kar 45 odstotkov, predstavljajo stroški dela, ki vsebujejo plače in druge izdatke zaposlenih, prispevke delodajalcev za socialno varnost ter davke na izplačane plače.

Preostali del odhodkov je v večji meri razporejen še med izdatke za blago in storitve (37,5 odstotkov), investicije iz TRP (11,6 odstotkov) ter nakup in gradnjo osnovnih sredstev (2,26 odstotkov).

V nadaljevanju sledi analiza odlivov posameznih proračunskih uporabnikov.

7.7 Analiza odlivov proračunskega uporabnika PU 1911 z vključenimi investicijami iz TRP 2003 – 2007 in popravljeno strukturo izdatkov za blago in storitve za leto 2005

Tabela 53: Struktura odhodkov PU 1911 z vključenimi investicijami (TRP) in popravljeno strukturo izdatkov za blago in storitve (v 1000 SIT)

PU 1911	2005	DELEŽ
Izdatki za blago in storitve	5.566.001	30,4
Subvencije	269.619	1,5
Drugi tekoči domači transferi	657.131	3,6
Plače in drugi izdatki zaposlenim	6.271.470	34,3
Prispevki delodajalcev za socialno varnost	1.001.544	5,5
Davek na izplačane plače	148.579	0,8
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	4.315	0,0
Transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam	19.958	0,1
Nakup in gradnja osnovnih sredstev	1.540.449	8,4
Tekoči transferi v tujino	140.523	0,8
Investicijski transferi proračunskim uporabnikom	5.099	0,0
INVESTICIJE IZ TRP	2.678.053	14,6
SKUPAJ	18.302.741	100,0

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Temeljni razvojni program 2003 – 2007, Zaključni račun MORS za leto 2005

Planirani odhodki PU 1911 Upravnega dela MORS so po programu proračuna v letu 2005 ter upoštevanju investicij iz TRP znašali 18,3 mrd SIT, kar je predstavljajo 16,5 odstotkov celotnega proračuna za MORS, povečanega za investicijske odhodke iz TRP.

Največji delež odhodkov proračunskega uporabnika, kar 40,6 odstotkov, je bil planiran za stroške dela, ki vsebujejo plače in druge izdatke zaposlenim, prispevke delodajalcev za socialno varnost in davke na izplačane plače.

Preostali del odhodkov je v večji meri razporejen še med izdatke za blago in storitve (30,4 odstotkov), investicije iz TRP (14,6 odstotkov) ter nakup in gradnjo osnovnih sredstev (8,4 odstotkov).

7.8 Analiza odlivov proračunskega uporabnika PU 1912 z vključenimi investicijami iz TRP 2003 – 2007 in popravljeno strukturo izdatkov za blago in storitve za leto 2005

Tabela 54: Struktura odhodkov PU 1912 z vključenimi investicijami (TRP) in popravljeno strukturo izdatkov za blago in storitve (v 1000 SIT)

PU 1912	2005	DELEŽ
Izdatki za blago in storitve	1.376.065	15,4
Drugi tekoči domači transferi	5.643	0,1
Plače in drugi izdatki zaposlenim	1.507.405	16,8
Prispevki delodajalcev za socialno varnost	270.970	3,0
Davek na izplačane plače	15.305	0,2
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	32.276	0,4
Transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam	527.853	5,9
Nakup in gradnja osnovnih sredstev	927.651	10,4
Investicijski transferi proračunskim uporabnikom	857.594	9,6
Investicijski transferi pravnim in fizičnim osebam, ki niso proračunski uporabniki	821.860	9,2
INVESTICIJE IZ TRP	2.607.105	29,1
SKUPAJ	8.949.727	100,0

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Temeljni razvojni program 2003 – 2007, Zaključni račun MORS za leto 2005

Planirani odhodki PU 1912 Uprave RS za zaščito in reševanje so po programu proračuna v letu 2005 in upoštevanju investicij iz TRP znašali 8,9 mrd SIT, kar je predstavlja 8,1 odstotkov celotnega proračuna za MORS, povečanega za investicijske odhodke iz TRP.

Največji delež odhodkov proračunskega uporabnika, kar 29,1 odstotkov, je bil planiran za investicije iz TRP. Stroški dela, ki vsebujejo plače in druge izdatke zaposlenim, prispevke delodajalcev za socialno varnost in davke na izplačane plače, obsegajo 20 odstotkov odhodkov, izdatki za blago in storitve pa 15,4 odstotke.

Pomembno je poudariti, da so odhodki investicij iz TRP v znesku 2,6 mrd SIT enaki odhodkom nakupa in gradnje osnovnih sredstev, investicijskih transferov proračunskim uporabnikom ter investicijskih transferov pravnim in fizičnim osebam, ki niso proračunski uporabniki, skupaj. To lahko pomeni, da so odhodki investicij iz TRP za obdobje 2003 – 2007 že upoštevani v rebalansu proračuna Republike Slovenije za leto 2005, ali pa da je polovica odhodkov upoštevanih v rebalansu proračuna Republike Slovenije, druga polovica pa v Temeljnem razvojnem programu za obdobje 2003 – 2007.

7.9 Analiza odlivov proračunskega uporabnika PU 1913 z vključenimi investicijami iz TRP 2003 – 2007 in popravljeno strukturo izdatkov za blago in storitve za leto 2005

Tabela 55: Struktura odhodkov PU 1913 z vključenimi investicijami (TRP) in popravljeno strukturo izdatkov za blago in storitve (v 1000 SIT)

PU 1913	2005	DELEŽ
Izdatki za blago in storitve	82.986	13,4
Plače in drugi izdatki zaposlenim	417.065	67,2
Prispevki delodajalcev za socialno varnost	66.299	10,7
Davek na izplačane plače	4.460	0,7
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	228	0,0
Nakup in gradnja osnovnih sredstev	24.685	4,0
INVESTICIJE IZ TRP	24.685	4,0
SKUPAJ	620.408	100,0

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Temeljni razvojni program 2003 – 2007, Zaključni račun MORS za leto 2005

Planirani odhodki PU 1913 Inšpektorata RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami so po programu proračuna v letu 2005 in upoštevanju investicij iz TRP znašali 620,4 mio SIT, kar je predstavljajo 0,6 odstotkov celotnega proračuna za MORS, povečanega za investicijske odhodke iz TRP.

Največji delež odhodkov proračunskega uporabnika, kar 78,6 odstotkov celotnih odhodkov, je bil planiran za stroške dela, ki vsebujejo plače in druge izdatke zaposlenim, prispevke delodajalcev za socialno varnost in davke na izplačane plače.

Preostali del odhodkov je v večji meri razporejen še med izdatke za blago in storitve (13,4 odstotkov), investicije iz TRP (4 odstotke) ter nakup in gradnjo osnovnih sredstev (4 odstotke).

Pomembno je poudariti, da so odhodki investicij iz TRP v znesku 24,68 mio SIT enaki odhodkom nakupa in gradnje osnovnih sredstev. To lahko pomeni, da so odhodki investicij iz TRP za obdobje 2003 – 2007 že upoštevani v rebalansu proračuna Republike Slovenije za leto 2005, ali pa da je polovica odhodkov upoštevanih v rebalansu proračuna Republike Slovenije, druga polovica pa v Temeljnem razvojnem programu za obdobje 2003 – 2007.

7.10 Analiza odlivov proračunskega uporabnika PU 1914 z vključenimi investicijami iz TRP 2003 – 2007 in popravljeno strukturo izdatkov za blago in storitve za leto 2005

Tabela 56: Struktura odhodkov PU 1914 z vključenimi investicijami (TRP) in popravljeno strukturo izdatkov za blago in storitve (v 1000 SIT)

PU 1914	2005	DELEŽ
Izdatki za blago in storitve	34.441.155	41,8
Plače in drugi izdatki zaposlenim	33.219.037	40,3
Prispevki delodajalcev za socialno varnost	6.050.254	7,3
Davek na izplačane plače	595.625	0,7
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	130.102	0,2
Tekoči transferi v tujino	509.309	0,6
INVESTICIJE IZ TRP	7.507.673	9,1
SKUPAJ	82.453.155	100,0

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Temeljni razvojni program 2003 – 2007, Zaključni račun MORS za leto 2005

Planirani odhodki PU 1914 Generalštaba Slovenske vojske so po programu proračuna v letu 2005 ter upoštevanju investicij iz TRP znašali 82,5 mrd SIT, kar je predstavljalo 74,6 odstotkov celotnega proračuna za MORS, povečanega za investicijske odhodke iz TRP.

Največji delež odhodkov proračunskega uporabnika, kar 48,3 odstotkov, je bil planiran za stroške dela, ki vsebujejo plače in druge izdatke zaposlenih, prispevke delodajalcev za socialno varnost in davke na izplačane plače.

Preostali del odhodkov je v večji meri razporejen še med izdatke za blago in storitve (41,8 odstotkov) in investicije iz TRP (9,1 odstotkov).

7.11 Analiza odlivov proračunskega uporabnika PU 1915 z vključenimi investicijami iz TRP 2003 – 2007 in popravljeno strukturo izdatkov za blago in storitve za leto 2005

Tabela 57: Struktura odhodkov PU 1915 z vključenimi investicijami (TRP) in popravljeno strukturo izdatkov za blago in storitve (v 1000 SIT)

PU 1915	2005	DELEŽ
Izdatki za blago in storitve	37.777	14,0
Plače in drugi izdatki zaposlenim	182.425	67,6
Prispevki delodajalcev za socialno varnost	30.421	11,3
Davek na izplačane plače	2.887	1,1
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	112	0,0
Nakup in gradnja osnovnih sredstev	8.110	3,0
INVESTICIJE IZ TRP	8.110	3,0
SKUPAJ	269.842	100,0

Vir: Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, Temeljni razvojni program 2003 – 2007, Zaključni račun MORS za leto 2005

Planirani odhodki PU 1915 Inšpektorata RS za obrambo so po programu proračuna v letu 2005 in upoštevanju investicij iz TRP znašali 269,8 mio SIT, kar je predstavljajo 0,2 odstotka celotnega proračuna za MORS, povečanega za investicijske odhodke iz TRP.

Največji delež odhodkov proračunskega uporabnika, kar 80 odstotkov celotnih odhodkov, je bil planiran za stroške dela, ki vsebujejo plače in druge izdatke zaposlenim, prispevke delodajalcev za socialno varnost in davke na izplačane plače.

Preostali del odhodkov je v večji meri razporejen še med izdatke za blago in storitve (14 odstotkov), investicije iz TRP (3 odstotke) ter nakup in gradnjo osnovnih sredstev (3 odstotke).

Pomembno je poudariti, da so odhodki investicij iz TRP v znesku 8,1 mio SIT enaki odhodkom nakupa in gradnje osnovnih sredstev. To lahko pomeni, da so odhodki investicij iz TRP za obdobje 2003 – 2007 že upoštevani v rebalansu proračuna Republike Slovenije za leto 2005, ali pa da je polovica odhodkov upoštevanih v rebalansu proračuna Republike Slovenije, druga polovica pa v Temeljnem razvojnem programu za obdobje 2003 – 2007.

POSEBNOSTI PRI METODOLOGIJI

Pri analizi bilanc stanja in poslovnih izidov je treba izpostaviti nedoslednosti, ki se pojavljajo zaradi neupoštevanja metodologije, in tako prevetrili veljavne predpise vodenja računovodstva v Ministrstvu za obrambo Republike Slovenije. Treba je upoštevati in obravnavati posebnost sedanje metodologije računovodstva, da gre za drugačen sistem računovodstva in drugačno strukturo stroškov kot v podjetju, saj gre za javni sektor, ter jih sistematično bolj približati podjetniškemu smislu.

Amortizacija

Iz analize stanja in gibanja neopredmetenih dolgoročnih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev je razvidna specifična vodenja popravka vrednosti v povezavi z amortizacijo, ki je v skladu s predpisano metodologijo 2. člena Pravilnika o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih dolgoročnih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev (*Na podlagi drugega odstavka 42. člena Zakona o računovodstvu; Uradni list RS, št. 23/99 in 30/02-ZJFC-C*). To pomeni, da se nepremičnine in oprema ne amortizirajo, niti se ne odpisujejo, iz česar sledi, da se nepremičnine in oprema v bilancah stanja vodijo po nabavni vrednosti, kar ne ustreza dejanskemu stanju.

Spremljanje denarnega toka

Proračun spremlja samo prilive in odlive, kar bi na nivoju podjetja pomenilo spremljanje denarnega toka. Če pa hočemo slediti stroškom, bi bilo treba spremljati odpise vrednosti, amortizacijo, porabo zalog, odhodke po prispelih fakturah in obračunane plače za določeno obdobje.

Spremljanje zalog

Analiza zalog v bilancah nam ne prikazuje medsebojne povezave med odlivom za nakup zalog in porabo teh zalog. Vodeni so samo odlivi za nakup zalog, ne pa tudi poraba teh zalog. Poraba zalog se vodi samo količinsko, ne pa tudi vrednostno.

Vodenje lastništva nepremičnin

Iz analize premoženjske bilance je razvidno, da je sedanja vrednost nepremičnin vodena samo pri PU 1991 – Upravnem delu MORS, kar pomeni, da je lastništvo vseh nepremičnin grupirano le pod enega proračunskega uporabnika. Smotnejša bi bila razdelitev lastništva nepremičnin po posameznih proračunskih uporabnikih.

Evidentiranje stroškov dela

Pri dosedANJI analizi odhodkov je vidna nedoslednost, saj metodološko davek na izplačane plače uvrščamo med stroške dela in ne med izdatke za blago in storitve. Za pravilno razporeditev smo pri vsakem proračunskem uporabniku posebej in tudi za celotno Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije prikazali stroške dela posebej v tabeli.

PRENOVA MODELA ZAJEMANJA STROŠKOV NA MORS

Na podlagi rezultatov analize računovodskega procesa MORS smo pripravili predlog novega modela zajemanja stroškov na MORS. Le-ta temelji na moderni teoriji in praksi stroškovnega računovodstva in odgovarja na pomanjkljivosti obstoječega računovodskega sistema MORS. Moderniziran računovodski sistem bi moral izhajati iz temeljnih konceptov modernega računovodstva, ki so identificirani v 10. poglavju, predvsem:

- Upoštevanja nastanka poslovnega dogodka namesto načela denarnega toka.
- Načela usklajenosti dejanskega in knjižnega stanja, kar zahteva vpeljavo koncepta amortizacije.

Le kombinacija upoštevanja nastanka poslovnega dogodka, usklajenosti dejanskega in knjižnega stanja, vrednostnega izražanja, ločevanje kapitalskega in tekočega računa, t.j. investicij in stroškov ter ustrezna informatizacija računovodskega sistema bo MORS omogočila uspešno poslovno odločanje, ki naj pripomore h kar najbolj ekonomičnem poslovanju.

Pred predstavitvijo samega modela zajemanja stroškov najprej na kratko predstavljamo teorijo kalkuliranja stroškov, ki predstavlja njegov pomembni sestavni del. Nato sledi predstavitev koncepta modela v tabelarni obliki s kratko razlago.

7.12 Teoretična izhodišča

7.12.1 Stroškovni nosilec

Vsaka organizacija, ne glede na to, ali je njen proizvod blago ali storitev, potrebuje **stroškovno računovodstvo**, to je tisti del celotnega računovodskega sistema, ki spremlja stroške za potrebe poslovskega odločanja in finančnega računovodstva. Za vodstvo organizacije je zelo pomembno, da pozna celotne stroške nekega posla, proizvoda ali organizacijske enote. Nastanek stroškov je vedno povezan s nekim namenom oziroma **stroškovnim nosilcem** (angl.: cost objective). Ti nameni pa lahko vključujejo: proizvode, storitve, oddelke, projekte ali druge stvari in aktivnosti, za katere želimo stroške ugotavljati (Heitger, Ogan, Matulich, 1992, str. 35 – 36).

Stroškovni nosilec je le tehnično ime za namen, za katerega se stroški ugotavljajo. Stroškovni nosilec mora biti natančno določen in zelo razumljiv. V organizaciji se morajo sami odločiti, kaj bo opredeljeno kot stroškovni nosilec³. Ta odločitev bo odvisna predvsem od tega, kakšne informacije vodstvo potrebuje za odločanje in kako se stroški razlikujejo po posameznem stroškovnem nosilcu.

³ Primer iz podjetniškega sveta: za podjetje, ki proizvaja različne vrste pijače, je lahko stroškovni nosilec celotna proizvodnja pijač (v vojski bi bilo to celotno delovanje vojske). Vendar nima ugotavljanje stroškov na tako opredeljenem stroškovnem nosilcu nobenega pomena, saj proizvodnja različnih pijač zahteva različne stroške. Če so se na primer v takem podjetju odločili, da bodo stroške ugotavljali po različnih vrstah pijač (na primer za goste oziroma kašaste sokove, redke sokove, gazirane pijače, alkoholne pijače), morajo za jasno opredelitev stroškovnega nosilca določiti še količino posamezne pijače (na primer: 100 hl gazirane pijače, 100 litrov alkoholne pijače itd.). Lahko pa bi to podjetje stroškovne nosilce določilo tudi po posamezni blagovni znamki pijače, embalaži in podobno. Podobno velja tudi za podjetja in druge organizacije, ki opravljajo storitve. Na primer, v bolnišnici so lahko stroškovni nosilec: bolnišnica kot celota, bolniško osebje, rentgenski oddelek, oddelek za nujno pomoč, administracija, posamezen pacient, opravljanje posamezne vrste testiranja krvi itd. Na primeru vojske so stroškovni nosilci lahko posamezne dejavnosti (zagotavljanje varnosti doma, posredovanje v tujini...), tipi delovanja (bojno delovanje, vojaške vaje, mirnodobno urjenje) ipd.

Ugotavljanje stroškov po stroškovnih nosilcih najpogosteje vključuje dva procesa:

- 1) **Zbiranje stroškov** po njihovih naravnih vrstah (na primer: stroški dela, stroški materiala itd).
- 2) **Razporejanje stroškov** na enega ali več stroškovnih nosilcev.

Za oblikovanje ustreznih poslovodskih informacij je predvsem pomemben drugi proces, ki v praksi povzroča tudi največ težav. Razporejanje stroškov zahteva razčlenitev stroškov na neposredne in posredne stroške. Osnovno merilo za razčlenitev stroškov na neposredne (direktne) in posredne (splošne, indirektne) je, ali so ti stroški v posredni oziroma neposredni povezavi s stroškovnim nosilcem in so ugotovljivi v skladu z ekonomičnostjo poslovanja. **Neposredni stroški** so tiste vrste stroškov, ki jih lahko že v trenutku njihovega nastanka razporedimo na stroškovni nosilec oziroma jih je stroškovni nosilec povzročil. **Posredni stroški** pa so tiste vrste stroškov, ki sta jih povzročila dva ali več stroškovnih nosilcev in so povezani z dvema ali več stroškovnih nosilcev. Za posredne stroške je predvsem značilno to, da jih ni mogoče neposredno razporejati na posamezen stroškovni nosilec. Iz opredelitve neposrednih in posrednih stroškov v organizaciji izhaja, da na to opredelitev vplivata dva dejavnika, to sta:

1. ekonomičnost in
2. opredelitev stroškovnega nosilca.

Ekonomičnost pomeni to, da želi vodstvo stroške razporediti tako, da bo čim večji delež neposrednih stroškov, saj se zaradi takšne razporeditve stroškov lažje odloča. Natančno razporejanje stroškov na neposredne in posredne pa pomeni večje stroške pri delovanju stroškovnega računovodstva, kajti ti naj ne bi presegali koristi njegovega delovanja. Zato se vodstvo organizacije velikokrat odloči, da se določeni stroški obravnavajo kot splošni stroški⁴.

Opredelitev stroškovnega nosilca pa zahteva poznavanje namena razporejanja stroškov. V podjetjih, kjer je namen ugotavljanje vrednosti zaloge dokončanih (in nedokončanih) proizvodov ter določanje dobičkonosnosti posameznega proizvoda, se kot stroškovni nosilec pojavljata **stroškovno mesto** (kot vmesni stroškovni nosilec) in proizvod oziroma storitev kot končni stroškovni nosilec. Za vojsko oz. organizacije, kjer je primarni namen ugotavljanje odgovornosti za stroške, pa se kot stroškovni nosilec **pojavi stroškovno mesto odgovornosti**⁵.

7.13 Razporejanje stroškov na stroškovne nosilce

V stroškovnem računovodstvu se stroški najprej zberejo na stroškovnih mestih in se od tam razporejajo na proizvode oziroma stroškovne nosilce. Zato stroškovna mesta pogosto imenujemo *vmesni stroškovni nosilci*, da bi jih ločili od *končnih stroškovnih nosilcev* oziroma končnih *stroškovnih nosilcev*. **Stroškovno mesto** bi lahko opredelili kot funkcijsko, prostorsko ali stvarno zaokrožen del organizacije, na katerem ali v zvezi s katerim se pri poslovanju pojavljajo stroški, ki jih je mogoče razporejati na stroškovne nosilce (proizvode in storitve)

Stroškovna mesta lahko razčlenimo na temeljna in splošna. Temeljno stroškovno mesto je stroškovno mesto opravljanja osnovnih storitev ali stroškovno mesto kake druge dejavnosti, na katerem zbiramo stroške neposredno. Splošna stroškovna mesta pa so stroškovna mesta, na katerih zbiramo stroške, ki se ne dajo neposredno zbirati na kakem temeljnem stroškovnem mestu, in jih kasneje razdelimo na temeljna stroškovna mesta s ključi oziroma s koeficienti dodatka splošnih stroškov. Splošna stroškovna mesta so torej le začasna stroškovna mesta.

⁴ Sodobna računalniška strojna in programska oprema že omogoča, da se veliko stroškov, ki so bili v tradicionalnem računovodstvu opredeljeni še kot posredni proizvodni stroški, zdaj obravnavajo kot neposredne stroške, saj je njihovo ugotavljanje stroškovno sprejemljivo. Na splošno velja, da **bolj ko razporejamo splošne stroške na stroškovne nosilce neposredno, natančneje in koristnejše so informacije o stroških storitev, proizvodov in oddelkov.**

⁵ V vojski je plača tehnika, ki vzdržuje vozila, neposredni strošek, če je stroškovni nosilec opredeljen kot oddelek (oziroma v tem primeru oddelek vzdrževanja vozil). Nasprotno pa je, če je stroškovni nosilec opredeljen kot zagotavljanje varnosti doma. V tem primeru je plača vzdrževalca posredni strošek za tako opredeljen stroškovni nosilec, saj stroška vzdrževanja ne moremo neposredno razporediti na stroškovni nosilec.

Razporejanje posrednih stroškov na stroškovne nosilce pogosto povzroča dvome v računovodske informacije in njihovo natančnost. Stroški nekega stroškovnega nosilca so namreč sestavljeni iz neposrednih stroškov, torej stroškov, ki so nanj razporejeni neposredno, zato se o njih ne dvomi, ter posrednih stroškov oziroma *ustreznega dela* tistih stroškov, ki jih je povzročilo oziroma so nastali zaradi delovanja več stroškovnih nosilcev. Kolikšen je *ustrezni del* stroškov? Odgovor na to vprašanje moramo iskati tako, da se vprašamo, kakšen delež posrednih stroškov je povzročila posamezna vrsta stroškovnega nosilca. Ugotavljanje posrednih stroškov po posameznih stroškovnih nosilcih imenujemo **razporejanje posrednih stroškov**. Posredni stroški se razporejajo na proizvode na podlagi **koeficientov dodatka splošnih stroškov** (oziroma *ključev*).

Pomen koeficienta dodatka splošnih stroškov (ključa) je torej v razporejanju ustreznega dela splošnih stroškov na storitve. Osnovna oblika koeficienta dodatka splošnih stroškov je:

$$\text{koeficient dodatka splošnih stroškov} = \frac{\text{splošni stroški}}{\text{osnova (dejavnost)}}$$

Največji problem pri ugotovitvi koeficienta dodatka splošnih stroškov je v določitvi osnove za razporeditev splošnih stroškov na storitve. Osnova pomeni, da različne dejavnosti stroškovnega mesta damo pod skupni imenovalec. To osnovo najlažje določimo, če se vprašamo, zakaj mora imeti določena storitev več splošnih stroškov kot druge. Odgovori na to vprašanje so lahko naslednji:

1. Opravljanje te storitve zahteva večji potrošek dela kot opravljanje drugih storitev; domnevamo, da se splošni stroški spreminjajo s potroškom dela.
2. Opravljanje te storitve zahteva več ur uporabe opreme (aparatur, strojev, računalnikov in podobno) kot opravljanje drugih storitev; domnevamo, da se splošni stroški spreminjajo glede na število ur uporabe opreme.
3. Opravljanje te storitve zahteva večje neposredne stroške materiala in dela (tako imenovane temeljne stroške), zato mora biti na to storitev razporejenih tudi več splošnih stroškov.

Vsakemu od posameznih odgovorov ustreza naslednja velikost osnove za razporeditev splošnih stroškov:

1. število neposrednih ur dela,
2. število ur uporabe opreme,
3. vsota neposrednih stroškov materiala in neposrednih stroškov dela (celotni temeljni stroški).

Različna stroškovna mesta v organizaciji imajo lahko različne osnove za razporejanje splošnih stroškov. Bolj delovno intenzivna stroškovna mesta bodo za osnovo uporabljala neposredne delovne ure, ure uporabe opreme pa so primerna osnova za razporeditev splošnih stroškov na stroškovnih mestih, kjer imajo eno vrsto opreme. Glede na opredelitev splošnih stroškov ti nikoli niso natančno razporejeni, zato je določitev osnove vedno stvar **subjektivne presoje** tistega, ki odloča o njeni izbiri.

7.14 Model zajemanja stroškov v MORS

V tabelah od 58 do 63 je prikazan predlog modela kalkuliranja stroškov v MORS. Stroškovni nosilci so opredeljeni kot naslednje dejavnosti: varnost doma, posredovanje v tujini, civilne storitve, vojaška diplomacija, protokol. Stroškovna mesta so opredeljena po nivojih: bojne enote, podporne bojne enote, nebojna podpora in administracija. Opredelitev stroškovnih mest in stroškovnih nosilcev izhaja iz organizacijske strukture SV, ki jo podrobno predstavljamo v študiji "Pregled teoretičnih in praktičnih vidikov outsourcinga v vojski", poglavje št. 2: "Ekonomski vidiki delovanja in organizacije vojske".

V tabelah 58-62 najprej na primeru štirih vzorčnih stroškovnih mest predstavljamo podroben model zajemanja stroškov po posameznih stroškovnih mestih. Tabela 63 pa predstavlja integracijo posameznih stroškovnih mest v celovit računovodski pregled.

Iz tabele 58 je razvidno, da mora MORS pri kalkuliranju stroškov delovanja posamezne enote, npr. 10. MOTB upoštevati ne le svoje neposredne stroške, pač pa tudi storitve, ki jih je »prejel« od drugih enot, t.j. bojne podpore, nebojne podpore, administracije in MORS. Obenem se vsi ti stroški razdeljujejo po posameznih nosilcih. Npr., če je v določenem letu 10. MOTB polovico časa deloval na misiji v tujini, polovico časa pa je bil stacioniran v matični vojašnici in je skrbel za varnost doma, se, pod pogojem, da je ključ za razdelitev časa, polovica administrativnih stroškov na relaciji GŠSV – 10. MOTB prišteva na stroškovni nosilec zagotavljanja varnosti doma, polovica pa na nosilec zagotavljanje varnosti v tujini.

V tabelo 63 vstopajo že agregirani neposredni in posredni stroški posameznih enot. Le-ti se glede na naravo delovanja prenašajo na višje nivoje (npr. iz nivoja bojne podpore na nivo bojne enote), saj je delovanje nižjih nivojev (npr. bojne podpore) v službi višjega nivoja (bojne enote). Npr. v primeru bojnega delovanja 20. MOTB, ki ga v vlogi bojne podpore spremlja artilerijski bataljon, v vlogi nebojne podpore pa helikopterski oddelek, se stroški prenašajo sledeče:

- Neposredni in posredni stroški helikopterskega oddelka se prenašajo na 20. MOTB in artilerijski bataljon, glede na obseg storitev, t.j. transporta, ki ga je helikopterski oddelek opravil za posamezno enoto. P
- Neposredni in posredni stroški artilerijskega bataljona (vključno s prenesenimi stroški helikopterskega oddelka) se v celoti prenesejo na 20. MOTB, saj je bila aktivnost artilerijskega bataljona »v službi« 20. MOTB.

V končni fazi se celotni stroški podpornih nivojev prenesejo na najvišji nivo. Na ta način dobimo celovito sliko strukture stroška npr. bojnega delovanja po posameznih stroškovnih nosilcih, hkrati pa je jasen tudi celoten strošek bojnega delovanja.

Kot smo zapisali že v teoretičnih izhodiščih k modelu zajemanja stroškov v MORS, bo eden glavnih izzivov razdelitev splošnih stroškov na posamezna stroškovna mesta in na stroškovne nosilce. Npr. stroški oskrbe dveh bataljonov, ki polovico leta preživita na skupni misiji v tujini, polovico pa doma: na podlagi katerih ključev razdeliti stroške transporta v tujino med obravnavana bataljona? Po številu pripadnikov v vsakem bataljonu / tonaži materiala, ki je bil prepeljan posameznemu bataljonu? Kako bo posamezni bataljon stroške vzdrževanja vozil delil med zagotavljanje varnosti doma in posredovanje v tujini? Na podlagi števila dni opravljanja posamezne naloge? Števila prevoženih kilometrov na posamezni misiji? Kombinacije števila kilometrov in korekcijskega koeficienta za upoštevanje obrabe vozil pri delovanju v različnih pogojih?

Vendarle pa je za realistično in smiselno razdelitev oz. kalkuliranje stroškov na posamezne stroškovne nosilce najprej potreben ustrezen način zajemanja stroškov. Za to je potrebna izpolnitev predhodno predstavljenih ugotovitev in ustrezna informatizacija računovodskega sistema MORS.

Tabela 58: Primer zajemanja stroškov za bojne enote – 10. MOTB

	VARNOST DOMA	POSREDOVA NJE V TUJINI	CIVILNE STORITVE	VOJAŠKA DIPLOMA CIJA	PROTOKOL	SKUPAJ
NEPOSREDNI STROŠKI						
1. strošek dela						
2. strošek materiala in energije						
a) strošek energije						
b) stroški streliva						
b) drugi materialni stroški						
3. strošek amortizacije						
a) amortizacija orožja						
b) amortizacija vozil						
c) druga amortizacija						
4. stroški (zunanjih) storitev						
a) prevozni stroški						
b) stroški vzdrževanja opreme						
c) stroški zavarovanja						
d) stroški prehrane						
e) stroški izobraževanja						
f) stroški najemnin						
g) drugi stroški						
5. Neposredni stroški (notanjih) storitev						
a) stroški bojne podpore						
b) stroški nebojne podpore						
c) stroški administracije						
Č) stroški Ministrstva						
I. (od 1 do 5) SKUPAJ NEPOSREDNI STROŠKI BOJNE ENOTE						
POSREDNI STROŠKI						
a) stroški bojne podpore						
b) stroški nebojne podpore						
c) stroški administracije						
Č) stroški Ministrstva						
II. SKUPAJ POSREDNI STROŠKI						
III. SKUPAJ STROŠKI (I. + II)						

Vir: lastna analiza

Tabela 59: Primer zajemanja stroškov za enote nebojne podpore – Bataljon VP

	VARNOST DOMA	POSREDOVA NJE V TUJINI	CIVILNE STORITVE	VOJAŠKA DIPLOMA CIJA	PROTOKOL	SKUPAJ
NEPOSREDNI STROŠKI						
1. strošek dela						
2. strošek materiala in energije						
a) strošek energije						
b) stroški streliva						
b) drugi materialni stroški						
3. strošek amortizacije						
a) amortizacija orožja						
b) amortizacija vozil						
c) druga amortizacija						
4. stroški (zunanjih) storitev						
a) prevozni stroški						
b) stroški vzdrževanja opreme						
c) stroški zavarovanja						
Č) stroški prehrane						
d) stroški izobraževanja						
e) stroški najemnin						
f) drugi stroški						
5. Neposredni stroški (notanjih) storitev						
a) stroški nebojne podpore						
b) stroški administracije						
c) stroški Ministrstva						
I. (od 1 do 5) SKUPAJ NEPOSREDNI STROŠKI BOJNE PODPORE						
POSREDNI STROŠKI						
a) stroški nebojne podpore						
b) stroški administracije						
c) stroški Ministrstva						
II. SKUPAJ POSREDNI STROŠKI						
III. SKUPAJ STROŠKI (I. + II)						
IV. PRENOS NEPOSREDNIH STROŠKOV NA BOJNE ENOTE						
V. PRENOS POSREDNIH STROŠKOV NA BOJNE ENOTE						

Vir: lastna analiza

Tabela 60: Primer zajemanja stroškov za enote nebojne podpore – Bataljon za zračni transport

	VARNOST DOMA	POSREDOVA NJE V TUJINI	CIVILNE STORITVE	VOJAŠKA DIPLOMA CIJA	PROTOKOL	SKUPAJ
NEPOSREDNI STROŠKI						
1. strošek dela						
2. strošek materiala in energije						
3. strošek amortizacije						
4. stroški (zunanjih) storitev						
a) prevozni stroški						
b) stroški vzdrževanja opreme						
c) stroški zavarovanja						
Č) stroški prehrane						
d) stroški izobraževanja						
e) stroški najemnin						
f) drugi stroški						
5. Neposredni stroški (notanjih) storitev						
a) stroški administracije						
b) stroški Ministrstva						
I. (od 1 do 5) SKUPAJ NEPOSREDNI STROŠKI NEBOJNE PODPORE						
POSREDNI STROŠKI						
a) stroški administracije						
b) stroški Ministrstva						
II. SKUPAJ POSREDNI STROŠKI						
III. SKUPAJ STROŠKI (I. + II)						
IV. PRENOS NEPOSREDNIH STROŠKOV NA BOJNE ENOTE IN BOJNO PODPORO						
V. PRENOS POSREDNIH STROŠKOV NA BOJNE ENOTE IN BOJNO PODPORO						

Vir: lastna analiza

Tabela 61: Primer zajemanja stroškov za administracijo – GŠSV

	VARNOST DOMA	POSREDOVA NJE V TUJINI	CIVILNE STORITVE	VOJAŠKA DIPLOMA CIJA	PROTOKOL	SKUPAJ
NEPOSREDNI STROŠKI						
1. strošek dela						
2. strošek materiala in energije						
3. strošek amortizacije						
4. stroški (zunanjih) storitev						
a) prevozni stroški						
b) stroški vzdrževanja opreme						
c) stroški zavarovanja						
Č) stroški prehrane						
d) stroški izobraževanja						
e) stroški najemnin						
f) drugi stroški						
5. Neposredni stroški (notranjih) storitev						
I. (od 1 do 5) SKUPAJ NEPOSREDNI STROŠKI ADMINISTRACIJE						
II: POSREDNI STROŠKI						
III. SKUPAJ STROŠKI (I. + II)						
IV. PRENOS NEPOSREDNIH STROŠKOV NA DRUGE						
V. PRENOS POSREDNIH STROŠKOV NA DRUGE						

Vir: lastna analiza

Tabela 62: Model zajemanja naravnih vrst stroškov enot SV po stroškovnih nosilcih in stroškovnih mestih

Stroškovna mesta / Stroškovni nosilci	VARNOST DOMA	POSREDOVANJE V TUJINI	CIVILNE STORITVE	VOJAŠKA DIPLOMACIJA	PROTOKOL	SKUPAJ
Bojne enote						
10. Motorizirani bataljon						
1. neposredni stroški bojne enote						
2. neposredni stroški drugih enot						
3. posredni stroški						
SKUPAJ						
20. Motorizirani bataljon						
1. neposredni stroški bojne enote						
2. neposredni stroški drugih enot						
3. posredni stroški						
SKUPAJ						
132. gorski bataljon						
1. neposredni stroški bojne enote						
2. neposredni stroški drugih enot						
3. posredni stroški						
SKUPAJ						
74. oklepno-mehanizirani bataljon						
1. neposredni stroški bojne enote						
2. neposredni stroški drugih enot						
3. posredni stroški						
SKUPAJ						

45 oklepni bataljon						
1. neposredni stroški bojne enote						
2. neposredni stroški drugih enot						
3. posredni stroški						
SKUPAJ						
76. Protioklepna četa						
1. neposredni stroški bojne enote						
2. neposredni stroški drugih enot						
3. posredni stroški						
SKUPAJ						
Mornariški divizion						
1. neposredni stroški bojne enote						
2. neposredni stroški drugih enot						
3. posredni stroški						
SKUPAJ						
Enota za specialno delovanje						
1. neposredni stroški bojne enote						
2. neposredni stroški drugih enot						
3. posredni stroški						
SKUPAJ						
SKUPAJ BOJNE ENOTE						
Bojna podpora						
Bataljon						

Vojaške policije (VP)						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote						
Artilerijski bataljon						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote						
RKBO bataljon						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote						
Inženirski bataljon						
I. Neposredni						

stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote						
Helikopterski bataljon						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote						
Bataljon zračne obrambe (ZO)						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote						
Obveščevalno-izvidniški bataljon (OIB)						
I. Neposredni stroški						

II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote						
Enota za elektronsko bojevanje						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote						
Bataljon za zveze						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote						
Nebojna podpora						
Logistika PODRIU						
I. Neposredni stroški						

II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
Enota za podporo GŠSV (EPOD)						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
Logistika poveljstva sil (NE PS)						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						

EVOJ POSTOJNA						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
EVOJ JPV VIPAVA						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
EVOJ PIVKA						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih						

stroškov na bojne enote in bojno podporo						
EVOJ SL. POM.						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
EVOJ AJŠEVICA						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
EVOJ KRANJ						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in						

bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
EVOJ BOH. BISTRICA						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
EVOJO POKLJUKA						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
EVOJ FRS						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos						

neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
EVOJ ŠENTVID						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
EVOJ IC						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
EVOJ 26. OKT						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni						

stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
EVOJO ŠKRIL						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
VAD.BLOKE						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
EVOJ NM						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						

III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
EVOJ CE						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
VAD. PEČ						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
EVOJ VGM						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih						

enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
EVOJ SL. B.						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
EVOJ MS						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
VAD. APAČE						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni						

stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
OS. VAD. POČEK						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
Poveljniško-logistična četa 72. brigade						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						

Poveljniško-logistični bataljon 1. brigade						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
Bataljon za zveze PSSV						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
Bataljon za nadzor zračnega prostora PSSV						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in						

bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
Logistični bataljon poveljstva za podporo						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
Vojaška zdravstvena služba						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
Letalska baza						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						

III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
Logistična enota letalske baze						
I. Neposredni stroški						
II. Neposredni stroški drugih enot						
III. Posredni stroški						
IV. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
V. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno podporo						
Administracija						
Generalštab SV						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Poveljstvo za doktrino,						

razvoj, izobraževanje in usposabljanje (PDRIU)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Poveljstvo sil SV (PSSV)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Poveljniški center PSSV (POVC)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in						

bojno ter nebojno podporo						
Poveljstvo 1. brigade						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Poveljstvo 72. brigade						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Poveljstvo za podporo						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in						

bojno ter nebojno podporo						
24. vojaško teritorialno poveljstvo (VTP)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
23. VTP						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
25. VTP						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na						

bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
32. VTP						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
37. VTP						
38. VTP						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Poveljstvo letalske baze						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na						

bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Orkester SV						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Oddelek za nadzor plovnosti (ONPVL)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Enota za protokol (EP)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos						

posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Verifikacijski center (VERC)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Vojaška predstavništva v tujini (TUJINA)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Oddelek za pridobivanje kadrov (OPK)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter						

nebojno podpora						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podpora						
Vojaški vikariat (VVIK)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podpora						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podpora						
Oddelek za kodifikacijo (KODO)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podpora						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podpora						
Oddelek za analize (OOA)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in						

bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Informatika (TIS PINK)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Šolstvo						
Center za doktrino in razvoj (CDR)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Center za bojno usposabljanje enot (CBU)						
I. Neposredni						

stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Šola za podčastnike (ŠPČ)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Šola za častnike (ŠČ)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Poveljniško-štabna šola						

(PŠS)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Šola za tuje jezike (ŠTJ)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Šola za tuje jezike – NATO (CJU PZM)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						

Avtošola (AŠ)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Letalska šola (LETŠ)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Športna enota (ŠPE)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						

Center za usposabljanje Vipava (CU)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Vojaški muzej (VM)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
Knjižnično-informacijski center (KIC)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podporo						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno						

podpora						
Oddelek za raziskave in informacije (ORIS)						
I. Neposredni stroški						
II. Prenos neposrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podpora						
III. Prenos posrednih stroškov na bojne enote in bojno ter nebojno podpora						

Vir: lastna analiza

8 SKLEP

Iz analize računovodskega procesa, ki se konča v posameznih računovodskih (finančnih) poročilih, lahko ugotovimo naslednje:

1. Obstoječi računovodski sistem MORS temelji na računovodskem **načelu denarnega toka** (principle of financial perception of operating activities and their results), kar pomeni, da se poslovanje in stanje organizacije finančno dojemata na podlagi denarnih oziroma finančnih tokov ter njihovega vpliva na finančni položaj organizacije. Za obvladovanje stroškov je vsekakor primernejše oblikovanje informacij na temelju izhodiščnega računovodskega **načela upoštevanja nastanka poslovnega dogodka** (principle of accrual), po katerem je treba poslovne dogodke v računovodstvu upoštevati ob njihovem nastanku, in ne šele tedaj, ko so z njimi povezani prejemki ali izdatki.
2. Za prikazovanje poslovanja med načrtovanim in uresničenim poslovanjem preko računovodskih informacij se premalo upošteva **načelo metodične izenačenosti** (principle of methodological equalization). To je izhodiščno računovodsko načelo, po katerem je treba računovodske predračune in računovodske obračune sestavljati na podlagi enake metodike, da se lahko zagotavlja primerjava in pravilno pojasnjevanje odmikov uresničenih velikosti od načrtovanih ob upoštevanju istovrstnosti in celovitosti izkazovanja posameznih gospodarskih kategorij, ki so v njih zajeti.
3. Računovodske informacije so v pretežni meri namenjene pridobivanju proračunskih sredstev in nadziranju proračunske porabe. Za notranje odločanje pa niso primerne. Menimo, da se pri oblikovanju računovodskih informacij premalo upošteva **načelo preglednosti** (principle of surveyability). To je izhodiščno računovodsko načelo, po katerem morajo biti računovodski podatki in računovodske informacije, spreminjanje računovodskih podatkov v računovodske informacije, izkazovanje računovodskih podatkov in računovodskih informacij ter računovodske listine, izkazi in poročila primerno urejeni, strnjeni in usklajeni ter uporabnikom čim bolj razumljivi.
4. Stroški dela, ki so daleč najpomembnejši strošek, se ne prikazujejo po mestih nastanka in stroškovnih nosilcih. Strošek dela bi bilo treba bolj analitično obravnavati in pri njegovem izkazovanju upoštevati **načelo pomembnosti** (principle of actuality).
5. Za trošenje (uporabljanje) opreme in materiala se uporabljajo količinski podatki in se ne upošteva **načelo vrednostnega izražanja** (principle of monetary expression). To je izhodiščno računovodsko načelo, po katerem računovodstvo zajema vse gospodarske kategorije v zvezi s stanji in procesi, ki jih je mogoče izraziti v denarni merski enoti.
6. Stroškovni nosilci niso natančno in pravilno določeni. Pogosto prihaja do zamenjave med organizacijsko enoto (stroškovnim mestom) in aktivnostjo (na primer: misije v tujini). S tem se v celoti ne upošteva **načelo razumljivosti informacij** (principle of information understandability), ki je poslovno-finančno načelo in zahteva, da je informiranje treba oblikovati na način in v obliki, ki ju uporabnik razume.
7. Dejstvo, da se osnovna sredstva ne amortizirajo, močno zmanjšuje verodostojnost računovodskih informacij. Menimo, da je s tem kršeno **načelo usklajenosti dejanskega in knjižnega stanja** (principle of reconciliation of accounting balances). To je računovodsko načelo, po katerem je treba s popisovanjem, potrjevanjem ali drugače ugotovljeno dejansko stanje upoštevati tudi v

poslovnih knjigah in računovodskih poročilih; to spravlja računovodske podatke in računovodske informacije v stvarne okvire in jim daje posebno kakovost.

8. Organiziranost računovodske funkcije je močno razdrobljena in neintegrirana. Menimo, da bi morali v večji meri upoštevati **načelo vsebine računovodskega področja nalog** (principle of accounting function content). To je izhodiščno računovodsko načelo, po katerem je računovodstvo temeljna informacijska dejavnost, ki obsega celoto računovodskega informiranja na podlagi knjigovodenja, računovodskega predračunavanja, računovodskega nadziranja in računovodskega proučevanja ekonomskih (računovodskih) kategorij.
9. Pri oblikovanju računovodskih informacij je treba v večji meri upoštevati **načelo standardizacije informacij** (principle of information standardization). To je poslovno-finančno načelo, ki zahteva, da je časovno ponavljajoče se informacije treba oblikovati standardizirano; koristno pa je standardizirati tudi uporabljanje teh informacij in seveda obdelovanje podatkov.
10. Za oblikovanje koristnih informacij je nujno treba vzpostaviti ustrezen informacijski sistem, ki pa sam po sebi ne zagotavlja boljših informacij. Pri oblikovanju le-teh moramo upoštevati **načelo sodobnosti** (principle of contemporaneity), ki je izhodiščno računovodsko načelo, po katerem mora računovodenje pri oblikovanju in dajanju računovodskih informacij uporabljati najnovejša spoznanja, metode in tehnična sredstva.
11. Pri obravnavanju in evidentiranju poslovnih dogodkov je treba upoštevati **načelo dokumentiranosti** (principle of documentarity). To je izhodiščno računovodsko načelo, po katerem je veljavno sestavljena in preverjena listina, na kateri je poslovni dogodek ali kako stanje vedno vrednotno in v določenih primerih tudi količinsko izkazan(o), podlaga in predmet računovodskega obravnavanja ter pogoj za verodostojnost računovodskih podatkov in informacij. Pri tem je treba upoštevati tudi **načelo prednosti vsebine pred obliko** (principle of substance over form), ki je izhodiščno računovodsko načelo, po katerem je treba poslovne dogodke obravnavati in predstavljati skladno z njihovo vsebino in v denarni merski enoti izraženo resničnostjo, ne pa zgolj na njihovo pravno obliko.
12. MORS je zelo razčlenjena in zapletena organizacija. Zato mora računovodsko oblikovanje informacij temeljiti na **načelu poenotenosti in zbirnosti** (principle of uniform and summarised presentation), po katerem mora biti računovodsko izkazovanje gospodarskih kategorij zasnovano na poenotenju njihove vsebine; to omogoča primerljivost poslovnih celot znotraj širših organizacijskih oblik združevanja.
13. Sodoben in z ustrezno informacijsko tehnologijo podprt računovodski sistem, oz. t.i. integralni računovodski sistem (Strokovne podlage za odločanje o outsourcingu, str. 42), ki sledi predstavljenim smernicam, je temelj za uspešno implementacijo outsourcinga v MORS in SV.
14. Uvajanje outsourcinga mora poleg modernizacije računovodskega sistema podpirati tudi ustrezna organizacijska reforma, ki v delovanje MORS in SV prinaša vzpostavitev mest odgovornosti, ter spreminjanje poslovanja v smeri vzpostavitve notranjega trga in vpeljave podjetniške miselnosti. Primer takšne reforme je vzporedno z uvajanjem outsourcinga v vojsko izvedla Velika Britanija (Strokovne podlage za odločanje o outsourcingu, str. 34 – 45).

9 LITERATURA IN VIRI

ZAKONI

1. Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05)
2. Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99)
3. Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99)
4. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in 2007 (Uradni list RS, št. 116/05)
5. Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 36/04)
6. Zakon o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04)
7. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Uradni list RS, št. 51/06)

PRAVILNIKI

1. Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije
2. Pravilnik o skupnih kriterijih za organizacijo in postopke finančnega nadzora pri neposrednih uporabnikih proračuna Republike Slovenije
3. Navodilo o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije
4. Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ
5. Pravilnik o izdajanju potrdil za naziv državni notranji revizor in preizkušeni državni notranji revizor
6. Pravilnik o računovodstvu Ministrstva za finance
7. Operativni postopki pri vodenju poslovnih knjig neposrednih proračunskih uporabnikov državnega proračuna,
8. Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava
9. Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava
10. Obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2004: Vladni proračunski uporabnik 19 – Ministrstvo za obrambo

INTERNI PRAVILNIKI MINISTRSTVA ZA OBRAMBO

1. Pravilnik o računovodstvu Ministrstva za obrambo
2. Pravilnik o finančnem poslovanju Ministrstva za obrambo
3. Pravilnik o planiranju v Ministrstvu za obrambo
4. Pravilnik o delovanju Notranjerevizijske službe v Ministrstvu za obrambo
5. Navodilo o načinu odpisa, neopredmetenih dolgoročnih sredstev, opredmetenih osnovnih sredstev, terjatev in obveznosti

OSTALI VIRI

1. Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004
2. Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005
3. Letno poročilo Ministrstva za obrambo za leto 2005
4. Brimson J. A.: Activity Accounting, John Wiley & Sons, New York 1991.
5. Davenport T. H. Putting the I in IT. Mastering Information Management. Prentice Hall, London, str. 5 – 9.
6. Drury C.: Standard Costing. Academic Press, London 1991.
7. Hansen D. R., Mowen M.N.: Management Accounting. South-Western Publishing, Cincinnati 1992.
8. Heitger L., Ogan P., Matulich S.: Cost Accounting. South-Western Publishing, Cincinnati 1992.
9. Hočevar M.: Oblikovanje računovodskih informacij za poslovodsko nadziranje po mestih odgovornosti. Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, Ljubljana 1995.

10. Hočevar M.: O razvoju Lipovčeve analize uspeha poslovanja. Slovenska ekonomska revija, 49 (1998) 3, str. 279 – 290.
11. Tekavčič M.: Od "ABC" do "ABM". Računovodstvo za notranje potrebe podjetij (zbornik referatov), LM Veritas, Portorož 1994.
12. Turk I.: Stroškovno računovodstvo. Založba Obzorja Maribor, Maribor 1984.
13. Yoshikawa T., Innes J., Mitchell F., Tanaka M. Contemporary Cost management. Chapman & Hall, London 1993.

SPLETNE STRANI

1. Spletna stran Ministrstva za obrambo RS
<http://www.mors.si/index.php?id=6>
2. Spletna stran Slovenske vojske
<http://slovenskavojska.si/poklicna/struktura/index.htm>

II. SKLOP

STROKOVNE PODLAGE ZA ODLOČANJE O OUTSOURCINGU V MINISTRSTVU ZA OBRAMBO:

PREGLED TEORETIČNIH IN PRAKTIČNIH VIDIKOV OUTSOURCINGA V VOJSKI

Soavtorji: doc. dr. Hugo Zagoršek, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani
prof. dr. Marko Jaklič, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani
mag. Aljaž Hribernik, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani
Domen Trobec, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani
Robert Ravnihar, Alianta, projektno svetovanje, d.o.o.
Urška Zelič, Alianta, projektno svetovanje, d.o.o.
Miha Marinšek, APR poslovno svetovanje d.o.o.

Obdobje izvedbe analize: januar 2007 – november 2007

KAZALO VSEBINE

KAZALO VSEBINE	144
POVZETEK	146
<i>Politično-ekonomsko ozadje uvajanja outsourcinga v vojski</i>	146
<i>Ekonomska specifika vojske</i>	146
<i>Teorija koncepta outsourcinga in model njegove implementacije v vojski</i>	146
<i>Razvoj outsourcinga na primeru tuje vojske – primer Velike Britanije</i>	149
<i>Slovenska zakonodaja o javnem naročanju in javnem partnerstvu kot podlaga za implementacijo outsourcinga v SV</i>	150
<i>Implikacije teorije outsourcinga in tujih izkušenj za Slovensko vojsko</i>	150
1 UVOD	152
2 EKONOMSKI VIDIKI DELOVANJA IN ORGANIZACIJE VOJSKE	156
2.1 PREDSTAVITEV MORS IN SLOVENSKE VOJSKE	156
2.2 EKONOMSKA SPECIFIKA VOJSKE.....	157
3 TEORIJA KONCEPTA OUTSOURCINGA IN MODEL NJEGOVE IMPLEMENTACIJE V VOJSKI 161	
3.1 KONCEPT OUTSOURCINGA	161
3.1.1 <i>Razlogi za odločanje o outsourcingu na splošno</i>	162
3.1.2 <i>Želeni cilji in načini outsourcinga</i>	163
3.1.3 <i>Izbiranje ponudnikov za outsourcing</i>	164
3.2 SPECIFIKE OUTSOURCINGA V VOJSKI	167
3.3 VRSTE IN TIPI OUTSOURCINGA (V VOJSKI)	167
3.4 MOŽNOSTI ZA OUTSOURCING V VOJSKI	169
3.5 MODEL OUTSOURCINGA – DEJAVNIKI PRI ODLOČANJU.....	171
3.6 STRUKTURA IZVEDBE OUTSOURCINGA	175
3.7 UČINKI OUTSOURCINGA	176
4 ANALIZA UVEDBE OUTSOURCINGA IN DOSEŽENIH REZULTATOV NA PRIMERU VOJSKE VELIKE BRITANIJE	178
4.1 PREDSTAVITEV VOJSKE VELIKE BRITANIJE.....	178
4.2 RAZLOGI ZA UVEDBO OUTSOURCINGA V VOJSKI VELIKE BRITANIJE	181
4.3 PREGLED RAZVOJA OUTSOURCINGA V VOJSKI VELIKE BRITANIJE	182
4.3.1 <i>Vrste iniciativ za uvajanje outsourcinga v britanski vojski</i>	183
4.3.2 <i>Uvedba dejavnosti zasebnega sektorja v vojsko VB</i>	184
4.3.3 <i>Uveljavitev tržnih načel v delovanje vojske</i>	186
4.3.4 <i>Spremembe v načinu sklepanja pogodb z zunanjimi izvajalci storitev in dobavitelji opreme</i> <i>188</i>	
4.3.5 <i>Strateški kriteriji MoD pri odločanju o outsourcingu in nakupih opreme</i>	190
5 REZULTATI UVEDBE OUTSOURCINGA V VOJSKO VELIKE BRITANIJE	191
5.1 KVALITATIVNI VIDIKI IMPLEMENTACIJE OUTSOURCINGA V VOJSKO VELIKE BRITANIJE.....	191
5.2 KVANTITATIVNI IN FINANČNI VIDIKI IMPLEMENTACIJE OUTSOURCINGA V VOJSKO VELIKE BRITANIJE 192	
5.3 IZKUŠNJE Z UVAJANJEM OUTSOURCINGA KOT PODPORE BOJNIM SILAM V OBMOČJU BOJEVANJA ..	195
5.4 PREGLED NEKATERIH KONKRETNIH PRIMEROV UVAJANJA KONCEPTA OUTSOURCINGA IN JAVNO- ZASEBNEGA PARTNERSTVA V VOJSKI VELIKE BRITANIJE.....	196
5.5 KLJUČNE KONCEPTUALNE IZKUŠNJE IZ UVAJANJA OUTSOURCINGA IN JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V VELIKI BRITANII	198
6 SLOVENSKA ZAKONODAJA O JAVNEM NAROČANJU IN JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU KOT PODLAGA ZA IMPLEMENTACIJO OUTSOURCINGA V VOJSKI	200
6.1 ZAKON O JAVNEM NAROČANJU	200
6.2 ZAKON O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU	201

6.3	KOMENTAR ZAKONA O JAVNEM NAROČANJU IN ZAKONA O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU Z VIDIKA PODPORE PROCESA IMPLEMENTACIJE OUTSOURCINGA V SV.....	202
7	IMPLIKACIJE TUJIH IZKUŠENJ IN TEORIJE OUTSOURCINGA ZA SLOVENSKO VOJSKO	204
8	SKLEP.....	206
9	LITERATURA IN VIRI.....	208

POVZETEK

Politično-ekonomsko ozadje uvajanja outsourcinga v vojski

Sodobne zahodne vojske se soočajo z **dvema temeljnima izzivoma: finančnim primežem in spremembo njihove strateške vloge.**

Finančni primež je na eni strani posledica **občutnega zmanjšanja izdatkov za obrambo ob koncu hladne vojne in stagnantnih obrambnih proračunov v zadnjih letih.** Na drugi strani se **zaradi tehnološkega napredka in profesionalizacije vojske soočajo s stalno rastjo stroškov** opremljanja, urjenja in rekrutiranja prostovoljcev, ki v povprečju znaša okrog 10% letno, kar vodi do njihove podvojitve na vsakih sedem let (Hartley, 2004).

S koncem hladne vojne in eskalacijo številnih lokalnih/regionalnih konfliktov se je **spremenila strateška vloga** moderne zahodne vojske. Namesto primarnega zagotavljanja varnosti doma se je kot **glavni produkt v zadnjih letih v ospredje prebilo posredovanje v tujini.** Ta sprememba seveda zahteva prilagoditev kapacitet in sposobnosti vojske.

Da bi preprečili postopen upad zmogljivosti svojih vojsk zaradi realnega zmanjšanja kupne moči obrambnih proračunov in strateške neprilagojenosti, so se **najnaprednejše zahodne vojske že v 80-ih letih prejšnjega stoletja odločile za strateško prestrukturiranje in hkratno povečevanje ekonomske učinkovitosti delovanja skozi uvedbo tržnih zakonitosti v delovanje vojske.** Kot najprimernejši je bil prepoznan koncept outsourcinga, t.j. uvajanja zunanjih izvajalcev v operativni proces vojske.

Ekonomska specifika vojske

Za vojsko je **značilna močna vertikalna integracija produkcijskega procesa,** ki se sestoji iz dveh delov oz. faz. Prvo fazo sestavljajo **popolnjevanje urjenje, izobraževanje, usposabljanje in opremljanje enot.** Drugo fazo pa predstavlja **realizacija končnih produktov vojske:** 1) zagotavljanje varnosti doma, 2) posredovanje v tujini, 3) civilne storitve, 4) vojaška diplomacija in 5) protokol. Vertikalna integracija obeh produkcijskih faz je v primeru vojske nujna zaradi njene specifične strateške teže.

Vojsko lahko z ekonomskega vidika razdelimo na pet organizacijskih nivojev, ki prispevajo k izgotovitvi zgoraj naštetih končnih produktov: **bojne enote, bojna podpora, nebojna podpora, administracija in šolstvo.**

Teorija koncepta outsourcinga in model njegove implementacije v vojski

Outsourcing je eden izmed dobro poznanih konceptov racionalizacije poslovanja, ki ga uporabljajo številne organizacije. Pri tem pa ne gre samo za prenos aktivnosti, temveč pogosto tudi za prenos pravic odločanja ter poslovnih prvin.

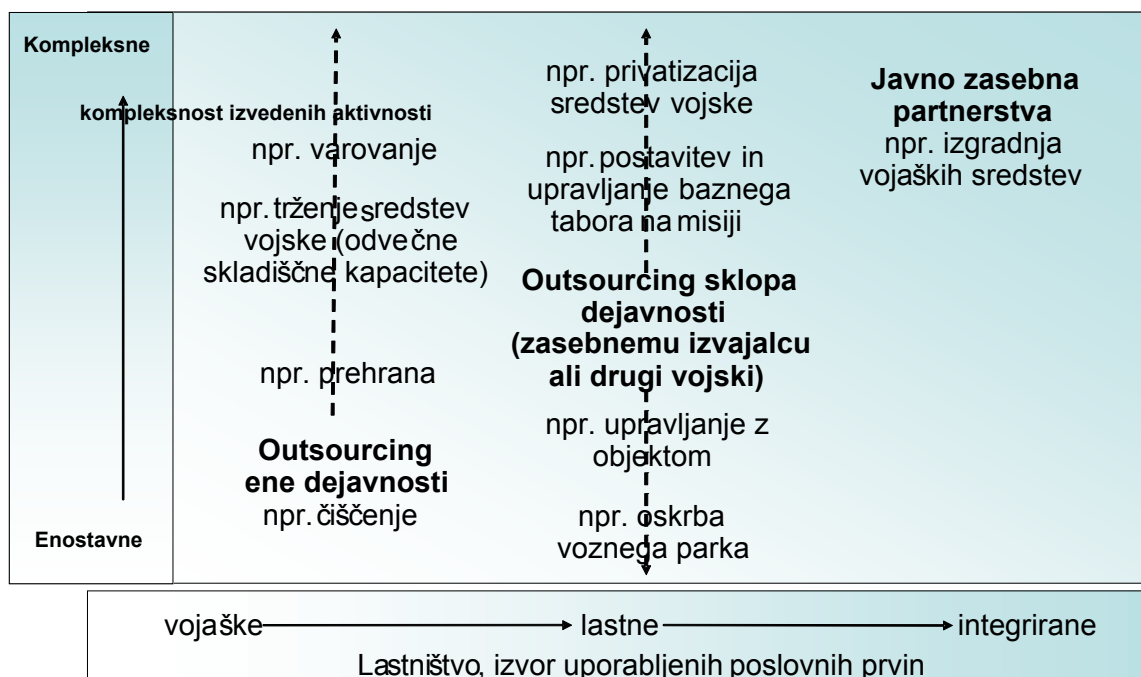
V poslovni praksi je glavni **razlog za uvedbo outsourcinga navadno potreba po zmanjšanju operativnih stroškov** oziroma po povečanju učinkovitosti procesov. Naslednja dva razloga sta **strateško osredotočenje na osnovno dejavnost in intenzivna graditev konkurenčnih prednosti.** Z outsourcingom organizacija sprostí notranje vire za najpomembnejše funkcije, hkrati pa z dobavitelji deli tveganje, povezano s storitvijo.

Pojavnost, oblike in definicija outsourcinga v vojski ima določene **specifike**. V vojski outsourcing pomeni, ne samo, da bo vojska oddala v zunanje izvajanje neko dejavnost drugi organizaciji, temveč, da bo s tem tudi v prej izključno vojaško delujočo organizacijo, spustila civilno sfero (razen v primeru outsourcinga dejavnosti drugi vojski). **Outsourcing v vojaški sferi torej pomeni prepletanje in sodelovanje vojske s civilno sfero, kjer gre za tako imenovan odnos vojske in zasebnega sektorja (civil military cooperation).**

Specifična lastnost vojske, ki vpliva na odločitve o outsourcingu je tudi tako imenovan dvojni način delovanja. Vojska je organizacija, ki za razliko od podjetij, ki se ves čas borijo za tržni delež, kupce itd., deluje v mirnih obdobjih in ohranja svojo pripravljenost ter zagotavlja sposobnost reagiranja in delovanja v kriznih obdobjih. Tako je **pri outsourcingu v vojski potrebno predvideti tudi postopke in odgovornosti zunanjega izvajalca v primeru kriznih situacij**, kjer je le-ta izpostavljen drugačnim pogojem delovanja in lahko enostavne podporne izločene (outsourcane) dejavnosti postanejo neizvedljive zanj ter tako predstavljajo tveganje s stališča strateško – varnostnega vidika outsourcinga take dejavnosti.

Poznamo več stopenj outsourcinga, ki jih v grobem lahko razdelimo na nivo vpletenosti oziroma neodvisnosti zunanjega izvajalca do najemnika storitve (slika 1). Najenostavnejši je outsourcing ene dejavnosti, kjer zunanji izvajalec prevzame opravljanje določene jasno definirane aktivnosti, pri čemer zagotovi lastno osebje, poslovne prvine (sredstva) pa zagotovi vojska. Višja stopnja je izvajanje celotnega sklopa dejavnosti, kjer zunanji izvajalec v celoti prevzame izvedbo neke kompleksne aktivnosti, ki jo izvaja z lastnimi resursi. Najvišja stopnja je javno-zasebno partnerstvo, kjer je zunanji izvajalec integriran v aktivnosti vojske.

Slika 1: Vrste outsourcinga v vojski s primeri



Razlika med dejavnostmi, ki jih opravlja zunanji izvajalec, je tudi v sami kompleksnosti izvedbe aktivnosti. Tako bolj kompleksne storitve pomenijo večje tveganje za izvajalca kot tudi za vojsko. Izvajalec s tem pridobi večjo odgovornost in finančno breme, vojska pa se odpoje določeni meri nadzora in ji je tako potrebno posvetiti manj pozornosti koordinaciji aktivnosti. V primerih kompleksnejših sodelovanj (javno zasebna partnerstva) lahko pride tudi do problema nosilca odgovornosti.

Pri **odločanju o izvedbi in vrsti outsourcinga** v vojski je potrebno upoštevati številne dejavnike. Pri tem sta pomembna dva vidika: **strateško-varnostni vidik** ter **ekonomsko-stroškovni vidik**. Dejavnike lahko tudi razdelimo na **interne** (ki so odvisni od značilnosti vojske) ter **eksterne** (ki so odvisni od značilnosti trga oziroma zunanjega okolja). Prikazani so v tabeli 1.

Tabela 1: Dejavniki, ki vplivajo na odločanje o outsourcingu v vojski

	Ekonomsko – stroškovni vidik	Strateško – varnostni vidik
Interni	<ul style="list-style-type: none">• finančni učinek outsourcinga, direktni – indirektni, kratkoročni – dolgoročni• oportunitetni stroški internega izvajanja dejavnosti• sprostitev človeških virov prej vezanih na ne 'core' področjih• ali outsourcati tudi sredstva ali samo osebe• strošek priprave razpisov, koordinacije, nadzora in uveljavljanja 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 v primeru nepravilnosti• izguba (pridobitev?) znanja outsourcane dejavnosti• vpliv na moralo in počutje osebja vojske• državna varnost
Eksterni	<ul style="list-style-type: none">• globina trga ponudnikov• dolžina 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, lastna analiza

V vojski so zelo **primerne dejavnosti za outsourcing tiste, kjer je sposobnost izvajanja dejavnosti ustrezna in so stroški lastnega izvajanja nad ali na povprečju izvajanja te dejavnosti na trgu**, kar pomeni da bi uvedba outsourcinga lahko pomenila ekonomičnejše delovanje. Outsourcing takih dejavnosti lahko povzroči sproščanje človeških virov za druge dejavnosti delovanja vojske hkrati pa, v večini primerov, ne pomeni povečanja ogroženosti strateško – varnostnega vidika delovanja vojske.

Pozitivni učinki uvedbe outsourcinga so tudi **na področjih kjer vojska nima zadostnih sposobnostih (sredstva, znanje, človeški viri) za izvajanje dejavnosti, na trgu pa obstajajo ponudniki, ki le to opravljajo**. Tako je lahko, za namen pridobitve določene sposobnosti ali znanja vojske, strošek uvedbe outsourcinga tudi nad lastno ceno vojske. Vojska tako poveča svoje sposobnosti ob višjih ali nižjih stroških in pridobi drugače nedosegljivo tehnologijo in znanje.

Identificiramo lahko naslednje faze izvajanja posameznega projekta outsourcinga:

- a. Določitev razlogov in zelenih ciljev outsourcinga.
- b. Izbira dejavnosti in modela outsourcinga.
- c. Izdelava študije upravičenosti uvedbe outsourcinga
- d. Priprava in izvedba razpisa za izbiro ponudnika.
- e. Priprava pogodbe.
- f. Izvajanje pogodbe in izvajanje nadzora nad izvajanjem pogodbenih obveznosti.

Dobro izveden program outsourcinga sicer pomembno izboljša (ekonomsko) učinkovitost vojske kot produkcijskega sistema, vendar pa to ne pomeni avtomatičnega zmanjšanja denarnih tokov oz. izdatkov za vojsko. Outsourcing namreč skozi večjo učinkovitost omogoči le doseganje enakega outputa oz. izvedbo enakih storitev za nižjo ceno, medtem ko večji obseg, npr. zaradi alternativne zaposlitve resursov, ki se ob outsourcingu sprostijo, vodi do dodatnih finančnih obremenitev.

Razvoj outsourcinga na primeru tuje vojske – primer Velike Britanije

Britanska vojska velja za najbolj napredno na področju outsourcinga. To je posledica spleta političnih in ekonomskih dejavnikov, ki so vplivali na razvoj britanske vojske – gre za eno najmočnejših in najmodernejših vojsk na svetu, hkrati pa Velika Britanija na področju ekonomske paradigme zvesto sledi liberalnemu tržnemu pristopu. Kombinacija obeh dejavnikov je botrovala dejstvu, da je vojska Velike Britanije kot prva na svetu začela z moderno in širokopotezno implementacijo konceptov outsourcinga. Zaradi tega podrobneje analiziramo njene izkušnje z outsourcingom ter razvijemo implikacije oziroma priporočila za uvajanja outsourcinga v Slovenski vojski.

Razvoj outsourcinga v vojski VB se je začel v prvi polovici 80-ih let prejšnjega stoletja kot posledica tržno naravnane ekonomske politike vlade Margaret Thatcher, ki je ciljala predvsem na povečanje ekonomske učinkovitosti celotnega gospodarstva. Proces se je pospešeno nadaljeval po koncu hladne vojne, t.j. po l. 1990 kot odgovor na zmanjšan obrambni proračun in spremenjeno globalno vlogo vojske Združenega kraljestva.

Uvajanje outsourcinga v britanski vojski je temeljilo na treh glavnih stebrih:

- uvedbi zunanjih izvajalcev v delovanje vojske VB na izvedbeni ravni;
- reformiranju ministrstva za obrambo v smeri delovanja po tržnih načelih in
- spremembi konceptov sklepanja pogodb z zasebnimi izvajalci

Uvedba outsourcinga na izvedbeni ravni je potekala po fazah – od implementacije najosnovnejših konceptov outsourcinga posameznih dejavnosti do javno-zasebnega partnerstva v kapitalsko in tehnološko najzahtevnejših projektih. Konkretno faze so bile:

- a. tržno testiranje oz. uvajanje osnovnega outsourcinga posameznih dejavnosti
- b. privatizacija obrambne industrije in sredstev
- c. zasebno investicijsko financiranje
- d. javno-zasebno partnerstvo
- e. trženje javnih sredstev vojske (nepremičnine, oprema, znanje)

Britansko ministrstvo za obrambo je doživelo organizacijske spremembe v smislu preoblikovanja oddelkov v izvršne agencije, ki so neposredno odgovarjale za porabo proračunskih sredstev oz. so si sredstva za delovanje morale priskrbeti s samostojnim nastopanjem na trgu. Utrdil se je koncept odgovornosti izvajalca do naročnika, tudi v primeru ko oba prihajata iz javnega sektorja.

Sklepanje pogodb z zunanjimi izvajalci je v duhu iskanja večje učinkovitosti izvajanja doživelo naslednje spremembe:

- a. **Vsa večja naročila se oddajajo preko javnih razpisov** v nasprotju z nekdanjo nekonkurenčno prakso;
- b. **Kriterij izbire je »najboljša vrednost za določeno plačilo«**. Cena torej ni edini kriterij izbire;
- c. **Pogodbe definirajo output in njegove ključne karakteristike** v nasprotju s predhodno prakso definiranja inputa in proizvodnega procesa;
- d. V primeru naprednejših oblik outsourcinga obstaja **tesno sodelovanje med naročnikom in izvajalcem v fazi definiranja pogodbe**;

- e. **Izvajalec je preko sheme delitve prihrankov med naročnika in izvajalca motiviran za stalno izboljšavo učinkovitosti svojega dela in tehnološke inovacije;**
- f. **Spodbuja se dolgoročnost sodelovanja med BV in zunanjimi izvajalci, kar pa ne pomeni zanemarjanja principa konkurence.**

Uporaba različnih modelov outsourcinga je pripeljala do realizacije **pomembnih finančnih prihrankov** za BV kot posledice povečanja učinkovitosti. Prepoznani **prihranki na področju osnovnih oblik outsourcinga so znašali ca. 20% predhodne vrednosti izvajanja. Pri najzahtevnejših oblikah outsourcinga je ta delež sicer nižji, a so pogodbene vrednosti in s tem absolutni prihranki veliko večji kot pri osnovnih oblikah outsourcinga.**

Po več kot dveh desetletjih izvajanja politike outsourcinga v britanski vojski lahko govorimo o naslednjih **kvalitativnih dosežkih**:

- a. **Izboljšanje informacijskih tokov** med naročniki in zunanjimi izvajalci;
- b. **Izboljšanje upravljanja s tveganji**;
- c. **Usidranje koncepta konkurence** v vojski VB in ministrstvu za obrambo;
- d. **Usidranje koncepta izvedbene odgovornosti** tako v BV kot na strani zunanjih izvajalcev, kar se kaže v doseganju dogovorjenih rokov in spoštovanju dogovorjenih finančnih okvirov.

Na področju outsourcinga kot podpore bojnemu delovanju enot so rezultati manj jasni, saj se omenjeno področje intenzivneje razvija šele zadnjih nekaj let, hkrati pa je zaradi občutljivosti dostopnih tudi manj podatkov. Očitno pa je, da so zunanji izvajalci za razvite vojske postali nujno potrebni tudi na bojnih misijah in ne le v času mirnodobnega delovanja.

Slovenska zakonodaja o javnem naročanju in javnem partnerstvu kot podlaga za implementacijo outsourcinga v SV

Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) in Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) predstavljata temeljno regulativo implementacije outsourcinga v vojski z vidika odnosov med vojsko kot naročnikom in izvajalci na trgu.

Oba zakona predvidevata moderne mehanizme za sklepanje javnih naročil in javno-zasebnih partnerstev (npr. konkurenčni dialog, okvirni sporazumi), kar SV v temelju omogoča zasledovanje dobrih praks tujih vojsk pri vseh oblikah outsourcinga, t.j. od izločanja enostavnih procesov do dogovarjanja kompleksnih modelov zasebnega investicijskega financiranja in partnerstev.

Implikacije teorije outsourcinga in tujih izkušenj za Slovensko vojsko

Koncept outsourcinga naj se v SV uvaja po fazah – od uporabe osnovnih modelov outsourcinga do implementacije kompleksnih oblik integracije zunanjih izvajalcev v procese vojske.

Slovenska vojska naj pri implementaciji koncepta outsourcinga **uporabi modele vključevanja zunanjih izvajalcev, ki bodo v določeni situaciji najprimernejši.**

Tuje izkušnje kažejo, da je **uvajanje outsourcinga v delovanje vojske proces, ki mora poseči precej globlje kot zgolj na izvedbeno raven.** Za uspešno implementacijo koncepta outsourcinga v vojski so potrebne globlje spremembe organizacijske strukture, nadgradnja znanja, procesov in kulture na podpornih ravneh

Za uspešno uvajanje koncepta outsourcinga je potrebno ustrezno znanje odločevalcev, stalna periodična analiza rezultatov uvajanja ter kontinuirano učenje na podlagi izkušenj. Če naj se outsourcing izvaja v optimalnem obsegu in kar najučinkoviteje, mora biti filozofija konkurence in iskanja tržnih rešitev trdno zasidrana na vseh nivojih SV in MORS.

Za kakovostno odločanje o outsourcingu je nujna kakovostna informacijska podlaga. Le-to pa lahko zagotovi le celovit sistem računovodenja, ki podpira tako stroškovno-finančno kot managersko računovodstvo, temelji na sodobni metodologiji in je ustrezno podprt z informacijsko tehnologijo.

Za uspešno uvajanje outsourcinga z uporabo vseh modelov je potrebna tudi ustrezna zakonska podlaga. Razvoj ustreznih pravnih okvirjev in podlag je nujen za učinkovito vključevanje zunanjih izvajalcev v operativno delovanje vojske.

Uvajanje outsourcinga zahteva okrepitev pravnih in nadzornih služb vojske, saj prav elementa pogodbe in nadzora izvajanja naročila ključno vplivata na končni rezultat.

1 UVOD

Sodobne profesionalne vojske se soočajo z dvema poglavitnima izzivoma. Prvi je izziv financiranja. Za zagotovitev popolnjevanja moderne profesionalne vojske je nujno, da le-ta ponuja konkurenčne pogoje zaposlitve, da v svoje vrste pritegne dovolj prostovoljcev. Glede na nadpovprečno tveganje povezano z vojaško službo to pomeni tudi nadpovprečno raven plač in bonitet. Nadalje se moderna vojska sooča s hitro rastočimi stroški urjenja, opreme in oborožitve. Le-ti rastejo v povprečju 10% letno in se tako podvojijo v povprečju vsakih sedem let (Hartley, 2004, str. 199).

Drugi izziv je v prvi vrsti politično-strateški. Moderne vojske zahodnih demokracij niso več primarno namenjene obrambi domovine, pač pa v ospredje stopa globalno posredovanje, kar rezultira v potrebi po prestrukturiranju vojaških zmogljivosti in visokih stroških operacij na tujih območjih.

Obenem velja, da moderne profesionalne vojske izhajajo iz okolja, ki je nenaklonjeno večjim obrambnim izdatkom. Konec hladne vojne je prinesel konec neposredne vojaške ogroženosti večine članic zveze Nato ter pričakovanja o realizaciji t.i. mirovne dividende oz. korenitega zmanjšanja obrambnih izdatkov, čemur je bila politika seveda prisiljena slediti.

Da je na področju izdatkov za obrambo s koncem hladne vojne prišlo do pomembnega zmanjšanja kažejo naslednji podatki v tabeli 2:

Tabela 2: Gibanje izdatkov in človeških resursov za obrambo

Kategorija	1983	1990	1993
Izdatki za obrambo (mrd \$)⁶			
NATO	496,1	529,8	480,2
NATO Evropa	178,9	185,0	172,3
ZDA	308,8	333,9	297,6
Varšavski pakt	418,7	353,5	133,1
Izdatki za obrambo (% BNP)			
NATO	4,8	4,2	3,6
NATO Evropa	3,6	3,0	2,7
ZDA	6,3	5,5	4,7
Varšavski pakt	12,1	9,8	7,6
Število vojakov (v 1000)			
NATO	5.921	5.777	4.913
NATO Evropa	3.639	3.509	3.022
ZDA	2.201	2.181	1.815
Varšavski pakt	5.302	4.397	3.764

Vir: Hartley, 1997, str. 30

Kot je razvidno iz zgornje tabele, so članice zveze Nato že med letoma 1990 in 1993 skrčile svoje obrambne proračuna za 10%, število vojakov pa za 15%. Države nekdanjega Varšavskega pakta so bile zaradi gospodarske krize prisiljene v še bolj drastične posege: njihovi obrambni proračuni so v enakem obdobju upadli za več kot 60%, število vojakov pa za 15%. Trend se je v obeh (statističnih) taborih nadaljeval tudi v naslednjih letih (Hartley, 1997, str. 30).

⁶ Zneski so preračunani v dolarje iz leta 1993

Slovenska vojska kar se tiče krčenja sredstev in sil ni bila oz. ni nobena izjema. Kljub vsemu pa je bila postavljena v dokaj specifičen položaj, saj se je kot celovita vojska razvila šele s preoblikovanjem TO, zaradi česar obdobji pred l. 1991 in po njem nista neposredno primerljivi.

Glede na omenjeni finančni primež imajo moderne zahodne vojske, med katere uvrščamo tudi slovensko, tri načelne možnosti prihodnjega razvoja (Hartley, 2004):

- splošna redukcija in siromašenje obrambnih sil in njihovih sposobnosti kot posledica manjše kupne moči vojske, pri čemer se struktura vojske ne spremeni;
- radikalno prestrukturiranje vojske v skladu z novimi strateškimi zahtevami;
- intenzivno izboljševanje ekonomske učinkovitosti vojske skozi implementacijo outsourcinga⁷ in javno-zasebnega partnerstva.

Četrta možnost bi bila rešitev situacije skozi povečanje sredstev za obrambo, česar pa v razmerah miru in politične stabilnosti ni realno pričakovati.

Najnaprednejše vojske so se odločile za kombinacijo druge in tretje možnosti, t.j. hkratno prestrukturiranje in povečevanje ekonomske učinkovitosti. Ta proces se je začel že v 80-ih letih prejšnjega stoletja kot posledica volilnih zmag konservativnih, tržno usmerjenih ideologij v ZDA in Veliki Britaniji, ki sta tržne zakonitosti sklenili uvesti tudi na področje vojske. Nadaljnji pospešek pa je procesu uvajanja zunanjih izvajalcev v vojsko prinesel konec hladne vojne. Do danes je outsourcing v omenjenih državah, predvsem v Veliki Britaniji, ki jo tudi natančneje predstavljamo v nadaljevanju, dosegel že zelo visok nivo in se pojavlja predvsem v kompleksnih oblikah javno-zasebnega partnerstva.

Kot kaže naslednja tabela je po letu 2000 očitno trend ponovnega višanja obrambnih proračunov, kljub temu pa outsourcing pridobiva na aktualnosti. Na to kažejo tako izsledki izvedene raziskave med evropskimi vojskami, kot tudi dokumenti Vojske ZDA.

⁷ Že na samem začetku velja razčistiti pomen angleškega termina »outsourcing«, ki ga avtorji uporabljamo skozi celoten dokument. **V osnovi outsourcing pomeni predajo določenega procesa oz. aktivnosti v izvajanje zunanjemu pogodbenemu izvajalcu.** V dokumentu takšen **outsourcing v najožjem pomenu besede imenujemo »osnovni outsourcing«.** Sam termin »outsourcing« pa avtorji uporabljamo kot nadimek za **vsakršno obliko sodelovanja pri kateri je v dejavnost vojske vključen zunanji izvajalec.** Podrobneje te oblike, ki jih združujemo z nadimkom »outsourcing« predstavljamo v tretjem poglavju. Slovenska različica izraza »outsourcing« je »izločanje«, vendar v dokumentu večinoma uporabljamo izraz »oursourcing« oziroma njegove izpeljanke, saj gre za uveljavljeno strokovno besedo, ki je med drugim tudi zapisana v naslovu projekta, katerega del je ta dokument.

Tabela 3: pregled gibanja obrambnih proračunov ZDA, VB in Nemčije po I. 2000

Leto	Država		
	ZDA (mio \$)	VB (mio GBP)	Nemčija (mio €)
2000	294.394	-	-
2001	304.759	32.282	-
2002	348.482	42.014 ⁸	23.622 ⁹
2003	404.778	34.651	24.379 ¹⁰
2004	455.847	32.641	28.121 ¹¹
2005	495.326	34.862	27.871 ¹²
2006	521.840	34.005	27.707 ¹³
2007	552.568	-	28.222 ¹⁴

Viri: US Budget 200915; Letna poročila MoD; Bundesministerium der Finanz

Dejstvo, da vojske vztrajno širijo uporabo outsourcinga tudi v razmerah (ponovno) stabilnih vojaških proračunov, kaže na to, da je implementacija outsourcinga več kot le način za zmanjševanje stroškov. V ospredje tako očitno stopa vidik krepitve organizacijskih sposobnosti preko uvajanja zunanjih izvajalcev. S tem je outsourcing postal strateška usmeritev modernih profesionalnih vojsk, skupaj z njim pa so se vojske odločile za organizacijske spremembe v smeri večje ekonomičnosti in managerske optimizacije delovanja oz. poslovanja.

Slovenska vojska je potrebo po uvajanju outsourcinga močnejše občutila po vstopu v zvezo Nato in po izvedeni profesionalizaciji, ko se je bistveno spremenilo njeno delovanje in povečale njene mednarodne obveznosti. Hkrati je iz tujih izkušenj jasno, da moderne profesionalne vojske potrebujejo prispevek zunanjih izvajalcev tako zaradi finančnega primeža v katerem se nahajajo, kot zaradi stalnega pomanjkanja prostovoljcev s katerim se soočajo.

Ker Slovenska vojska še nima večjih izkušenj z uvajanjem outsourcinga, je poročilo raziskave napisano z željo, da predstavlja nekakšen osnovni pregledni vodnik po sodobni teoriji in praksi outsourcinga. Ker dokument obravnava celotno področje outsourcinga, je namenjen predvsem predstavitvi ključnih informacij o konceptu in njegovi implementaciji. Poleg tega se dokument nanaša predvsem na outsourcing v mirnodobnem delovanju vojske in se tematike zunanjih izvajalcev kot podpore bojnemu delovanju dotika le na kratko. Za to sta vsaj dva razloga. Prvič, teorija in tuji primeri kažejo, da se zaradi njegove kompleksnosti, koncept outsourcinga najprej vpelje v najbolj rutinske in strateško najmanj pomembne dejavnosti mirnodobnega delovanja vojske, kot so npr. čiščenje, pranje, urejanje okolice in tekoče vzdrževanje objektov. Drugič, pregled literature in tujih izkušenj pokaže, da se mirnodobni outsourcing in vključevanje zunanjih izvajalcev kot podpore bojnim operacijam pomembno razlikujeta, zaradi česar je smiselno tematiki poglobljeno obravnavati ločeno.

Struktura dokumenta je v nadaljevanju sledeča:

Na začetku najprej na kratko predstavimo Slovensko vojsko, nato pa preidemo na obravnavo vojske kot specifične organizacijske in ekonomske oz. produkcijske entitete. Tematike outsourcinga namreč ne moremo obravnavati brez razumevanja poteka produkcijskega procesa v moderni vojski.

⁸ Velik skok v sredstvih med obdobjema 2001-2002 in 2002-2003 je predvsem posledica prevrednotovalnega popravka vrednosti stalnih sredstev BV (4 mrd GBP), stroškov dekomisije jedrskega orožja (1,1 mrd GBP) ter nepričakovanih stroškov vojne v Iraku (0,5 mrd GBP).

⁹ http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2004/pdf/2003/Nachtrag_2003.pdf; str. 7

¹⁰ http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2004/pdf/2003/Nachtrag_2003.pdf; str. 7

¹¹ <http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2005/pdf/vorsp/zyubfkt.pdf>

¹² <http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2006/pdf/vorsp/zyubfkt.pdf>

¹³ <http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2006/pdf/vorsp/zyubfkt.pdf>

¹⁴ http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2007/pdf/vorsp/vsp_m.pdf

¹⁵ <http://www.whitehouse.gov/help.html#formats>

V tretjem poglavju predstavimo sodobno teorijo outsourcinga ter teoretične implikacije tega koncepta v primeru uporabe v vojski. Prikažemo in analiziramo faktorje, ki jih je potrebno upoštevati pri odločanju o implementaciji outsourcinga ter predstavimo možnosti uporabe outsourcinga v vojski.

V četrtem poglavju v vojski na primeru vojske Velike Britanije predstavimo razvoj outsourcinga. Velika Britanija je namreč na področju implementacije outsourcinga v vojski najverjetneje najnaprednejša država na svetu. Hkrati so bili Britanci tudi prvi, ki so z implementacijo koncepta outsourcinga v vojsko začeli, tako da lahko ponudijo daleč najbogatejše izkušnje. Hkrati so se outsourcinga lotili na celovit način, t.j. ne le na nivoju izvedbe, pač pa s celovitim pristopom, ki je vključeval reforme vojske, javne uprave in zakonodaje.

Peto poglavje je namenjeno predstavitvi izkušenj in rezultatov uvajanja outsourcinga. Rezultate obravnavamo s kvalitativnega in kvantitativno-finančnega vidika, pri čemer predstavimo tudi odgovore na nekatere poglavitne dileme sodobnih vojsk v zvezi z outsourcingom, t.j. na vprašanje vpliva outsourcinga na zmogljivosti vojske in sprostitev človeških virov. Nadalje predstavimo britanski pristop in izkušnje z uvajanjem zunanjih izvajalcev kot podpore enotam na področju bojnega delovanja. Poglavje zaključimo s predstavitvijo konkretnih primerov implementacije različnih modelov outsourcinga v britanski vojski.

Šesto poglavje predstavlja kratko oceno Zakona o javnem naročanju in Zakona o javno-zasebnem partnerstvu kot temeljne podlage za implementacijo outsourcinga v SV z vidika odnosa med naročnikom, t.j. SV in zunanjimi izvajalci.

V sedmem poglavju predstavimo implikacije, ki jih imata teorija in tuje izkušnje z outsourcingom za SV. Analiziramo sedanje stanje na področju outsourcinga v SV, izpostavimo ključne točke teorije in tujih izkušenj ter predlagamo nekatere rešitve.

Dokument zaključimo s sklepi in seznamom uporabljenih literature in virov.

2 EKONOMSKI VIDIKI DELOVANJA IN ORGANIZACIJE VOJSKE

V sledečem poglavju najprej na kratko predstavljamo organiziranost in delovanje Slovenske vojske. V drugem delu sledi ekonomska analiza vojske kot specifične organizacije. Tretje podpoglavje izpostavi glavne dileme moderne vojske, ki izhajajo iz politične, socialne in ekonomske družbene realnosti.

2.1 Predstavitev MORS in Slovenske vojske

Slovenska vojska (SV) se je razvila iz njene predhodnice Teritorialne obrambe RS in je bila formalno konstituirana l. 1993. Leto kasneje je Slovenija pristopila k Natovemu Partnerstvu za mir, po desetih letih pa je leta 2004 SV z vključitvijo Slovenije v zvezo Nato postala sestavni del severnoatlantskega zavezništva. Z vstopom v Nato je bil izpeljan tudi projekt ukinitve popolnjevanja SV z naborniki in uvedba profesionalizacije SV. Kombinacija članstva v Natu in profesionalizacije SV omogočata, da postane majhna, učinkovita vojska, kateri zaradi vključenosti v zavezništvo ni potrebno razviti vseh obrambnih in vojaških zmogljivosti (SOPr 2007-2012).

Današnje poslanstvo SV obsega (SOPr 2007-2012, str. 4):

- zagotavljanje vojaške obrambe RS,
- vojaško prispevanje k miru, varnosti in stabilnosti mednarodnega okolja,
- podporo sistemu zaščite, reševanja in pomoči ter drugim državnim organom in institucijam pri zagotavljanju varnosti in blaginje državljanov RS.

Vrhovni poveljnik SV je predsednik republike, strateško in operativno vodenje je v pristojnosti Generalštaba SV (GŠSV) in njemu podrejenih poveljstev, s političnega vidika pa je SV v pristojnosti Ministrstva za obrambo RS (MORS). Ministrstvo je organizirano v naslednje notranje organizacijske enote (SOPr 2007-2012):

- Kabinet ministra
- Direktorati (za obrambno politiko, za obrambne zadeve, za logistiko, Obveščevalno varnostna služba)
- Sekretariat generalnega sekretarja
- Notranjerevizijska služba
- Služba za odnose z javnostmi
- Služba za protokol

Poleg tega MORS obsega še štiri organe v sestavi: GŠSV, Inšpektorat RS za obrambo, Upravo za zaščito in reševanje in Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami.

MORS je na dan 31.8.2006 na obrambnih nalogah, t.j. brez upoštevanja sistema za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, zaposlovalo 1.440 oseb v notranjih organizacijskih enotah MORS ter 7.381 oseb v okviru SV, od tega je bilo 6.807 častnikov, podčastnikov in vojakov. Poleg omenjenih je bilo v SV vključenih še 9.153 vojakov, podčastnikov in častnikov, od tega 1.404 v okviru pogodbene rezerve in 7.749 pripadnikov obvezne rezerve. Do leta 2012 je predvideno povečanje števila stalne sestave SV in pogodbene rezerve ob ukinitvi popolnjevanja enot iz obvezne rezerve do l. 2010. Tako bi SV l. 2012 imela 8.500 pripadnikov stalne sestave in 5.500 pripadnikov pogodbene rezerve (SOPr 2007-2012).

Slovenska vojska je organizacijsko razdeljena na GŠSV, poveljstva, enote in zavode. Poleg teh SV obsega še predstavnike v zavezništvih katerih član je SV.

GŠSV je vrhovni vojaško strokovni organ SV odgovoren za vodenje in poveljevanje SV na strateški ravni ter razvoj, načrtovanje in organizacijo SV. Zagotavlja tudi vojaško strokovno podporo ministru za obrambo, ter predsednikoma vlade in države. V svoji sestavi ima tudi vojaška predstavništva pri zaveznih silah.

GŠSV sta neposredno podrejena Poveljstvo sil (PS) in Poveljstvo za doktrino, razvoj izobraževanje in usposabljanje (PDRIU). Poveljstvo sil je operativno združeno poveljstvo odgovorno za usposobljenost in pripravljenost podrejenih poveljstev in enot. PDRIU je poveljstvo nadrejeno šolam in centrom v sestavi SV ter ostalim zavodom, katerih poslanstvo je šolanje in usposabljanje pripadnikov SV.

Po letu 2012 naj bi bila največja organizacijska enota bojnih sil SV bataljonska skupina, ki bo združevala različne rodove in bo popolnoma sposobna delovanja na misijah v tujini in vključevanja v operacije kot sestavni del večjih formacij. To je še posebej pomembno z vidika sposobnosti delovanja SV v integrirani strukturi Nata, kar je ena od ključnih usmeritev slovenske obrambne politike. Z vidika članstva v zvezi Nato naj bi Slovenija za potrebe obrambe namenjala vsaj 2% BDP. Po SOPr 2007-2012 naj bi se to zgodilo z letom 2009, vendar pa proračunska realnost kaže, da temu ne bo tako, in bo delež BDP namenjen za obrambo ostal nekje pri 1,7%. Tabela 4 prikazuje gibanje proračunskih sredstev namenjenih MORS v obdobju 2002-2005.

Tabela 4: Gibanje sredstev za obrambo v RS

Leto	Realizirana poraba (mio €)	Indeks	% SV v realizirani porabi
2002	291,3	/	78,4
2003	321,1	1,10	78,2
2004	357,9	1,11	76,8
2005	386,5	1,08	78,6
2006	451,1	1,17	76,3
2007	523,0	1,16	80,2

Vir: zaključni računi proračuna RS 2002-2005, Proračun RS 2006-2007, lastni izračuni

Iz pregleda je razvidno, da so proračunska sredstva namenjena MORS v zadnjem desetletju dokaj konstantno rasla, znotraj proračuna MORS pa je SV vseskozi zavzemala dokaj stabilen, ca. 78-odstotni delež.

Razvoj ustreznih sposobnosti in zmogljivosti SV je pomemben predvsem z vidika njenega delovanja v Natu in sposobnosti za vključevanje v različne mednarodne mirovne misije na tujih kriznih območjih. Slovenska vojska je v svoji dosedanji zgodovini sodelovala že na številnih misijah, bodisi v okviru Nata, EU ali OZN, pri čemer se je tudi najintenzivneje srečala s centralno temo poročila raziskave – outsourcingom v vojski oz. vključevanjem zunanjih izvajalcev v funkcijah podpore delovanja oboroženih sil.

2.2 Ekonomska specifika vojske

Implementacija koncepta outsourcinga je eden od načinov za povečanje učinkovitosti oz. optimizacijo določenega produkcijskega procesa. Če posamezno organizacijo obravnavamo kot ekonomski subjekt, vidimo, da ima vsaka organizacija določen produkt, ki seveda nastane kot posledica določenega produkcijskega procesa in vsebuje določeno dodano vrednost in uporabno vrednost za končnega uporabnika. Tudi vojska pri tem ni izjema. Za potrebe ustreznega uvajanja outsourcinga vanjo pa je najprej potrebno razumeti njene produkte in proizvodni proces. Tako v sledečem podpoglavju predstavljamo specifike vojske z vidika njenega produkcijskega procesa.

Pri obravnavi »proizvodnega procesa« vojske najprej nastopi vprašanje definicije njenega produkta. Mnenja glede vprašanja, kaj je dejanski produkt vojske pa so močno deljena. Z vidika operativnega delovanja vojske je končni proizvod izšolano in izurjeno moštvo, torej popolnjene in operativne enote posameznih rodov vojske. S tega vidika produkcijski proces v vojski obsega rekrutiranje, urjenje, izobraževanje in opremljanje enot.

Medtem ko je takšno gledanje popolnoma razumljivo z operativnega vidika, ki predstavlja veliko večino mirnodobnega vojaškega vsakdana, pa se pri njem pojavi vprašanje, ali gre za dejanski končni »proizvod« vojske ali le za polproizvod, ki vstopa v nadaljnji proces proizvodnje, t.j. izvajanja določene vrste storitev, ki spadajo v domeno vojske.

Dejstvo namreč je, da se vojaške enote formira, uri in opremlja za izvajanje določenih nalog, npr. izvajanje mirovnih misij, zagotavljanje varnosti države, in da izvajanje teh nalog sodi v domeno vojske, ne pa neke druge organizacije. Očitno je torej, da se produkcijski proces vojske ne konča s popolnitvijo in dosegom operativnosti posamezne enote, pač pa je končni proizvod vojske konkretna storitev. Tako vojaška enota zavzema mesto osnovne organizacijske enote v vojski in hkrati nekakšnega polproizvoda, ki pa je hkrati izvajalec (Fedorov, 2001, str.1).

Očitno je, da vojska predstavlja močno vertikalno integriran sistem. Medtem, ko je v modernih podjetjih zaradi doseganja konkurenčnosti v večini primerov nujna specializacija, in posamezno podjetje zavzema le en člen v verigi vrednosti posameznega produkta, pa vojska (tudi) zaradi strateških razlogov vztraja pri vertikalni integriranosti proizvodnega procesa.

Produkcijski proces vojske tako združuje dve stopnji. Prva stopnja se sestoji iz rekrutiranja, urjenja, izobraževanja in opremljanja enot. Njen proizvod je operativna vojaška enota. Le-ta pa vstopa kot izvajalec v drugo fazo proizvodnega procesa vojske, t.j. v izvajanje specifičnih nalog, ki jih opravlja vojska. Izvedena naloga, npr. mirovno posredovanje v tujini ali pomoč ob naravni nesreči, je dejanski končni proizvod, saj je nuden nekemu neposrednemu uporabniku, npr. OZN, državi, državljanom, in ne vojski sami.

Organizacijska struktura vojske je zaradi specifik izvajanja nalog sicer hierarhična, analiza pa je pokazala, da je proizvodni proces vojske najbolje izraziti z matričnim modelom. Za oblikovanje le-tega pa je najprej potrebno definirati produkte vojske in nosilce produkcijskih funkcij oz. stroškovna mesta.

Kot končni produkti vojske je bilo definirano zagotavljanje naslednjih storitev: varnosti doma, posredovanja v tujini, storitev civilnemu prebivalstvu, vojaške diplomacije in protokola.

Zagotavljanje varnosti oz. obrambe domovine je osnovni produkt vojske že skozi vso zgodovino in hkrati njen »raison d'etre«. Poleg zagotavljanja obrambe tako z vidika odvratanja potencialnega sovražnika od napada do aktivnega boja pa so vojske že več stoletij opravljale tudi protokolarnе in diplomatske funkcije. Tako vojaški atašeji predstavljajo oborožene sile svoje države na diplomatskih misijah v tujini, posebne enote vojske pa izvajajo storitve protokolarnih ceremonialov ob sprejemih tujih državljanov in ob priložnostih najpomembnejših državnih slovesnosti.

Po razvoju naborniškega sistema in s tem vojske kot stalnega sredstva moči države, so se razvile tudi t.i. civilne storitve vojske. Pri tem gre predvsem za posredovanje in pomoč civilnemu prebivalstvu v primeru elementarnih nesreč. Vojska je namreč zaradi visoke stopnje koordinacije svojih akcij, hitre odzivnosti, specifičnih znanj in sredstev s katerimi razpolaga ter fizičnega obsega namreč najprimernejši izvajalec cele vrste civilnih posredovanj od modernega helikopterskega reševanja, do klasičnih obsežnih akcij pomoči in reševanja v primeru naravnih nesreč večjega obsega. Kljub zmanjšanju moštva modernih vojsk, kot posledice profesionalizacije, pa segment civilnih storitev vojske ni izgubil, marveč le pridobil na pomenu.

Hkrati z identifikacijo končnih proizvodov vojske je potrebna tudi identifikacija organizacijskih ravni, ki pri izvajanju teh storitev sodelujejo. Analiza je pokazala, da je najprimernejša osnovna organizacijska razdelitev vojske na bojne enote, bojno podporo, nebojno podporo, administracijo in vojaško šolstvo.

Bojne enote so v osnovi opremljene in izurjene za potrebe bojnega delovanja in vključujejo vse bojne sile v skladu s SOPr 2007-2012. Primer bojne enote je v SV npr. 132. gorski bataljon, ali pa v bodoče na najvišji ravni bataljonske bojne skupine (BBSK). Bojna podpora obsega sile za bojno podporo, t.j. podpira delovanje bojnih enot v boju oz. jim omogoča bojno delovanje. Primer enote bojne podpore je npr. RKBO bataljon. Enote nebojne podpore vključujejo poveljstva, sile za zagotovitev delovanja in sile za podporo poveljevanja in kontrole. Delujejo v zaledju in nimajo neposrednih bojnih kapacitet. Primer nebojnih enot so GŠSV in ostala poveljstva enot, vse vojašnične enote, 11. bataljon za zveze ipd. Administracija skrbi za administrativno podporo bojnih in nebojnih ravni SV, vanjo pa sodijo npr. vsa vojaška predstavništva in protokolarne enote SV. V okvir šolstva pa sodijo vse organizacijske enote SV, katerih osnovno poslanstvo je urjenje in izobraževanje ostalih organizacijskih nivojev. Del šolstva so npr. častniška in podčastniška šola, vojaška avtošola ipd.

Takšno funkcionalno delitev podpira tudi sama vojaška doktrina. Srednjeročni obrambni program 2007-2012 tako identificira naslednje strukturne nivoje SV (SOPr 2007-2012):

- Generalštab, poveljstva in zavode SV;
- sile za bojevanje;
- sile za bojno podporo;
- sile za zagotovitev delovanja in
- sile za podporo poveljevanja in kontrole.

V naslednji tabeli prikazujemo razmerja med strukturnimi nivoji SV in MORS in organizacijskimi ravni za potrebe ekonomske analize:

Tabela 5: Razmerja med strukturnimi nivoji SV in MORS in organizacijskimi ravni za potrebe ekonomske analize

Organizacijska raven (ekonomska analiza)	Strukturni nivoji SV in MORS
Bojne enote	Sile za bojevanje
Bojna podpora	Sile za bojno podporo
Nebojna podpora	Sile za zagotovitev delovanja, sile za podporo poveljevanja in kontrole, GŠSV, poveljstva
Administracija	Organizacijske enote pri GŠSV in PS, civilni del MORS
Šolstvo	Zavodi in enote SV za šolanje in usposabljanje

Vir: SOPr 2007-2012, lastna analiza

V sliki 2 prikazujemo matrični model organiziranosti SV z nekaterimi primeri konkretnih vojaških in organizacijskih enot. Polja, ki so temneje osenčena predstavljajo kombinacije organizacijskih ravni in produktov, ki navadno ne sovpadajo – npr. bojne enote navadno niso namenjene izvajanju civilnih storitev, diplomatskih dejavnosti ali uporabljene v namen protokola. Seveda so tudi tu možne izjeme – bojno enoto se lahko uporabi za posredovanje in pomoč prebivalstvu ob velikih naravnih nesrečah ali za potrebe organizacije protokolarne parade.

Obravnavanje vojske kot matričnega organizacijsko-produktivnega sistema je pomembna tudi z vidika integriranega računovodskega spremljanja njenega delovanja. Integralni računovodski sistem, t.j. računovodski sistem, ki omogoča tako menedžersko kot finančno-stroškovno računovodstvo, namreč v primeru matričnega sestava omogoča tako analizo razdelitve aktivnosti, sredstev, stroškov in vlaganj na posameznih organizacijskih ravneh med končne produkte, kot tudi pregled nad strukturo izvajalcev posameznih končnih produktov vojske. To je tudi pristop, za katerega so se odločile najnaprednejše NATO vojske, npr. britanska. Tako organizacijska teorija kot praksa namreč kažeta, da brez kakovostnega spremljanja in nadzora ni moč doseči optimalne učinkovitosti tako kompleksnega sistema kot je vojska.

Slika 2: Produktno-organizacijska matrika Slovenske vojske

Organizacijske ravni / produkti	VARNOST DOMA	POSREDOVANJE V TUJINI	CIVILNE STORITVE	VOJAŠKA DIPLOMACIJA	PROTOKOL
BOJNE ENOTE	132. gorski bataljon	20. motorizirani bataljon			
BOJNA PODPORA	430. mornariški divizion	Bataljon vojaške policije	14. inženirski bataljon		
NEBOJNA PODPORA	Enote vojašnic	Vojaško zdravstvena enota	15. helikopterski bataljon		
ADMINISTRACIJA	Generalštab	Zaposleni v poveljstvih mirovne misije		Vojaška predstavništva v tujini	Orkester SV in enota za protokol
ŠOLSTVO	Šola za častnike	Šola za tuje jezike	Šola za častnike – študentski tabor		

Opomba: V posameznih poljih so predstavljeni primeri posameznih enot / storitev. Vir: lastna analiza

Uvedba outsourcinga v vojsko je način, kako v opisani integrirani proizvodni proces vključiti ne samo koncept specializacije, ampak najbolj konkurenčno vrsto specializacije in s tem optimizirati njegovo učinkovitost. Ker se je skozi zgodovino konkurenčni tržni sistem pokazal kot ekonomsko najučinkovitejši, je na mestu ideja, da s smiselnim outsourcingom posameznih členov produkcijskega procesa vojske optimiziramo učinkovitost le-teh in posledično celotnega proizvodnega procesa.

3 TEORIJA KONCEPTA OUTSOURCINGA IN MODEL NJEGOVE IMPLEMENTACIJE V VOJSKI

Outsourcing je v današnjem poslovnem svetu dobro poznan koncept racionalizacije poslovanja. Uporabljajo ga tako mala podjetja, velike korporacije, hitro se razvijajoča podjetja kot tudi javna uprava in njene organizacije med katere spada tudi vojska. V teoriji je poznanih kar nekaj oblik outsourcinga in načinov izbora najprimernejšega zunanjega izvajalca. Tako v naslednjih podpoglavjih poskušamo prikazati teoretični koncept outsourcinga, kakšni in kateri so razlogi za odločitev o outsourcingu, kakšni so želeni cilji in na kakšen način izbiramo ponudnika za zunanje izvajanje dejavnosti. Nato preidemo na opis vojski specifičnih značilnosti o outsourcingu in prikažemo kaj je možno in v kakšni obliki v vojski outsourcingati. Za zaključek poglavja definiramo tudi merila potrebna za odločanje o outsourcingu v vojski.

3.1 Koncept outsourcinga

Organizacije v hitro se razvijajočem okolju ne smejo biti osredotočene na sedanost temveč morajo biti usmerjena v prihodnost, kar pomeni nepredvidene okoliščine in tveganje za delovanje organizacij v takem okolju. Pri tem dejstvu so se organizacije v preteklosti veliko ukvarjale z zmožnostjo hitre prilagoditve trgu, torej čim večji fleksibilnosti, v primerih nenadnih sprememb. Ena izmed učinkovitih metod za doseg take fleksibilnosti in hkrati boljši finančni perspektivi za organizacije je outsourcing. Outsourcing bi lahko opisali kot zunanje izvajanje dejavnosti. Zunanje, ker te dejavnosti organizacija ne izvaja sama ampak v ta namen najame drugo organizacijo, hkrati pa brez te dejavnosti organizacija ne more normalno delovati.

Natančno definicijo zunanjega izvajanja dejavnosti podaja Greaver (1999), in sicer: »Outsourcing je pogodbeni prenos nekaterih ponavljajočih se notranjih aktivnosti in odločitev podjetja na zunanje izvajalce. Pri tem pa ne gre samo za prenos aktivnosti, temveč pogosto tudi za prenos pravic odločanja ter poslovnih prvin. Pravice odločanja pomenijo odgovornost sprejemanja odločitev, ki so v povezavi s prenesenimi aktivnostmi. Med poslovne prvine pa spadajo ljudje, oprema, tehnologija ter objekti.«

Običajno organizacije za Outsourcing določijo dejavnosti, ki ne vsebujejo edinstvene prodajne vrednosti (unique selling proposition – USP), ne vsebujejo skritih, neotipljivih znanj v organizaciji, ne predstavljajo primerjalne ali konkurenčne prednosti in za organizacijo ne pomeni osrednjo dejavnost.

Do outsourcinga je prišlo v preteklosti predvsem zaradi hitrega razvoja informacijske tehnologije, ki je omogočila varnejše, cenejše in hitrejše povezovanje organizacij. Tako je prišlo do specializacije organizacij v določeni dejavnosti, kjer so le ta začele koristiti tudi ekonomije obsega, hkrati pa se je izkazalo, da organizacije, ki izvajajo veliko število dejavnosti enostavno niso enako učinkovite kot organizacije specializirane za določene dejavnosti (Šink, 2002).

Za osemdeseta leta so organizacije v outsourcing dajala predvsem dejavnosti kot so prevoz, čiščenje in prehrana, ki niso veljale za strateške funkcije organizacij. V devetdesetih letih pa se je zgodil preobrat, saj je podjetje BP Exploration v outsourcing oddalo računovodsko dejavnost, ki je dotlej veljala za strateško. BP Exploration je v outsourcing oddala celotno računovodsko funkcijo podjetja z vsemi zaposlenimi in vso programsko opremo. Razlog za tako odločitev je bil usmerjanje v osrednjo dejavnost podjetja. Podjetje je tako pridobilo sredstva za nadaljnji razvoj in specializacije njihove osrednje dejavnosti, saj mu ni bilo več potrebno, tako finančnih kot tudi človeških virov usmerjati v dejavnost računovodstva. Ta strateška odločitev je vplivala na celotno računovodsko dejavnost vseh

podjetij v UK Continental Shelf (Syrett, Lammiman, 1997), v globalnem smislu pa pomenila pomembno prelomnico v razumevanju outsourcinga.

3.1.1 Razlogi za odločanje o outsourcingu na splošno

Vprašanje o outsourcingu, t.j. "narediti sam", ali "kupiti na trgu" (make-or-buy decision, Besanko et al., 2004), je vprašanje na katerega morajo odločevalci odgovoriti o odločanju ali bodo posamezno funkcijo/dejavnost izločili iz organizacije in jo kupili na trgu. Pri tej odločitvi je potrebno biti pozoren na posledice take odločitve, ki presegajo le finančni vidik. Potrebno je predvideti tudi ostale učinke, ki vplivajo predvsem na konkurenčne prednosti, fleksibilnost, razkritje informacij, kvaliteto produkta/storitve. Hartley (2004) pri tem daje večji poudarek tehnični in alokacijski učinkovitosti outsourcinga. Organizacija mora tako definirati svoje omejitve, da lahko začne presoјati ali je smotrno in kakšni so učinki, izločitve neke funkcije.

The Outsourcing Institute je leta 1998 v analizi (Survey of Current and Potential Outsourcing End-Users) zbral nekaj najpomembnejših razlogov, zaradi katerih se organizacije odločajo za izvedbo zunanjega izvajanja dejavnosti posameznih poslovnih oziroma podpornih funkcij. Kot glavni razlog navajajo potrebo po zmanjšanju operativnih stroškov oziroma po kontroli le-teh. Naslednja dva razloga sta strateško osredotočenje na osnovno dejavnost in intenzivna graditev konkurenčnih prednosti. Z outsourcingom organizacija sprostí notranje vire za najpomembnejše funkcije, hkrati pa z dobavitelji deli tveganje, povezano s storitvijo (Stupica, 1999). Razloge za outsourcing Greaver (1999) razdeljuje v naslednje skupine:

1. **Organizacijski razlogi:** osredotočenje na strateške dejavnosti organizacije; povečanje fleksibilnosti na spreminjajoče se pogoje poslovanja, povpraševanja; povečanje proizvodnje in storitev ter zadovoljstva kupcev.
2. **Razvojni razlogi:** izboljšanje poslovanja in poslovne uspešnosti; pridobitev specialistov na določenih poslovnih področjih; boljša kontrola; pridobitev novih idej.
3. **Finančni razlogi:** zmanjšanje investicij v sredstva organizacije in s tem sproščanje virov za ostale namene; ustvarjanje denarja s prenosom sredstev na zunanjega izvajalca.
4. **Razlogi glede povečanja prihodkov:** dostop do novih trgov in novih poslovnih priložnosti preko zunanjega izvajalca; pospešen razvoj z izkoriščanjem razvojnih možnosti in zmogljivosti zunanjega izvajalca; povečana proizvodnja in prodaja v tistih obdobjih, ki drugače ne bi mogla biti financirana.
5. **Stroškovni razlogi:** zmanjšanje stroškov zaradi boljše izvedbe storitev zunanjega izvajalca; sprememba fiksnih stroškov v variabilne.

Seveda pa obstajajo tudi negativne posledice takega sodelovanja. Največja nevarnost outsourcinga je napačna izbira zunanjega izvajalca. Organizacija lahko z dobro izbiro zunanjih partnerjev veliko pridobi, izpostavljena pa je tudi veliki vrsti tveganj, ki jih ne kaže podcenjevati.

Negativni učinki outsourcinga segajo tako na finančno področje kot tudi na druga. Prihranki, ki jih je organizacija pričakovala po uvedbi outsourcinga, niso vedno tako visoki, kot je bilo sprava načrtovano. Do tega zlasti pride, če organizacija preceni lastne proizvodne stroške in fiksne stroške, ki jih je dejansko mogoče zmanjšati, po drugi strani pa podceni stroške uvedbe, usklajevanja, komuniciranja in nadzora povezane z outsourcingom (Uršič, 2002).

Poleg tega, da lahko zunanji izvajalec organizaciji škodi z neustreznim izvajanjem dejavnosti in odstopom od pogodbe, v procesu pridobi tudi celotno znanje o izdelku oziroma storitvi. Zaradi tega obstaja možnost, da to znanje izkoristi za lastno korist tako, da začne isti proizvod tržiti kot svojega.

Že s procesom odločanja o outsourcingu se pojavlja nelagodje med zaposlenimi. Pojavi se strah pred spremembami, izgubo službe, občutkom izgube moči, zaposleni se počutijo ogrožene. Vse to negativno vpliva klimo in kulturo v organizaciji, česar posledica je lahko znižanje produktivnosti.

Negativen učinek outsourcinga lahko ugotavljamo tudi z vidika informacij. Zunanji izvajalec lahko prikriva informacije, ki nastanejo pri njem oziroma jih on pridobiva iz okolja in so bistvenega pomena za nemoteno poslovanje. Tako lahko zunanji izvajalci pričakujejo težavo z delovno silo, z dobavo surovin itd., vendar podjetju naročniku tega ne povedo. Potem ko težave že nastopijo, je že prepozno, da bi podjetje poiskalo drugega izvajalca (Uršič, 2002).

Organizacije, ki se odločijo za outsourcing, pogostokrat mislijo, da so s tem, ko so našli zunanje izvajalce, opravili svoj del naloge ter da se jim s tem ni več potrebno ukvarjati. Vendar pa pozabljajo, da noben zunanji izvajalec ne bo nikoli poznal delovanja organizacije tako dobro, kot ga poznajo zaposleni v organizaciji sami. Organizacija mora zagotoviti sodelovanje takih ljudi, ki znajo pravočasno in pravilno svetovati.

3.1.2 Želeni cilji in načini outsourcinga

Da bi organizacija ugotovila kaj želi doseči z outsourcingom si mora postaviti nekaj vprašanj, s pomočjo analiz nanje odgovoriti in nato postaviti konkretne cilje, ki jih želi doseči. (Greaver, 1999):

1. Katere probleme naj bi z outsourcingom tem rešila in kako problematični so ti problemi?
2. Če bi se ti problemi nadaljevali, kako bi jih reševali?
3. Zakaj organizacija razmišlja o outsourcingu ter kateri so razlogi za odločitev, in ali obstajajo druge možnosti?
4. Zakaj se je organizacija odločila za outsourcing?
5. Kdo je za projekt in kdo je proti?
6. Kakšna so pričakovanja glede outsourcinga?
7. Katere so ovire za dosego željenih ciljev?
8. Kakšne bi bile posledice, če projekt ne bi uspel?

Omenjeni so le nekateri primeri vprašanj, ki pa se od organizacije do organizacije, glede na dejavnost namenjeno outsourcingu in lastnostim organizacije, zelo razlikujejo. Pomembno pa je, da ko so najdeni odgovori na takšna vprašanja, organizacija postavi določene cilje, ki jih želi doseči z outsourcingom. Večina organizacij, ki se odločijo za outsourcing si najpogosteje zastavijo cilje, kot so znižanje stroškov, predvsem fiksnih, ter pretvoriti večino v variabilne stroške s tem, ko za zunanje izvajanje dejavnosti podjetje plačuje zunanjim izvajalcem in dobaviteljem, pridobiti bolj fleksibilne in visokokakovostne vire storitev, osredotočiti se na ključno dejavnost, ki je strateškega pomena za organizacijo, izboljšati kakovost izvajanja dejavnosti, ki jih izvajajo za to specializirana podjetja. Ko organizacija opredeli razloge, zakaj naj bi se odločilo za outsourcing, in ko si postavi cilje, ki naj bi jih dosegla s pomočjo outsourcinga, se mora odločiti, na kakšen način bi outsourcing izvajala.

Allen in Chandrasheker (2000) ločita tri načine outsourcinga, ki se razlikujejo po vpletenosti podjetja v sam proces. Pri prvem načinu matično podjetje zagotovi vse potrebne vire razen nekaj zaposlenih, zaradi česar se ta oblika imenuje pogodbeno delo z začasnimi kadri (labour contracting). Drugi način je, da vse potrebne vire priskrbi zunanji izvajalec, matično podjetje pa projektu dodeli programskega managerja. Med obema skrajnostma je tretja vrsta outsourcinga, pri kateri obe strani skozi celoten proces sodelujeta in se sprti dogovarjata o zagotavljanju virov.

3.1.3 Izbiranje ponudnikov za outsourcing

Z določitvijo ključnih in neključnih dejavnosti organizacije in s tem, katere dejavnosti želi oddati v outsourcing, se pojavi vprašanje, kdo bo oziroma kakšne značilnosti naj bi imel zunanji izvajalec. Skupina (lahko je to tudi zunanji svetovalec) zadolžena za izbiro zunanjega izvajalca, s pomočjo baz podatkov in interneta opravi obsežno raziskavo, ki vključuje tudi osebno kontaktiranje s strokovnjaki s področja dejavnosti, ki je namenjena outsourcingu. Z njihovo pomočjo se osredotočijo na iskanje primernih zunanjih izvajalcev. Namreč, pridobijo informacije o potencialnih zunanjih izvajalcih, kot npr.: ali še katera organizacija razmišlja o zunanjem izvajanju v panogi, ali obstaja kakšno podjetje, ki nudi iskane storitve, so še drugi strokovnjaki, ki so bolj seznanjeni z outsourcingom, kakšni so še drugi načini za iskanje potencialnih zunanjih izvajalcev itd. (Greaver, 1999).

Tako se sestavi seznam možnih zunanjih izvajalcev. Potencialni zunanji izvajalci morajo biti sposobni zadovoljiti želje in potrebe organizacije. Če ima kateri od potencialnih zunanjih izvajalcev pomembno znanje, si seveda pridobi močno prednost pred ostalimi ponudniki, saj lahko nudi večjo kakovost pri isti ravni stroškov ali enako kakovost pri nižji ravni stroškov.

Greaver (1999) je kriterije oziroma značilnosti, ki so potrebne za zunanjega izvajalca razdelil na mehke (soft) in trde (hard). Trdi kriteriji so tisti, ki jih lahko preverimo ali res veljajo, mehki pa temeljijo predvsem na odnosu oziroma na stališču do nečesa in se lahko skozi obdobje spreminjajo.

Trdi kriteriji so naslednji:

1. **Možnost čim hitreje dobave.** Zagotovitev zunanjega izvajalca, da bo naredil vse, kar je v njegovi moči, da bo storitev dobavljena čim hitreje in kakovostno.
2. **Izkušnje v outsourcingu.** Izkušnje v outsourcingu so izredno pomembne, zato podjetja iščejo predvsem zunanje izvajalce z izkušnjami. Pri tem se pojavljajo vprašanja, ali gre za individualne strokovnjake, kako se ti ljudje izobražujejo, razvijajo ter kako napredujejo.
3. **Prednosti zunanjega izvajalca.** Vsak zunanji izvajalec naj bi imel neko prednost pred drugimi, in sicer na tistih področjih, zaradi katerih se podjetje prvotno odloči za outsourcing dejavnosti, npr.: če neko podjetje ni dovolj fleksibilno pri spremembah v poslovnem okolju, oddaja neko svojo dejavnost zunanjemu izvajalcu, ki je fleksibilen in se hitro prilagaja na spremembe.
4. **Boljši rezultati poslovanja.** Boljše poslovanje in nižji stroški so najpogostejši razlogi podjetij za odločitev o outsourcingu. Torej, če je npr. poslovni cikel zunanjega izvajalca krajši kot poslovni cikel znotraj podjetja, je to eden izmed pomembnih razlogov za odločitev o outsourcingu.
5. **Dobro ime.** Dobro ime je izrednega pomena. Prvič zaradi negativnih reakcij zaposlenih na spremembo v podjetju. Če ima zunanji izvajalec dobro ime, ga zaposleni lažje sprejmejo. In drugič, dobro ime zunanjega izvajalca pripomore tudi k dobremu imenu samega podjetja.
6. **Zadovoljstvo kupcev.** Za podjetje je pomembno, ali je zunanji izvajalec občutljiv za kupčeve potrebe in želje, ali zunanji izvajalec ugotavlja zadovoljstvo kupcev skozi raziskave itd.
7. **Finančna stabilnost.** Če mora zunanji izvajalec za izvajanje dejavnosti nabaviti drago opremo ali tehnologijo, je njegova finančna stabilnost izrednega pomena. Ta ni tako pomembna, če je za izvajanje dejavnosti potrebno pridobiti delovno silo, ki je cenejša.
8. **Managerske sposobnosti.** Z outsourcingom se odločitve glede virov in samega poslovnega procesa, ki se nanaša na dejavnost, ki je oddana v outsourcing, prenese na zunanjega izvajalca. Zato so sposobnosti, kot so nadzor nad ljudmi in opremo, vzpostavitev učinkovitega poslovnega procesa in kontrole, izrednega pomena pri izbiri zunanjega izvajalca.

9. **Skupno reševanje problemov.** Tudi v najboljših situacijah prihaja do problemov. Postavlja pa se vprašanje, kako zunanji izvajalec pristopi k nastalemu problemu, ali se je pripravljen soočiti s problemom in ga poskušati reševati skupaj s podjetjem, ki se je odločilo za outsourcing, ali se na problem ne ozira.
10. **Potreba pa stalnem izboljševanju.** Uspešno poslovanje in ustrezna tehnologija sta sedaj pri zunanjem izvajalcu prisotna, kaj pa v prihodnosti. Za zunanjega izvajalca je pomembna stalna potreba po izboljševanju poslovnega procesa, stalnem izobraževanju zaposlenih, pridobivanju in razvoju novih tehnologij itd.
11. **Izkušnje pri prenosu virov.** Ta značilnost je izredno pomembna pri outsourcingu, pri katerem prihaja do prenosa obsežnih funkcij in poslovnih procesov.

Mehki kriteriji so:

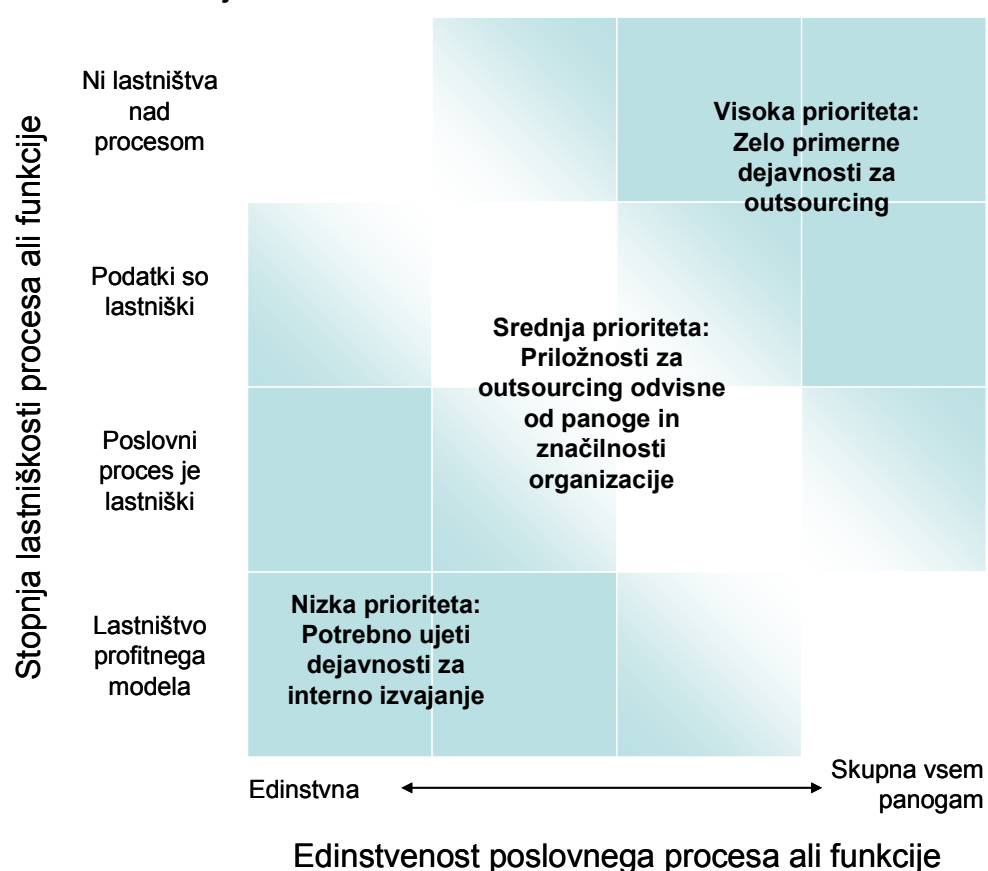
1. **Zaupanje, varnost in zaupnost.** Pri outsourcingu prihaja tudi do posedovanja premoženja, vpogleda do pomembnih informacij podjetja, zato se pojavlja vprašanje glede zaupanja, varnosti in tajnosti. Kakšno politiko ima zunanji izvajalec glede izpolnjevanja obljub, kako varuje podatke o podjetju, kako se odzove, ko pride do nezaupanja med njim in podjetjem, itd.
2. **Pozitiven in dober odnos.** Pozitiven odnos med zunanjimi izvajalci in zaposlenimi v podjetju je pomemben, zaradi samega sodelovanja ter zaradi produktivnosti dela (zaposleni lažje delajo z ljudmi, ki so jim všeč).
3. **Kulturna usklajenost.** Podobne vrednosti in prepričanja med podjetjem in zunanjim izvajalcem pozitivno vplivajo na njun odnos. Razlike v kulturi lahko privedejo do različnega pristopa k poslovanju ter do težjega reševanja nastalih problemov.
4. **Fleksibilnost.** Fleksibilnost je izjemnega pomena. Skozi dolgotrajno sodelovanje med zunanjim izvajalcem in podjetjem se bodo pojavljale nove potrebe, nove tehnologije, ključni ljudje bodo odhajali. Pojavlja se vprašanje, ali je zunanji izvajalec dovolj prilagodljiv vsem tem notranjim in zunanjim spremembam.
5. **Pripravljenost deliti znanje.** Zunanji izvajalci so specializirani za določene storitve, to pomeni, da imajo določeno specializirano znanje. Ali so ga pripravljene deliti s podjetjem, kako se odzovejo na poizvedovanje o njihovem znanju, ali posredujejo samo informacije ali tudi znanje?
6. **Dobro poznavanje trga.** Nobeno podjetje ne bi rado sodelovalo z zunanjim izvajalcem, ki ne ve, kaj se trenutno dogaja na trgu ter kakšne so napovedi za prihodnost.

Vse zgoraj naštetih značilnosti, ki naj bi jih zunanji izvajalec imel, niso enako pomembne za različne organizacije. Tako je naloga za to zadolžene skupine, da vsako posamezno značilnost ustrezno ovrednoti in prilagodi potrebam in specifičnim značilnostim organizacije.

Za predhodno določitev potencialnih dejavnosti za outsourcing nam je lahko v pomoč slika 3, po kateri določimo take dejavnosti. Nato je na izbranih dejavnostih potrebno preveriti zgoraj identificirane razloge, možne načine in želene cilje za outsourcing posamezne dejavnosti. Glede na to shemo, Gottfredson in ostali (2005) trdijo, da so najprimernejše dejavnosti za outsourcing, glede na vertikalno komponento tiste, pri katerih nimamo lastništva nad procesom in glede na horizontalno komponento tiste, ki so hkrati tudi skupne vsem panogom v gospodarstvu.

Vertikalna komponenta opisuje t.i. lastništvo nad procesom, kar pomeni v kolikšni meri je zmožnost izvajanja dejavnosti značilna za organizacijo in ali je to zmožnost razvila sama in je njej lastna konkurenčna prednost. Tako lahko ni lastništva nad procesom, kar pomeni, da je proces opravljanja te dejavnosti enostavno kopirati in da v izbranem procesu ni specifik, ki bi omogočala edinstveno prodajno ali konkurenčno prednost organizaciji z internim izvajanjem te dejavnosti. Nadalje je možno nad izvajanjem posamezne dejavnosti lastništvo nad podatki, kar pomeni, da obstajajo določene specifikke za izvajanje te dejavnosti v organizaciji, katere je potrebno zunanjemu izvajalcu razkriti in ga o njih priučiti (prisotnost tveganja izgube določenih prednosti, ki jih imamo). Lahko pa je poslovni proces popolnoma lastniški, kar pomeni, da organizacija s procesom opravljanja določene dejavnosti ali direktno ustvarja konkurenčno prednost ali pa opravljanje te dejavnosti služi direktni podpori ustvarjanja te prednosti. Zadnja stopnja pa je lastništvo profitnega modela, kar pomeni, da je za opravljanje te dejavnosti organizacija razvila ali kupila model ustvarjanja dodane vrednosti, ki je ostale organizacije ne premorejo.

Slika 3: Katere dejavnosti izločiti?



Vir: *Gottfredson et al., 2005*

Horizontalna komponenta sheme pa prikaže edinstvenost poslovnega procesa ali funkcije znotraj panoge dejavnosti na eni strani, kar pomeni da taka dejavnost ni prierna za outsourcing in na drugi strani skupna pscifika izvajanja poslovnega procesa ali funkcije znotraj panoge, kar nakazuje na primernost outsourcinga take dejavnosti, saj se z njo ne ustvarja prednosti pred ostalimi organizacijami.

3.2 Specifike outsourcinga v vojski

Definicija outsourcinga v vojski se nekoliko razlikuje od civilnega. V vojski outsourcing pomeni, ne samo, da bo vojska oddala v zunanje izvajanje neko dejavnost drugi organizaciji, temveč, da bo s tem tudi v prej izključno vojaško delujočo organizacijo, spustila civilno sfero. Tako outsourcing v vojaški sferi lahko pomeni prepletanje in sodelovanje vojske s civilno sfero – ne vojaškimi, ne državnimi institucijami. Torej gre za tako imenovan odnos javno-zasebnega partnerstva (Public-Private Partnership ali PPP) oziroma v primeru vojske in civilne sfere bolj specifično, civil military cooperation (CI-MI-C). Lahko pa govorimo o outsourcingu v vojski, tudi ko vojska odda izvajanje določene dejavnosti drugi vojski. Tak primer so npr. misije NATA, kjer vojska ene države npr. outsourca servisiranje svojih vozil, vojski druge države na tej misiji, ki ima večjo floto vozil na misiji in zato tudi večje servisne zmogljivosti.

Največkrat je tudi kadar gre za outsourcing v vojski glavni razlog nižanje stroškov in večanje učinkovitosti delovanja obrambnega sistema. Kakorkoli že, finančni efekt outsourcinga je zaradi samega ustroja vojske kot neprofitne organizacije veliko težje merljiv. Pri stroškovnem vidiku je potrebno biti pozoren tudi ali gre za outsourcing v celoti, torej ali se celotno storitev najema od zunaj ali npr. samo osebje, izvajalec storitve pa storitev izvaja na sredstvih, ki so v lasti vojske. Na tem mestu je potrebno izpostaviti morebiten pomislek vojske, ker bi lahko tak ponudnik to opremo izkoristil tudi za nudenje iste storitve ostalim odjemalcem, kar bi povzročilo hitrejše izrabljenje opreme in s tem posredno spet večji strošek za vojsko. Po drugi strani pa bi tak indic lahko nakazoval na slabo izkoriščenost sredstev v lasti vojske, kar pomeni tudi slabšo ekonomičnost kot na primer zunanji izvajalec.

Ob vsem tem je potrebno biti pozoren, saj lahko cena zunanjega izvajalca za posamezno storitev presega lastno ceno vojske, vendar je potrebno na primeren način ovrednotiti tudi učinek izboljšanja kvalitete ali večje operativne sposobnosti vojske zaradi vpeljave outsourcinga. Potrebno je torej ovrednotiti tudi indirektno izboljšave ali stroške, ki lahko upravičijo višjo ceno outsourcinga posamezne storitve.

Pri outsourcingu določene dejavnosti so tako zmeraj prisotne tudi pozitivne in negativne eksternalije, ki presegajo le finančni vidik. Tako ima lahko, kot je že v splošnem delu omenjeno outsourcing odločilen vpliv na sproščanje sredstev, ki prej niso bile vezane na izvajanje glavne dejavnosti. Na primeru vojaške organizacije to pomeni, da se lahko le-ta usmeri v prioritarno dejavnost kot so misije, hitra posredovanja itd. Sredstva in osebje, ki so sedaj vezani na opravljanje dejavnosti kot so servis, varovanje, prehrana, čiščenje idr. pa usmeri na področja kjer obstaja potreba.

Specifična lastnost vojske, je tudi tako imenovan dvojni način delovanja. Vojska je organizacija, ki za razliko od podjetij, ki se ves čas borijo za tržni delež, kupce itd., deluje v mirnih obdobjih in ohranja svojo pripravljenost ter zagotavlja sposobnost reagiranja in delovanja v kriznih obdobjih. Specifika kriznih obdobje se je v zadnjih letih usmerila predvsem v bojne ali miroljubne operacije doma in v tujini. Tako je pri izbiri izvajalca outsourcinga potrebno predvideti tudi postopke in odgovornosti zunanjega izvajalca v primeru kriznih situacij. Potrebno je predvideti ali bo tak izvajalec dejavnosti zmožni zagotavljati kakovostno storitev tudi v spremenjenih, bolj nevarnih okoliščinah in ali je temu zavezan.

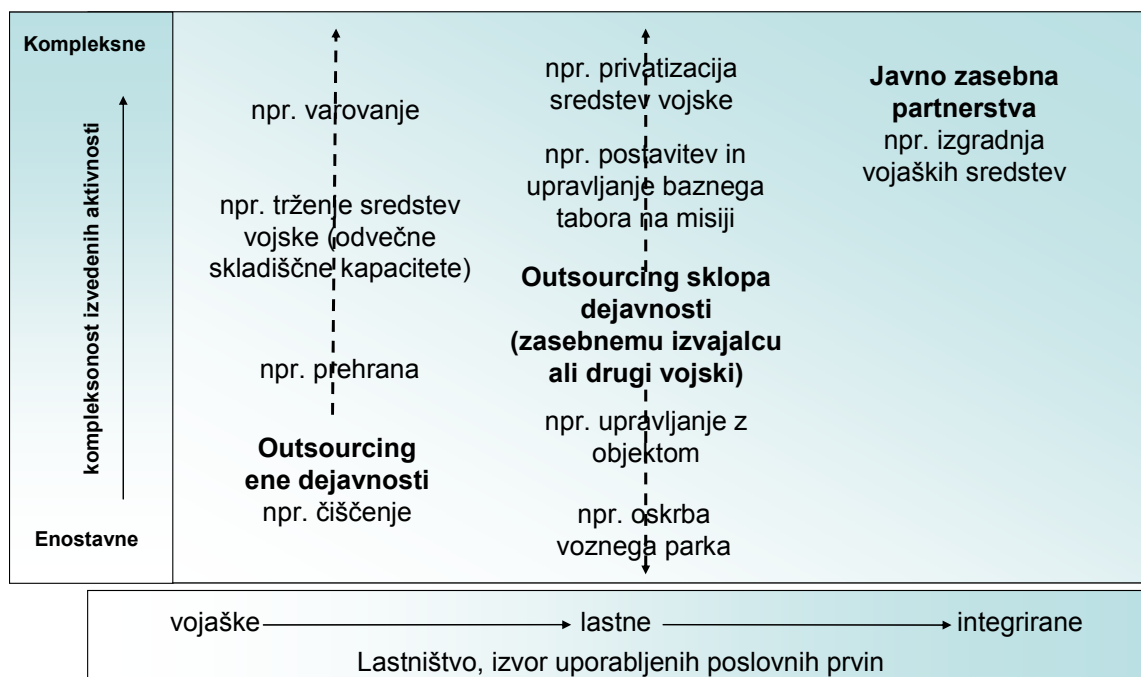
3.3 Vrste in tipi outsourcinga (v vojski)

Poznamo več stopenj outsourcinga, ki jih v grobem lahko razdelimo na nivo vpletenosti oziroma neodvisnosti zunanjega izvajalca do najemnika storitve (glej sliko 4). Tako imamo lahko naprimer outsourcing v celoti, kjer zunanji izvajalec opravlja storitev s svojim osebjem in svojimi sredstvi ter je tako minimalno vpleten v sam ustroj kupca – vojske. Na drugi strani pa imamo zunanjega izvajalca, ki uporablja sredstva vojske s svojim osebjem npr. čistilni servis, ki uporablja čistilne naprave vojske,

pripelje pa svoje osebje. Tak zunanji izvajalec nosi manjše tveganje a je hkrati bolj vpleten v vojsko saj je delno ali v celoti odvisen od njihovih sredstev.

Razlika med dejavnostmi, ki jih opravlja zunanji izvajalec, je tudi v sami kompleksnosti izvedbe aktivnosti. Tako 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 ji je tako potrebno posvetiti manj pozornosti koordinaciji aktivnosti. V primerih kompleksnejših sodelovanj (javno zasebna partnerstva) lahko pride tudi do problema nosilca odgovornosti. V ta namen je potrebno točno določiti nosilce odgovornosti tako v vojaški strukturi kot tudi v sami pogodbi o sodelovanju z izvajalcem.

Slika 4: Vrste outsourcinga v vojski s primeri



Vir: lastna analiza

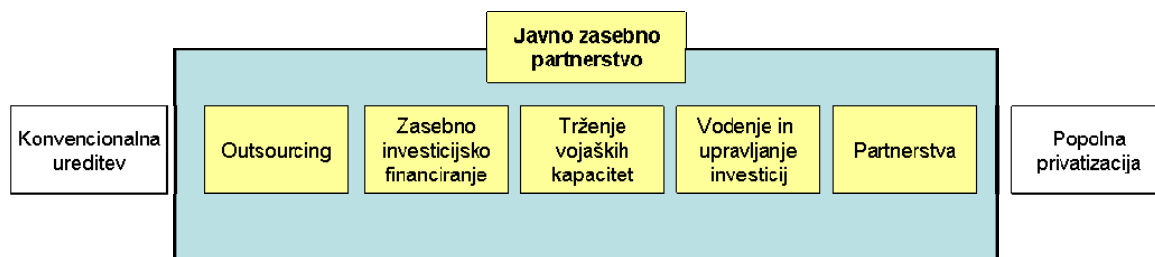
Posebno pozornost pa je potrebno usmeriti v oblike sodelovanja, ki posegajo tudi na področja delovanja, ki lahko v kriznih situacijah postanejo izpostavljena drugačnim pogojem. Tako se nivo kompleksnosti sodelovanja in tveganja v nemirodobjih lahko bistveno spremeni. Tako lahko enostavne podporne outsourcane dejavnosti postanejo neizvedljive za posameznega izvajalca in kot take predstavljajo tveganje s stališča strateško – varnostnega vidika outsourcinga take dejavnosti.

Javno-zasebno partnerstvo (PPP) ima v vojski več oblik, kjer je outsourcing le ena izmed njih in po naši opredelitvi zajema tudi nekatere ostale naštetje. Tako lahko na sliki 5 opazujemo ureditev nivoja zaprtosti vojaške organizacije od konvencionalne vojaške ureditve, preko outsourcinga, privatne finančne iniciative (PFI), trženja neizkoriščenih kapacitet, vodenja in upravljanja investicije s strani zunanjega izvajalca in partnerstev do popolnoma privatizacije dejavnosti – privatne vojske.

Na prvi stopnji v sliki 5 outsourcing iz prakse britanske vojske (BV) pomeni predvsem zunanje izvajanje podpornih dejavnosti kot so čiščenje, prehrana itd. Opaža pa se trend proti novim nivojem in bolj dolgoročnim oblikam outsourcinga tudi na področjih kot so strateške oblike komuniciranja s tujimi vojskami (Uttley, 2005). V tretji stopnji oblike javno zasebnega partnerstva gre za trženje nezasedenih kapacitet kot so vadbišča, prosti objekti itd. in za trženje znotraj vojske na novo razvitih procesov, izdelkov in storitev. V primeru »prime contractinga« oz. izbire glavnega izvajalca govorimo o zunanjem partnerju ki prevzame vodenje izvedbe investicije za katero sredstva priskrbi vojska, ta partner pa izpelje investicijo in potem z investicijo – objektom, opremo 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.

Slika 5: Oblike javno zasebnega partnerstva



Vir: Uttley, 2005, str. 6

3.4 Možnosti za outsourcing v vojski

Outsourcing v vojski se od outsourcinga v podjetjih razlikuje tudi po dejavnostih, ki jih je glede na produkte vojske, možno outsourcati. V podjetju se dejavnosti, ki predstavljajo jedro konkurenčne prednosti ne daje v outsourcing temveč se le tem dejavnostim s sporščanjem sredstev iz ostalih dejavnosti, tudi na račun outsourcinga, posveča več pozornosti. Tako je možno glede na opredeljene vojaške produkte in organizacijske ravni v tabeli 6, opredeliti, da v vojski ne gre za konkurenčno prednost (kot v podjetjih) temveč obstajajo produkti in organizacijske ravni, kot so predvsem bojne enote in v večini primerov tudi bojna podpora, ki iz strateško – varnostnega vidika niso najbolj primerni za outsourcing.

Nekatere dejavnosti povzete iz praks britanske, ameriške ter češke vojske, ki jih je možno izločiti (outsourcati) glede na produkcijsko delitev vojske so prikazane v spodnji tabeli. Tabela tudi prikazuje komu je te dejavnosti možno izločiti (outsourcati) ali trgu – civilni sferi ali tudi drugim vojskam npr. v okviru NATO pakta.

Kot je razvidno iz tabele 6 dosedanja najnaprednejša tuja praksa ne pozna outsourcinga na področju bojnih enot, težko je govoriti tudi o pomembni vlogi outsourcinga v okviru bojne podpore. Pri obeh področjih je namreč dejstvo, da je nad izvajanjem nujna popolna kontrola vojske, kar pomembno zožuje možnost vključevanja kakorkoli samostojnih zunanjih izvajalcev. Tuja praksa, predvsem ameriška in britanska, ki se je močno razvila predvsem skozi iraški konflikt v zadnjih letih, zunanje partnerje intenzivno vključuje le v vrste nebojne podpore, administracije in šolanja. V obdobju bojev oz. 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 v sfero nebojne podpore, lahko na širšem področju bojev hitro preide v domeno bojne podpore. Takšne so konkretno ameriške izkušnje iz posredovanja v Iraku, kjer prevoze v veliki meri opravljajo pogodbeni izvajalci. V trenutku ko transportni konvoj pade v zasedo, pa se zunanji izvajalci iz de facto šoferjev spremenijo v de facto vojake.

Tabela 6: Primeri možnosti outsourcinga v vojski

Organizacijska raven	Mirnodobno obdobje (Outsourcing možen tako civilni sferi kot tudi drugim vojskam)	Bojno obdobje (Outsourcing drugim vojskam (npr. v okviru NATA) ali civilnim izvajalcem, ki preidejo pod poveljstvo vojske)
Bojne enote	NI OUTSOURCINGA	
Bojna podpora	OMEJENA MOŽNOST OUTSOURCINGA	
Nebojna podpora	<ul style="list-style-type: none"> • Raziskave in razvoj, certificiranje in evalviranje • Transport moštva in opreme • Prehrana • Čiščenje • Urejanje okolice • Varovanje • Servis vozil • Servis opreme • Pranje 	<ul style="list-style-type: none"> • Transport moštva in opreme • Varovanje pomembnejših civilnih objektov • Postavitev vojaških baz • Komunikacijska podpora • Strateško in taktično načrtovanje • Servis vozil in opreme • Čiščenje • Pranje • Raziskave in razvoj, certificiranje in evalviranje
Administracija	<ul style="list-style-type: none"> • Upravljanje zgradb in investicij • Računovodstvo • Informatika 	<ul style="list-style-type: none"> • Upravljanje zgradb in investicij • Računovodstvo • Informatika
Šolstvo	<ul style="list-style-type: none"> • Avto šola • Učenje tujih jezikov • Ostalo (specialistično) izobraževanje 	<ul style="list-style-type: none"> • Avto šola • Učenje tujih jezikov • Ostalo (specialistično) izobraževanje

Vir: Hartley 2004; Pint et al., 2001; Uttley 2005

Nasploh 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 npr. 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 naslanjajo na večje tuje vojske kot zunanje izvajalce na deficitarnih področjih. Pri tem velja opozoriti, da je vloga tujih vojsk kot zunanjih izvajalcev praktično nemogoča v primeru neposredne vpletenosti kateregakoli od partnerjev v oborožen konflikt s tretjo državo.

3.5 Model outsourcinga – dejavniki pri odločanju

V tabeli 7 so prikazani dejavniki, ki vplivajo na odločanje o outsourcingu dejavnosti v vojski. Dejavnike smo razdelili na tiste ki vplivajo na spremembo strateško – varnostnega vidika in dejavnike, ki vplivajo predvsem na ekonomski – stroškovni vidik delovanja vojske. Nadalje so ti dejavniki razdeljeni tudi glede na vplive in učinke, ki ga ima uvedba outsourcinga na vojsko (interni) in trg ponudnikov ali ponudnike same (eksterni).

V nadaljevanju lahko te dejavnike razvrstimo tudi v skupino dejavnikov, ki imajo ekonomski – stroškovni vidik in skupino dejavnikov, ki zavzemajo tako imenovani strateško – varnostni vidik. Nadalje podajamo primer za posamezne vidike. Tako lahko pod **ekonomski vidik** dejavnikov razvrstimo:

Direktni finančni učinek outsourcinga je učinek, ki direktno vpliva na spremembo določenega stroška ob uvedbi outsourcinga. Direktni finančni učinek lahko pomeni tudi ukinitvev določenega stroška, ker zaradi uvedbe outsourcinga njegov nastanek ni več potreben. Primer: npr. pri najemu specialistične zaščitne opreme za določeno misijo (obleke) je tako strošek tega najema prisoten le v primeru potrebe take opreme in zato ni potrebno izdatka za nakup, skladiščenje in amortizacijo te opreme.

Indirektni finančni učinek outsourcinga je učinek, ko uvedba outsourcinga povzroči sprostitvev sredstev, ki so bila prej vezana na izvajanje dejavnosti interno. Tako lahko vojska financira neko drugo dejavnost ali sredstva nameni drugim potrebam, kar je indirektna posledica uvedbe outsourcinga. Primer: Navezujoč se na zgornji primer je tako npr. možno zvišanje dodatka za vojaka na taki misiji zarad več razpoložljivih sredstev.

Dolgoročni in kratkoročni finančni učinek predstavljata učinka, ki pomenita spremembo v višini stroškov in vezanih sredstev povezanih z uvedbo outsourcinga, pri čemer se sprememba nekaterih stroškov in sredstev lahko pokaže ob uvedbi (kratkoročni učinek), nekateri stroški in ali sredstva pa se pokažejo ali učinkujejo le v daljšem obdobju ali po določen času po uvedbi outsourcinga (dolgoročni učinek). Primer: Npr. na kratek rok prihranek sredstev v primeru oddaje protokolarnih prevozov, ker je teh relativno malo in je lahko najem storitve cenejši od rednih obratovalnih in vzdrževalnih stroškov na določenem časovnem intervalu, na dolgi rok pa je lahko celotni izdatek za tako storitev večji kot opravljanje te dejavnosti znotraj vojske. Situacija je seveda lahko tudi obrnjena, različni pa so tudi pristopi k internemu vrednotenju stroškov (določanju lastne cene) za posamezne dejavnosti. Vse to odločevalcem o outsourcingu povzroči dodatne probleme, zato je potrebno upoštevati tudi oportunitetne stroške in ostale nefinančne učinke outsourcinga, ki se jih v nekaterih primerih ne da ovrednotiti.

Tabela 7: Dejavniki, ki vplivajo na odločanje o outsourcingu v vojski

	Ekonomsko – stroškovni vidik	Strateško – varnostni vidik
Interni	<ul style="list-style-type: none"> • finančni učinek outsourcinga, direktni – indirektni, kratkoročni – dolgoročni • oportunitetni stroški internega izvajanja dejavnosti • sprostitvev človeških virov prej vezanih na »ne-osrednjih« področjih • ali outsourcingati tudi sredstva ali samo osebe • strošek priprave razpisov, koordinacije, nadzora in uveljavljanja 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 v primeru nepravilnosti • izguba (pridobitev?) znanja outsourcingane dejavnosti • vpliv na moralo in počutje osebja vojske • državna varnost
Eksterni	<ul style="list-style-type: none"> • globina trga ponudnikov • dolžina pogodbenega razmerja 	<ul style="list-style-type: none"> • zanesljivost ponudnikov • dolgoročna stabilnost storitve, kjub veliki fluktuaciji v vojski • dostop do specialistične opreme in znanj

Vir: Greaver 1999, lastna analiza

Oportunitetni stroški internega izvajanja dejavnosti so tesno povezani s **sprostitvijo človeških virov z ne 'osrednjih' dejavnosti**. Oportunitetni strošek je strošek, ki nastane, ko se odločamo med dvema izključujočima se možnostima (ali outsourcingati dejavnost ali ne). Če izberemo eno možnost (interno izvajanje) pomeni, da ne moremo izbrati druge (outsourcing) in obratno. Tako neizbrana možnost (outsourcing) predstavlja priložnost, ki pa je nismo izbrali in predstavlja neke vrste strošek, ceno, ki jo je potrebno plačati, da smo lahko izbrali drugo možnost (interno izvajanje). S tem so nastali stroški odločitve ali stroški neizrabljene priložnosti ali oportunitetni stroški. Sprostitvev človeških virov ne-osrednjih dejavnosti pa pomeni, da ob uvedbi outsourcinga pride do delne ali polne razbremenitve določenih vojakov, ki opravljajo naloge, ki niso povezane z njihovo primarno dejavnostjo, kot so npr. kuhanje, čiščenje, varovanje itd.

Za vrednotenje vseh omenjenih finančnih učinkov je nujna informacijska podlaga, ki jo lahko zagotovi le celovit in fleksibilen sistem integralnega računovodenja, temelječ na sodobni računovodski metodologiji in informacijski tehnologiji. V Evropi sta v tej smeri pomembna primera vojsk Velike Britanije in Nemčije.

Globina trga ponudnikov pomeni morebitno majhno število ponudnikov izdelkov in storitev, kar vodi v monopolistično obnašanje ponudnikov in višanje cen zaradi njihovega neracionalnega delovanja. Tako majhna globina trga ponudnikov lahko predstavlja problem, saj lahko pomeni, da vojska nima možnosti na trgu dobiti cenovno ugodnejšo storitev od lastnega izvajanja dejavnosti ali pa je v dražji nakup na trgu celo prisiljena (določeno servisiranje visokotehnološke opreme). Več avtorjev opozarja, da sam outsourcing ni zadosten pogoj za doseg nižjih stroškov (Cardinali, Hartley), temelj za doseg nižjih stroškov je tržno tekmovanje potencialnih izvajalcev določene storitve.

Ker se predvsem manjša gospodarstva pogosto soočajo s problemom plitkega trga, v nadaljevanju predstavljamo britanski pristop k sklepanju pogodbenih odnosov z zunanjim izvajalcem, ki je na trgu dejanski monopolist.

Dolžina pogodbenega razmerja. V primeru outsourcinga dejavnosti se z izbranim izvajalcem podpiše pogodba o sodelovanju za določeno obdobje. Dolžina pogodbenih obdobji je izjemno pomembna tako z vidika vojske kot za izbranega ponudnika, ker določa časovni interval v katerem sta se vojska in zunanji izvajalec zavezala o dogovorjenem sodelovanju. Za izbrano outsourceno dejavnost predstavlja dolžina pogodbenega obdobja za organizacije, ki bi prevzele določeno dejavnost, pomemben dejavnik, saj so določene dejavnosti kapitalno intenzivnejše in potrebujejo večja vlaganja ter tako lahko terjajo daljše obdobje za ekonomsko upravičenost (amortizacija investiranih sredstev) in učinkovitost take naložbe. Primer: Pogodbeno razmerje za izvajanje čiščenja objektov je lahko razmeroma kratko (npr. eno, dve leti) saj ne zahteva velikih vlaganj temveč izbrani ponudnik le opravi storitev s sredstvi, ki jih večinoma že poseduje, medtem ko je za opravljanje dejavnosti upravljanja voznega parka, potrebno daljše pogodbeno razmerje, saj mora izbrani ponudnik vložiti sredstva v nakup opreme in zato potrebuje daljše obdobje (npr. pet let), da ta sredstva amortizira.

Strošek priprave razpisov, koordinacije, nadzora in uveljavljanja pogodb, je strošek, ki nastane zaradi potreb po specialističnem pravnem in upravnem znanju o izvajanju in pripravi razpisov ter uveljavljanju in nadzoru pogodb. Tako je nosilec teh stroškov oseba, oddelek, služba ali zunanji izvajalec, ki skrbi za izvajanje teh dejavnosti. Po podpisu pogodbe je potrebno zagotoviti tudi potreben nadzor nad pravilnostjo izvajanja pogodbe in koordinacijo med izvajalcem dejavnosti in vojsko. Količina tega nadzora in koordinacijskih aktivnosti s povečano količino outsourcinga narašča, kar pomeni dodatne človeške vire oziroma dodatne stroške.

Zadnji vidik, ki ga še štejemo kot ekonomsko – stroškovni vidik je **ali outsourcati tudi sredstva ali samo osebe**, ta vidik se nanaša predvsem na že predhodno omenjene stopnje outsourcinga oziroma oblike javno zasebnega partnerstva v vojski. Tako lahko posamezne oblike občutno vplivajo na stroške investicij in vzdrževanja ter tekoče stroške. Hkrati pa ta vidik že posega tudi na strateško – varnostni vidik, saj je od stopnje outsourcinga ali oblike javno zasebnega partnerstva odvisna stopnja vpletenosti zunanjega izvajalca.

Med **strateško – varnostne vidike** pa smo vključili vse ostale dejavnike saj vplivajo predvsem na strateško spremembo ustroja vojaške organizacije tako navzven kot navznoter. Tako glavni strateško – varnostni vidik dejavnosti predstavlja:

Vpliv na bojno sposobnost in odvisnost vojske od drugih organizacij. Bojna sposobnost vojske ne sme biti ogrožena. V največji meri pa se direktno nanaša na primere kjer civilne organizacije ni moč prisiliti k sodelovanju na kriznih območjih. Tako je v primeru outsourcinga potrebno predvideti zmožnost in potrebo po opravljanju outsourcane dejavnosti tako v mirnodobnem obdobju kot v primerih kriznih situacij in raznih posredovanj ter misij. Vojska ne sme ogroziti svoje bojne zmogljivosti, zato je v takih primerih potrebno iskati oblike sodelovanja, ki to omogočajo. To je npr. da se outsourcana dejavnost v določenem delu vojske še zmeraj izvaja interno ali pa se išče ponudnika v drugi nacionalni vojski (primer prehrane v misiji na Kosovu, kjer Slovensko vojsko s hrano oskrbuje Italijanska vojska).

Odliv občutljivih informacij o delovanju vojske. Zaradi zaupne narave in državne varnosti so določena področja delovanja vojske in njenega ustroja zaupna, kar pomeni da je na takih področjih outsourcing dejavnosti problematičen, ni pa *a priori* nemogoč in neracionalen. Potrebno je poskrbeti za striktno kontrolo dostopa zunanjega izvajalca dejavnosti do zaupnih informacij in dosledno

preverjati njegovo kredibilnost. Potrebno je poskrbeti za primerne pogodbene vzvode, ki zagotavljajo zadostno mero varnosti.

Zanesljivost ponudnikov in poenostavitev upravljanja posameznih dejavnosti vojske sta dva dejavnika, ki imata velik administrativni in stroškovni vpliv. Hkrati pa se navezujeta tudi direktno na varnostni vidik odliva informacij in bojno sposobnost, saj je zanesljivost zunanjih izvajalcev ključnega pomena za učinkovito in produktivno delovanje javno zasebnega partnerstva. Zanesljivost ponudnikov je tako moč preveriti v njihovem preteklem poslovanju, izkušnjami na področju, ki so predmet outsourcinga in garancijami in zavezami, ki jih je tak ponudnik pripravljen dati. Zagotovo na zanesljivost ponudnika in poenostavitev upravljanja dejavnosti vpliva dolžina pogodbenih obdobj, ki zagotavlja na eni strani ekonomsko – socialno varnost za izvajalca in na drugi strani zagotovilo zanesljivosti za vojsko.

Koordinacijska zapletenost oziroma določitev odgovornih oseb v primeru nepravilnosti. Ustroj vojske sam po sebi določa nosilce odgovornosti, postopke in pravila v izvajanju dejavnosti. Ko pa vojska določeno dejavnost outsourca, pa izvajalec ni zavezan k pravilom in načinom vojske temveč opravlja storitev na svoj način, ki pa ga seveda prilagodi zahtevam naročnika. Vendar v takem primeru, lahko pride do koordinacijskih zapletov v javno zasebnem partnerstvu, zaradi povečane potrebe po dajanju navodil in spremenljivih razmer znotraj delovanja vojske. Po drugi strani pa lahko oddaja dejavnosti v zunanje izvajanje pomeni zmanjšanje potreb po tovrstnem usklajevanju. Za učinkovito koordinacijo in nadzor je potrebno postaviti jasna pravila in merila o odgovornosti oseb, ki so zadolžene za to področje.

Dolgoročna stabilnost storitve, kljub veliki fluktuaciji v vojski, pomeni da v primeru outsourcinga dejavnosti, katera je bila izvajana s strani vojakov, ki so se za to dejavnost priučili ob pristopu v vojsko in tako niso imeli specialističnega znanja in izkušenj, sedaj tako dejavnost opravljajo izkušeni strokovnjaki na področju dejavnosti. Primer: Npr. outsourcing opravljanja določenih servisnih storitev na opremi ne bi izvajali vojaki, ki se teh znanj naučijo v kratkem obdobju in niso specialisti na tem področju in nato lahko tudi v kratkem času zamenjajo opravila, kjer to dejavnost spet opravlja nov neizkušen vojak (t.i. problem stalnih začetnikov). Na tak način ima torej vojska, ki je premajhna za razvoj lastnih tehnologij in produktov, tudi **dostop do specialistične opreme in znanj.**

Izguba znanja outsourcane dejavnosti je lahko eden od pomislekov pri oddajanju dejavnosti zunanjemu izvajalcu, ki lahko vpliva na bojno sposobnost in utečenost vojske. Ta problem nekateri predstavniki vojske izpostavljajo predvsem na primeru outsourcinga prehrane in določenih stopenj servisiranja opreme. Tako naj bi se v primeru outsourcinga prehrane ali servisa izgubilo znanje delovanja vojske kot zaprte neodvisne enote. Za preprečitev izgube takih znanj lahko z določenimi ukrepi vojska poskrbi že v pogodbi z zunanjim izvajalcem, kjer določi izobraževanje na outsourcanem področju. Lahko pa ne odda dejavnosti v celoti temveč jo na določenih strateško bolj pomembnih segmentih delovanja vojske še zmeraj obdrži kot interno.

Vpliv na moralo in počutje osebja vojske je zelo pomemben dejavnik saj je organizacijska klima in kultura ključnega pomena za uspešno delovanje organizacije. Organizacije se na splošno različno odzivajo na spremembe utečenega delovanja, običajno s strahom. V vojski lahko predstavlja to še bolj pomemben dejavnik saj se v primeru outsourcinga osebja začne prepletati s civilno sfero. Tako je potrebno zagotoviti zadostno informiranje in izobraževanje osebja vojske in osebja civilne sfere, da se prepreči morebitne negativne učinke na počutje in moralo osebja.

3.6 Struktura izvedbe outsourcinga

Glede na opisane kriterije izbire primerne dejavnosti in razloge za outsourcing ter specifike pri uvedbi outsourcinga podajamo okvirno strukturo izvedbe outsourcinga dejavnosti v vojski. Opisani koraki si načeloma sledijo v zaporedju, čeprav je mogoče vsaj nekatere vsaj v pripravljalni fazi peljati tudi vzporedno – npr. hkrati z načrtovanjem razpisa se lahko začne tudi priprava ustrezne pogodbe, vsakršne spremembe omenjenih dokumentov pa so povezane. Opisani koraki izvedbe veljajo ne glede na izbrani model outsourcinga.

Določitev razlogov in zelenih ciljev outsourcinga. Potrebno je identificirati razloge in cilje, zakaj naj bi uvedli outsourcing. Ali bi radi povečali ekonomičnost delovanja na posameznem področju, ali želimo sprostitev določenih sredstev, človeških virov za osredotočenje na glavno dejavnost ali želimo pridobiti nova znanja, povečati sposobnosti vojske?

Izbira dejavnosti in modela outsourcinga. V tem koraku se glede na kriterije o izbiri dejavnosti in specifične kriterije za vojsko (ekonomsko – stroškovni vidik in strateško – varnostni vidik) določi dejavnosti, ki so primerne za outsourcing glede na razloge in zelene cilje ter so primerne ali za outsourcing v mirnodobnem načinu delovanja ali bojnem načinu delovanja vojske. Hkrati se opredeli tudi vrsto outsourcinga glede na uporabo vojaških, lastnih ali integriranih poslovnih prvin ter glede na kompleksnost aktivnosti, ki se bodo izvajale (glej sliko 5).

Izdelava študije upravičenosti uvedbe outsourcinga je pomemben korak, saj pokaže ali lahko uvedba outsourcinga za izbrano dejavnost prinese večjo ekonomičnost delovanja vojske ali uvedba outsourcinga poveča ogroženost državne varnosti ali poveča bojne sposobnosti vojske in ali kljub večjim stroškom vojski omogoči dostop do prej nedostopnih sposobnosti, znanj in tehnologij. Študija upravičenosti torej pokaže učinke uvedbe outsourcinga na delovanje vojske in tako poda signal ali nadaljevati z uvajanjem outsourcinga na izbrani dejavnosti ali je potrebno spremeniti določene pogoje ali pa outsourcing izbrane dejavnosti ni primeren.

Priprava in izvedba razpisa za izbiro ponudnika. Pri pripravi razpisa je potrebno biti pozoren, da so v razpisnih pogojih zajeti vsi zeleni pogoji in jasno izražene zahteve, ki jih vojska želi od zunanjega izvajalca. Potrebno je določiti ali gre za outsourcing drugi vojski ali civilni sferi. Pri izbiri ponudnika je potrebno paziti da ponudnik ustreza kriterijem (trdi, mehki kriteriji) določenih razpisnih pogojev in da za svoje delovanje daje potrebna zagotovila in izkazuje kredibilnost. Posamezne kriterije izbire je potrebno ustrezno ovrednotiti glede na pomembnost, saj se od dejavnosti do dejavnosti lahko zelo razlikujejo.

Priprava pogodbe. Ključen korak pri uvedbi outsourcinga, še posebej v vojski je priprava pogodbe z znanim izvajalcem, saj le ta določa odnos med t.i. sodelovanjem vojske s civilno sfero (razen v primeru outsourcinga drugi vojski). Pogodba mora jasno določiti trajanje in roke pogodbenih obveznosti, jasno opredeliti produkte, storitve, sredstva, ki jih bodo zagotavljale pogodbene stranke. V kakšnem obsegu in na kakšen način bodo le to zagotavljale in seveda jasno določeno ceno za opravljanje storitev. Vsebovati mora tudi pravne mehanizme, ki ščitijo varnostne in ekonomske interese vojske.

Izvajanje pogodbe. Ko je zunanji izvajalec izbran in podpisana pogodba, le ta začne izvajati določeno dejavnost. Pri tem mora vojska zagotoviti, da le to izvajanje poteka nemoteno in da se pogodbene obveznosti izvajajo dosledno in ne ogrožajo delovanja vojske. V ta namen je potrebno zagotoviti osebje in mehanizme, ki določajo kako in na kakšen način se izvaja **nadzor nad izvajanjem pogodbenih obveznosti**. Nadzor mora biti prisoten v celotnem obdobju trajanja pogodbe.

Iz opisanih korakov je jasno, da morajo vojska oz. pristojne službe razpolagati z ustreznimi znanji ter operativno strukturo, ki jim omogoča izvajanje naštetega. Posledično outsourcing ne more biti

implementiran le na nivoju izvedbe, kajti outsourcing brez ustrezne podpore ne bi bil niti možen niti smiseln. Tuje izkušnje v tej smeri predstavljamo v četrtem poglavju.

3.7 Učinki outsourcinga

Učinki uvedbe outsourcinga določene dejavnosti so lahko zelo različni. Slika 6 prikazuje predvidene učinke uvedbe outsourcinga glede na specifične izvajanje posamezne dejavnosti.

Tako je možno, v primeru da ima vojska boljšo sposobnost izvajanja funkcije kot je potrebno in hkrati tudi nižje stroške od povprečja izvajanja te dejavnosti, razmišljati o trženju te dejavnosti tudi navzven ali celo ustanovitvi novega podjetja za izvajanje te dejavnosti (spin-off). Učinek je torej možnost profitnega izvajanja take dejavnosti, tudi v vojski, npr. če ima v določenih dejavnostih presežne kapacitete za katere na trgu ali pri drugih vojskah obstaja povpraševanje in le-to ne ogroža varnosti države.

V primeru, da je sposobnost izvajanja dejavnosti še zmeraj nad potrebnim nivojem, vendar pa je strošek lastnega izvajanja nad ali na povprečju izvajanja te dejavnosti, je možno doseči z žrtvovanjem določenih sposobnosti, če je le-to potrebno (npr. zmanjšanje števila zaposlenih ali odprava določenih znanj, ki niso potrebna), nižje stroške in je tako učinek outsourcinga ekonomičnejše delovanje. V primeru vojske pa je poleg ekonomičnosti lahko učinek (zaradi žrtvovanja sposobnosti za znižanje stroškov) tudi zmanjšanje strateško – varnostnih sposobnosti vojske.

Slika 6: Kako močne so vaše sposobnosti?

Sposobnost podjetja da izvaja funkcijo	Boljša kot je potrebno	Outsourcing za zmanjšanje stroškov; žrtvovanje sposobnosti, če je potrebno	Razmislek o ustanovitvi novega podjetja (če je blizu glavni dejavnosti)	
	Primerna	Outsourcing za zmanjšanje stroškov		
	Nezadostna	Outsourcing za pridobitev sposobnosti ob nižjih stroških	Outsourcing za pridobitev sposobnosti, tudi ob višjih stroških	
		Nad povprečjem dejavnosti	Na povprečju dejavnosti	Pod povprečjem dejavnosti
		Strošek na transakcijo		

Vir: *Gottfredson et al., 2005*

Prav tako je učinek uvedbe outsourcinga ekonomičnejše delovanje, v primeru da je sposobnost izvajanja dejavnosti primerna in so stroški lastnega izvajanja nad ali na povprečju izvajanja te dejavnosti. V vojski so tako identificirane dejavnosti zelo primerne za outsourcing, saj poleg ekonomičnejšega delovanja ne pomenijo povečanja ogroženosti strateško – varnostnega vidika

delovanja vojske. Hkrati pa lahko pomenijo tudi sproščanje človeških virov za druge dejavnosti delovanja vojske.

Učinki uvedbe outsourcinga v vojski pa so lahko zelo pozitivni v primeru, da je sposobnost vojske, da izvaja določeno funkcijo ali dejavnost nezadostna (ni dovolj sredstev, človeških virov, itd.). Tako so učinki uvedbe outsourcinga, v takem primeru ter ne glede na stroške lastnega izvajanja dejavnosti, lahko vojska pridobi določene sposobnosti, znanja in tehnologijo, ki jih drugače (zaradi ne zmožnosti tako velikih investicij) ne bi mogla pridobiti. Tako je učinek uvedbe outsourcinga za take dejavnosti, povečanje sposobnosti ali ob višjih ali ob nižjih stroških

4 ANALIZA UVEDBE OUTSOURCINGA IN DOSEŽENIH REZULTATOV NA PRIMERU VOJSKE VELIKE BRITANIJE

V pričujočem poglavju predstavljamo uvedbo outsourcinga na primeru vojske Velike Britanije. Razlog za izbiro prav britanske vojske (BV) kot primera s področja uvajanja outsourcinga je dejstvo, da prav britanska vojska velja za verjetno najbolj napredno na tem področju. To je posledica spleta političnih in ekonomskih dejavnikov, ki so vplivali na razvoj britanske vojske – gre za eno najmočnejših in najmodernejših vojsk na svetu, hkrati pa Velika Britanija na področju ekonomske paradigme zvesto sledi liberalnemu tržnemu pristopu. Kombinacija obeh dejavnikov je botrovala dejstvu, da je vojska Velike Britanije kot prva na svetu začela z moderno in širokopotezno implementacijo konceptov outsourcinga.

V nadaljevanju najprej na kratko predstavljamo oborožene sile Velike Britanije, sledi pregled razlogov za uvedbo outsourcinga v le-teh, jedro poglavja pa predstavljata podpoglavji o razvoju implementacije outsourcinga in rezultatih opisanega procesa. Poglavje zaključujejo sklepne misli.

4.1 Predstavitev vojske Velike Britanije

Vojska Velike Britanije se v osnovi deli na mornarico (Royal Navy), letalstvo (Royal Air Force) in kopensko vojsko (The British Army).

Tabela 8: Nekateri ključni kazalniki britanskih oboroženih sil

Kategorija / Rod	British Army	Royal Navy	RAF
Število vojakov in osebja	108.000 – redna vojska 38.000 – Territorial Army (rezerva)	31.500 – mornarica 6.000 - marinci	45.710
Tanki	400 (Challenger)		
Bojna vozila pehote	667 (Warrior)		
Topništvo	2.896		
Letala	300		
Bojne ladje		8 rušilcev 17 fregat	
Podmornice		14 jedrskih	
Letalonosilke		2	
Amfibijske ladje		3	
Lovska, prestrežniška in izvidniška letala			373
Bojni helikopterji			351

Viri: www.armedforces.co.uk, www.royal-navy.mod.uk, www.raf.mod.uk

Od vseh treh rodov je najstarejša mornarica, ki je danes po tonaži druga na svetu, za ameriško. Med hladno vojno je bila naloga kraljeve mornarice predvsem prestrežanje ruskih podmornic in globalna projekcija britanskega jedrskega arzenala. Danes pa v ospredje stopa predvsem potreba po podpori globalnega delovanja drugih rodov vojske.

Najmlajše je seveda letalstvo, ki je bilo ustanovljeno šele l. 1918, ključno vlogo pri obrambi britanskega otočja pa nato odigralo v II. svetovni vojni. Danes hrbtenico letalstva predstavljajo letala

Tornado in Harrier, pridružujejo se jim tudi letala Eurofighter Typhoon, ki za varnost britanskega zračnega prostora skrbijo iz treh baz.

Vsem trem rodovom je nadrejeno ministrstvo za obrambo (Ministry of Defence – MoD), ki predstavlja najvišjo politično in vojaško kontrolo vseh vojaških operacij. Na čelu ministrstva je državni sekretar (Secretary of State), to je trenutno Rt. Hon. Des Browne, kateremu so neposredno podrejeni trije državni ministri v okviru MoD:

Državni minister za oborožene sile (State Minister for the Armed Forces) je odgovoren za operativno delovanje vseh britanskih oboroženih sil. Državni minister za obrambno opremo in podporo (State Minister for Defence Equipment and Support) je odgovoren za področji nabave in izvoza vojaške opreme. Državni podsekretar za obrambo in minister za veteranske zadeve (Under-Secretary of State and Minister for Veterans) je odgovoren za delovanje obrambnega ministrstva z administrativnega vidika, okoljske vplive in regulativo ter zadeve veteranov in zaposlenih v britanski vojski.

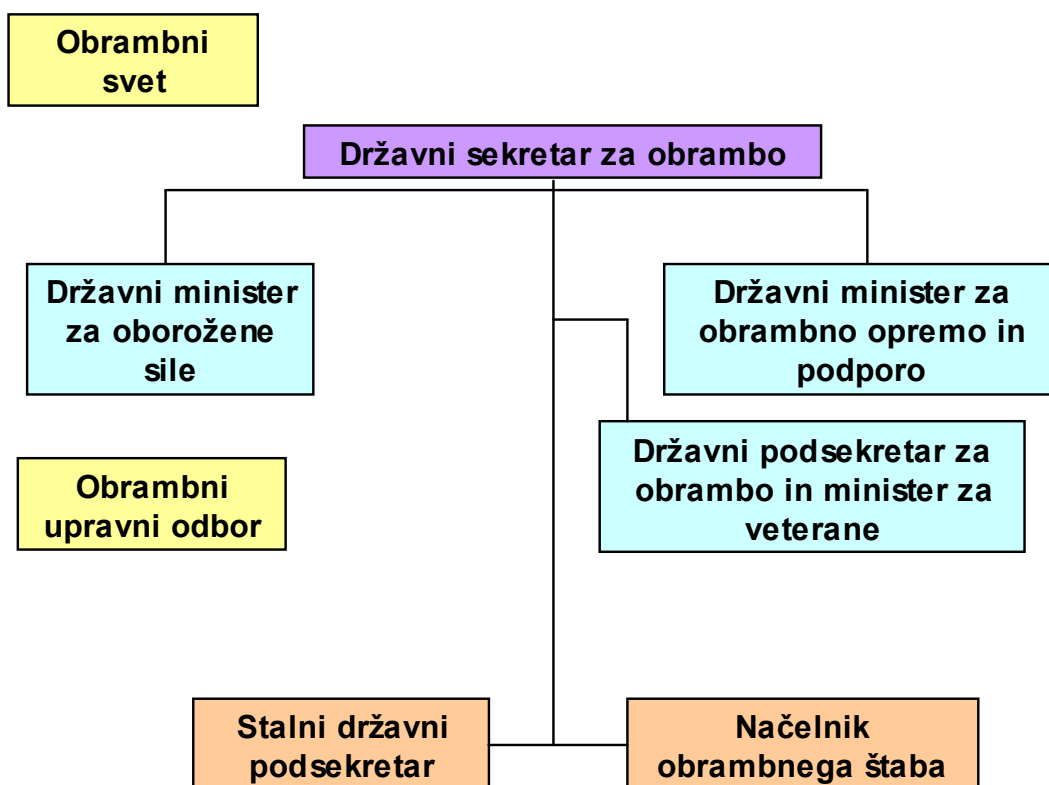
Ministrom pri njihovem delu pomagata dva svetovalca: vojaški – načelnik obrambnega štaba (Chief of Defence Staff) in civilni – stalni podsekretar (The Permanent Under-Secretary). Oba svetovalca sta neodvisna drug od drugega. Vodja obrambnega štaba je ekvivalent slovenskega načelnika generalštaba in je kot tak prvi častnik britanskih oboroženih sil ter glavni vojaški svetovalec. To mesto od leta 2006 zaseda Air Chief Marshal Sir Graham Eric »Jock« Stirrup. Mesto permanentnega podsekretarja od leta 2005 zaseda Bill Jeffrey, njegovo področje pa so finance, organizacija in politika MoD. Nosi tudi osebno odgovornost do parlamenta v zvezi s porabo denarja namenjenega MoD.

V okviru vodenja BV je potrebno izpostaviti še dva ključna komiteja: Obrambni svet (The Defence Council) in Obrambni upravni odbor (The Defence Management Board). Obe telesi sestavljajo najvišji vojaški in civilni predstavniki MoD.

Obrambnemu svetu načeljuje državni sekretar za obrambo, funkcija sveta pa je sprejemanje odločitev o vodenju obrambne politike. Upravni odbor pa znotraj MoD deluje kot neke vrste korporativni upravni odbor ministrstva, ki skrbi za njegovo kar najučinkovitejše poslovanje.

Obrambno politiko v strateškem smislu oblikuje Poveljstvo ministrstva za obrambo (MoD Headquarters). Poveljstvo se deli na Centralni štab (Central staff) in tri Service Chiefs of Staff (Poveljnike rodov) – prvega lorda admiralitete (First Sea Lord and Chief of the Naval Staff), načelnika letalskih sil (Chief of the Air Staff) in načelnika kopenske vojske (Chief of the General Staff). Centralni štab sestavljajo tako civilne kot vojaške osebe, vodita pa ga namestnik načelnika obrambnega štaba in namestnik stalnega podsekretarja. Vsi omenjeni visoki častniki in uradniki imajo neposredni dostop tako do državnega sekretarja za obrambo kot do britanskega premierja. Poleg že imenovanih, velja kot zelo pomembna v hierarhiji BV omeniti še položaja načelnika za obrambno oskrbo (Chief of Defence Materiel) in glavnega znanstvenega svetovalca (Chief Scientific Adviser).

Slika 7: Organizacijska shema britanskega obrambnega ministrstva (MoD)



Vir: Uttley, 2005, str. 32

Tabela 9: Gibanje razpoložljivih proračunskih sredstev in dejanske porabe MoD:

Leto	Razpoložljiva sredstva (mio GBP)	Porabljena sredstva (mio GBP)	Razlika (%) (mio GBP)
2006-2007 ¹⁶	34.824	34.005	+ 819 (2,3%)
2005-2006 ¹⁷	36.839	34.862	- 1.977 (-5,4%)
2004-2005 ¹⁸	33.659	32.641	+ 1.019 (3,1%)
2003-2004 ¹⁹	35.653	34.651	+ 1.002 (2,8%)
2002-2003 ^{20, 21}	44.489	42.014	+ 2.475 (5,6%)
2001-2002 ²²	31.723	32.282	- 559 (1,8%)

Vir: Letna poročila MoD

Britanska vojska je v proračunskem obdobju 2006-2007 (britansko finančno leto traja od 1. aprila tekočega leta do 31. marca naslednjega leta) razpolagala s 34,8 mrd GBP sredstev, od katerih je bilo dejansko porabljenih le malenkost več kot 34 mrd GBP. Gibanje proračunskih sredstev MoD in njihovo dejansko porabo od leta 2001 naprej predstavljamo v naslednji tabeli.

¹⁶ MoD 2006-2007: str. 223

¹⁷ MoD 2005-2006: str. 187

¹⁸ MoD 2004-2005: str. 53

¹⁹ MoD 2003-2004: str. 34

²⁰ Velik skok v sredstvih med obdobjema 2001-2002 in 2002-2003 je predvsem posledica prevrednotovalnega popravka vrednosti stalnih sredstev BV (4 mrd GBP), stroškov dekomisije jedrskega orožja (1,1 mrd GBP) ter nepričakovanih stroškov vojne v Iraku (0,5 mrd GBP).

²¹ MoD 2002-2003: str. 88

²² MoD 2001-2002: str. 23

4.2 Razlogi za uvedbo outsourcinga v vojski Velike Britanije

Proračuna oboroženih sil ZDA in Velike Britanije (VB) sta se od vrhunca oboroževalne tekme v sredini 80-ih let prejšnjega stoletja do danes realno zmanjšala za 30 odstotkov. Britanski strateški pregled obrambne spodobnosti (Strategic Defence Review), izveden l. 1998 je poudaril dejstvo, da se je proračun britanskega ministrstva za obrambo med letoma 1990 in 1998 zmanjšal za 23%, število vojakov pa za tretjino (MoD, 1998, str. 9). Da bi se izognili upadanju neposredne bojne sposobnosti vojske zaradi zastaranja oborožitvenih sistemov ali prevelikega zmanjševanja bojnih sil je **največji del varčevalnih ukrepov, ki so sledili zmanjševanju proračunov, odpadel na področje nabave opreme in na splošno delovanje podpornih funkcij vojske**. Prevladalo je namreč mnenje, da je na področju podpornih funkcij možno doseči pomembne prihranke, ne da bi to posredno vplivalo na zmanjševanje bojne sposobnosti vojske.

V kontekstu iskanja finančno ugodnejših in ekonomsko učinkovitejših aranžmajev se je kot najrelevantnejša in najatraktivnejša možnost pokazalo partnerstvo z zasebnim tržnim sektorjem. **Skozi privatizacijo in outsourcing naj bi dosegli ne le zmanjšanje stroškov, pač pa tudi večjo učinkovitost delovanja podpornih funkcij v vojski**. To dvojje bi bilo primarno posledica večje stopnje konkurence med ponudniki in uveljavitve učinkovitejših praks managementa, izvirajočih iz zasebnega sektorja.

Orientacija vojske v intenzivnejše partnerstvo z zasebnim sektorjem je izhajala iz dejstva, da je potreba po varčevanju in povečanju učinkovitosti v vojskah ZDA in VB sovpadla z obdobjem konservativnih, tržno usmerjenih vlad Ronalda Reagana in Margaret Thatcher. Kljub zamenjavi vlad in osrednje politično-ekonomske doktrine v sredini 90-ih pa je ideja o iskanju večje učinkovitosti delovanja vojske skozi partnerstvo z zasebnim sektorjem v obeh državah preživela ter se celo poglobila. Tako Clintonova kot Blairova administracija sta namreč nadaljevala proces javno-zasebnega partnerstva in privatizacije v vojskah svojih držav (Pint et al., 2001).

Kot pokažemo v nadaljevanju študije, je bilo britansko obrambno ministrstvo (MoD) najbolj aktiven del britanske javne uprave z vidika uvajanja outsourcinga in javno-zasebnega partnerstva. Nekdanji britanski minister za obrambo Malcolm Rifkind poudarja naslednje razloge za takšno politiko MoD (Uttley, 2005, str. 31):

- Po koncu hladne vojne so se na vojsko vršili kontinuirani pritiski po realizaciji t.i. mirovne dividende (peace dividend) – stroški namenjeni vojski so morali upasti, ker glavne grožnje miru ni bilo več, oz. je bila močno zmanjšana
- Spremenila se je temeljna filozofija vladne politike: poraba je morala postati odgovornejša, bolj učinkovita. Centralna vlada je od celotnega javnega sektorja zahtevala zmanjševanje stroškov delovanja.
- Obseg sredstev s katerimi je upravljala britanska vojska je bil ogromen, zato je bilo še toliko pomembneje, da je upravljanje učinkovito. Že manjše neučinkovitosti pri upravljanju z npr. zalogami, logistiko ali investicijami v opremo lahko pripeljejo do velikih izgub.
- Velika Britanija vseskozi želi ohraniti svojo vojaško moč. Če je vojska želela ohraniti svoj globalni položaj velesile je ob zmanjšanem proračunu morala odločno povečati učinkovitost.
- Če je MoD želelo kredibilno nastopati v pogajanjih za razdelitev proračunske pogače z ostalimi ministrstvi, je moralo dokazati in dokazovati, da so sredstva, ki jih prejme, porabljena namensko in učinkovito.

Dejansko je moderna praksa v Veliki Britaniji, da MoD z vlado podpiše poseben dogovor o opravljanju javne službe (Public Service Agreement), v katerem so za obdobje petih let določeni inputi, t.j. proračun, ki ga bo MoD prejelo in outputi, t.j. strateške naloge britanske vojske.

Analiza razvoja uvajanja konceptov outsourcinga in javno-zasebnega partnerstva v vojski Velike Britanije in ZDA pokaže, da so bili v zadnjih dveh desetletjih v vojskah obeh državah storjeni pomembni premiki na področju strukture dobav proizvodov in storitev. Po eni strani to dejstvo ne preseneča – obe državi imata dolgo zgodovino kot svetovni vojaški velesili in razumljivo je, da bosta storili vse, da ta status obdržita tudi v prihodnosti. Čeprav sta vojski tako Velike Britanije kot ZDA zaradi svoje velikosti in strukture skoraj specifični, pa so njune izkušnje z uvajanjem outsourcinga poučne in v mnogih vidikih celo neposredno prenosljive tudi na mnogo manjše vojaške sisteme.

4.3 Pregled razvoja outsourcinga v vojski Velike Britanije²³

V 80-ih letih prejšnjega stoletja je bil v Veliki Britaniji zasebni sektor v manjši meri vključen v proizvodnjo in izvajanje storitev za potrebe vojske kot v ZDA. Med drugim so bile v državni lasti pomembne industrijske kapacitete za potrebe vojske – tovarne letal, letalskih motorjev, ladjedelnice, tovarne streliva in bojnih vozil (British Aerospace, Rolls-Royce, Royal Ordnance, British Shipbuilders). S prihodom Margaret Thatcher na oblast leta 1979 pa je britanska vlada skozi program privatizacije, outsourcinga, uvajanja konkurence med javnim in zasebnim sektorjem ter zasebnega financiranja dohitela in prehitela ZDA (Pint et al., 2001).

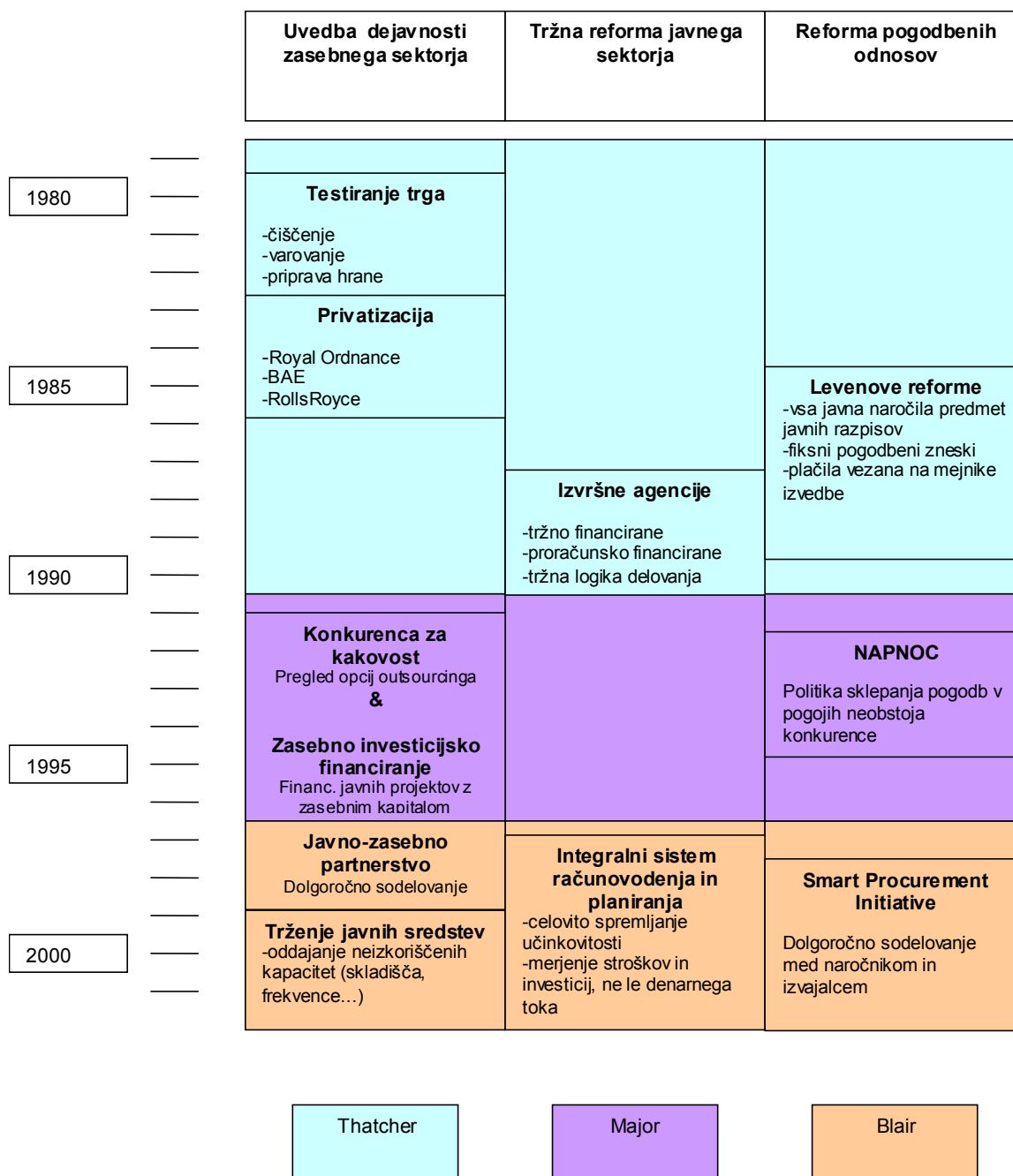
V britanskem primeru je usmeritev v povečano vključenost zasebnega sektorja v vojaško proizvodnjo (gledano v najširšem smislu) izhajala ne samo iz potrebe po zmanjšanju stroškov in doktrinarne usmeritve vlade Margaret Thatcher, pač pa tudi iz britanskih izkušenj z neučinkovitostjo javnega sektorja in državne lastnine, ki je v 70-ih letih močno zavrla gospodarski razvoj v Veliki Britaniji, povzročila veliko javno nezadovoljstvo in, po vrsti laburističnih, na oblast pripeljala tržno usmerjeno konservativno vlado.

Velika Britanija se je predvsem v zadnjem desetletju uveljavila kot vodilna na področju uvajanja javno-zasebnega partnerstva v vojski, saj sta britanska vojska in vlada razvili številne inovativne koncepte za zagotavljanje storitev in sredstev za potrebe vojske s strani zasebnega sektorja (Pint et al., 2001). Pregled razvoja britanskega outsourcinga v vojski začnemo s predstavitvijo treh glavnih iniciativ.

²³ V sledečem podpoglavju se povečini naslanjamo na podatke iz Pint et al., 2004, razen kjer je izrecno navedeno drugače.

4.3.1 Vrste iniciativ za uvajanje outsourcinga v britanski vojski

Slika 8: Časovni pregled uvajanja koncepta outsourcinga v britanski vojski



Vir: Pint et al., 2001

Britanska vlada je za vpeljavo koncepta outsourcinga in javno-zasebnega partnerstva v britanski vojski v 80-ih letih prejšnjega stoletja vpeljala naslednje tri iniciative (slika 8):

- identifikacija in izbira najprimernejših področij za uveljavljanje konceptov outsourcinga in privatizacije ter izdelava strategij za njuno implementacijo;
- reformiranje ministrstva za obrambo v smeri delovanja po tržnih načelih in
- sprememba konceptov sklepanja pogodb z zasebnimi izvajalci.

V nadaljevanju podrobneje predstavljamo vsako izmed iniciativ.

4.3.2 Uvedba dejavnosti zasebnega sektorja v vojsko VB

Iniciativa za uvedbo konceptov outsourcinga in dejavnosti zasebnega sektorja v vojsko VB predstavlja glavnino reform, ki jih je britanska vojska doživela v zadnjih dvajsetih letih.

Pred letom 1980 je zasebni sektor britanski vojski dobavljal posamezne proizvode in komponente, izvedba storitev pa je bila večinoma internalizirana, t.j. izvajala jih je vojska sama. Prva iniciativa britanske vlade je sprožila outsourcing nekaterih najpreprostejših storitev, npr. pranja in vzdrževanja uniform, priprave hrane in vzdrževanja objektov. Kasneje pa so v sfero zunanjih izvajalcev prestopale vse bolj kompleksne storitve. Tako je zasebni sektor prešel od zagotavljanja osnovnih storitev v podpornih funkcijah britanske vojske ob uporabi državnih sredstev, do zagotavljanja kompleksnih storitev z visokimi lastnimi finančnimi vložki, lastništvom sredstev in prevzemanjem tveganj. Posledično je MoD uspelo na stran zasebnega sektorja prenesti breme kapitalskih investicij in v večini primerov tudi večino tveganj povezanih z izvajanjem storitev (Pint et. al., 2001; Uttley, 2005).

Testiranje trga oz. osnovni outsourcing posameznih dejavnosti

Testiranje trga je bilo prvi korak k uvedbi outsourcinga v vojsko VB, zajelo pa je področja priprave hrane, čiščenja prostorov, pranja perila, varovanja objektov in izvedbe tekočega vzdrževanja. Kasneje se je testiranje trga razširilo še na kompleksnejša področja inženiringa, logistike in urjenja. Pritestiranju trga je šlo za ugotavljanje, ali je določena storitev, ki jo je dotlej zagotavljala BV morda bolj ekonomično dostopna na trgu. V procesu testiranja trga so ponudbe za izvajanje določene storitve podali tako interni timi dotedanjih izvajalcev znotraj BV, kot zasebna tržna podjetja. V primeru, da je bila najugodnejša ponudba zunanjega izvajalca, je MoD z njim sklenilo pogodbo. V primeru, da se je za najboljšo izkazala ponudba internega izvajalca pa je MoD z njim sklenil sporazum o izvajanju storitve. Za potrebe nastopanja na takšnih razpisih so se javne službe preoblikovale v t.i. neposredne izvajalce storitev. V obdobju 1987-1992 je bilo tako sklenjenih 246 pogodb oz. storitev v skupni vrednosti 105 mio funtov, pri čemer se ocenjuje, da je bil **dosežen ca. 24-odstotni prihranek glede na predhodno nekonkurenčno prakso** (Pint et al., 2001, str. 8).

Uporaba koncepta testiranja trga je opozorila tudi na določeno problematiko, ki izhaja iz specifičnosti vojaške organizacije in procesov. Pokazalo se je, da imajo v veliko primerih interni izvajalci prednost pred zunanjimi ponudniki, saj bolje poznajo zahteve delovnega procesa in razpolagajo z dolgimi delovnimi izkušnjami. Poleg tega se je v nemalo primerih pojavil problem odsotnosti konkurence in se je na razpis prijavil zgolj en sam resen ponudnik, kar je BV kasneje reševala s konceptom NAPNOC, opisanim v nadaljevanju.

Privatizacija dejavnosti vojske Velike Britanije

Ob prevzemu oblasti s strani konservativcev l. 1979 je bilo več ključnih dobaviteljev vojaške opreme v lasti države, med drugim British Aerospace (vojaško in civilno letalstvo, oborožitveni sistemi), Rolls-Royce (letalski motorji), Short Brothers in Harland (letala in letalski deli), British Shipbuilders (civilno in vojaško ladjedelništvo) in Royal Ordnance (proizvodnja tankov in streliva). Do konca 80-ih je vlada veliko večino vojaške industrije v državni lasti prodala zasebnim investitorjem, bodisi preko javne prodaje delnic, menedžerskih odkupov ali prodaje strateškim partnerjem. Na splošno velja ugotovitev, da je privatizacija pozitivno vplivala na uspešnost poslovanja podjetij. Vladi Johna Majorja in Tonya Blairja so naredile še korak dlje: po privatizaciji podjetij, ki so vojski dobavljala produkte, so privatizirali tudi javna podjetja, ki so za vojsko izvajala storitve nastanitev in logistike (Pint et al., 2001, str. 8-9).

Konkurenca za kakovost

Vlada Johna Majorja je program testiranja trga l. 1991 razširila, ga preimenovala in navezala na širšo reformo MoD. Narejen je bil korenit pregled dejavnosti, ki jih je dotlej izvajalo ministrstvo za obrambo in narejen izbor katere dejavnosti ostanejo v domeni javnega sektorja in katere so bodisi lahko privatizirane ali pa oddane preko javnih razpisov.

Za vojsko VB je program Konkurenca za kakovost v obdobju med letoma 1992 in 1997 pomenil pregled aktivnosti v vrednosti 1,5 mrd GBP in prinesel 335 mio GBP prihrankov. Če pri tem upoštevamo še stroške načrtovanja in izvedbe javnih razpisov ter nadzora kakovosti izvedbe, so ti prihranki za 20-40% nižji, vendar še vedno občutni. Britansko računsko sodišče (UK National Audit Office) je ob pregledu izvedbe programa konkurenca za kakovost izdalo sledeča priporočila (Pint et al., 2001, str. 10):

- javni razpisi naj se izvajajo zgolj za naročila večje vrednosti (nad 5 mio GBP letno);
- za spodbujanje inovativnosti izvajalcev storitev naj pogodbe določajo outpute, ne pa procesov ali inputov;
- razpisi naj bodo izvedeni na podlagi dejanske, zdrave konkurence, brez favoriziranja obstoječih internih izvajalcev. Vsem konkurentom naj bo omogočen dostop do enakih informacij, ocenjevalci prispelih ponudb naj bodo neodvisni;
- ponudbe naj ne bodo ocenjevane zgolj na podlagi kriterija cene, pač pa naj se upošteva tudi kakovost izvedbe in izkušnje izvajalca;
- ponudbe internih izvajalcev morajo vsebovati celotne stroške povezane z izvedbo storitve (npr. strošek amortizacije opreme);
- potrebna je kontrola stroškov razpisov in trajanja razpisnega postopka. Sodišče je ocenilo, da izvedba razpisa normalno doseže vrednost 1% vrednosti razpisa, izvajalec pa mora biti izbran v največ 24 mesecih.

Model glavnega izvajalca oz. outsourcing sklopa dejavnosti

Model glavnega izvajalca (Prime Contracting) je bil del reformnega paketa »Building Down Barriers« iniciranega leta 1994. Model je bil izbran kot način za odpravo slabosti, ki so se dogajale predvsem na področju gradbeništva. Po sistemu, ki je bil v veljavi do tedaj, je vojska sama izbirala izvajalce vseh gradbenih faz, kar je zanj pomenilo velik zalogaj tako z vidika projektnega managementa kot upravljanja tveganja. Model glavnega izvajalca je prinašal novost krovne pogodbe z glavnim izvajalcem, ki je bil nato zadolžen za izvedbo vseh gradbenih oz. projektnih faz v okviru dogovorjenega proračuna. Pogodba sklenjena z glavnim izvajalcem le-tega motivira k stalni optimizaciji projekta, iskanju možnosti za doseg prihrankov, ki pa ne pomenijo slabše kakovosti (Holti, Nicolini, Smalley; 1999, str. 2-5).

Zasebno investicijsko financiranje

Majorjeva vlada je leta 1992 uvedla instrument zasebnega financiranja investicij (Private Finance Initiative), znotraj katerega zasebni investitor zgradi oz. proizvede določeno osnovno sredstvo in z njim upravlja, vlada pa mu plačuje izvedene storitve. Posamezen investicijski projekt, ki je predmet zasebnega investicijskega financiranja, je dogovorjen v dolgoročni, načeloma vsaj 10-letni, pogodbi. Po izteku pogodbene dobe sredstvo pripade v last države (Pint et al., 2001, str. 11).

Sedanja praksa MoD določa, da je javno financiranje posamezne investicije možno šele če projektna analiza pokaže, da zasebno financiranje ni možno oz. ne bi prineslo pozitivnih ekonomskih učinkov.

Poglavitna prednost zasebnega investicijskega financiranja je, da se s tem MoD izogne velikim investicijskim izdatkom, ki se pretvorijo v enakomerna dolgoročna obročna plačila za prejete storitve. Hkrati zasebni investitor / izvajalec prevzame tudi dobršen del tveganj, pri čemer pogosto velja, da so zasebna tržna podjetja bolj pripravljena na upravljanje s tveganji kot javni ponudniki.

Izvedljivost in smiselnost zasebnega investicijskega financiranja je pogojena z obstojem nedvoumno definiranih meja projekta, obstoja resnične konkurence med ponudniki in dolgoročnosti projekta.

Prvi projekt, financiran z zasebnim kapitalom je MoD sprožil l. 1996, do septembra 2000 pa je bilo podpisanih že 31 pogodb v skupni vrednosti 1,3 mrd GBP, 41 pogodb v skupni vrednosti preko 7 mrd GBP pa je bilo v pripravi (Pint et al., 2001, str. 11).

Zaradi dolgoročne narave projektov zasebnega financiranja investicij zaenkrat še ni na voljo dovolj podatkov za temeljito analizo njihove uspešnosti in učinkovitosti v operativnem in ekonomskem smislu. Britansko računsko sodišče je do sedaj revidiralo izvedbo zgolj dveh projektov in za tekoče in bodoče projekte svetovalo redne periodične izvedbe nadzora kakovosti in analizo vsakega izvedenega projekta po njegovem zaključku.

Javno-zasebno partnerstvo

Termin javno-zasebno partnerstvo (Public-Private Partnership) zajema več vrst iniciativ kjer pride do stika med javnim in zasebnim sektorjem, vključno z zasebnim investicijskim financiranjem, outsourcingom izvedbe storitev, skupnimi vlaganji ipd. Za razliko od klasičnega pogodbenega odnosa med javnim sektorjem kot naročnikom in zasebnim podjetjem kot izvajalcem, kjer so pogodbene obveznosti natančno definirane s strani naročnika, uvaja javno-zasebno partnerstvo večjo vlogo ponudbenika pri dogovarjanju določb pogodbe. S tem naj se med naročnikom in izvajalcem vzpostavi kar najpopolnejše razumevanje projekta ter njegovih omejitev in posledično prepreči kasnejše popravke pogodbe in nesporazume med pogodbenima stranema. Obenem je ohranjena transparentnost dogovorov in spodbujen vzajemen interes za iskanje rešitev, ki naj vodijo do izboljšav z vidika stroškov, kakovosti in hitrosti izvedbe skozi celoten cikel izvajanja projekta. Pogoj za implementacijo koncepta javno-zasebnega partnerstva je obstoj konkurence na strani ponudbe, jasna razmejitve vlog pogodbenih strani in določitev nedvoumnih mejnikov, ki so pogoj za izvedbo pogodbeno določenih plačil (Pint et al., 2001, str. 12-14).

Znotraj MoD deluje posebna enota, Public-Private Partnership Unit, ki skrbi za pripravo in izvedbo vseh projektov v sferi javno-zasebnega partnerstva.

Trženje javnih sredstev

Leta 1998 je britanska vlada odločila, da lahko javni sektor, vključujoč vojsko, trži svoja sredstva, intelektualno lastnino, baze podatkov in znanja. Zasluzek je last organizacije, ki ga je realizirala in je lahko uporabljen kot nadgradnja njenega veljavnega proračuna. Pri tem velja, da morajo biti vse tržne aktivnosti financirane zgolj znotraj proračunskih omejitev veljavnih za posamezno organizacijo. Tržene so lahko le storitve za katere ne velja nikakršna zakonska omejitev prometa, vsi kupci pa morajo biti obravnavani enako, ne glede ali prihajajo iz javnega ali zasebnega sektorja. Pogoj za izvedbo takšne tržne aktivnosti je izdelan poslovni načrt, iz katerega je med drugim razvidno, da tržna aktivnost ne bo kompromitirala osnovne dejavnosti javne organizacije preko vezave finančnih sredstev ali delovne sile.

Britanska vojska tako trži sredstva, za katera je bilo spoznano, da morajo ostati v njeni lasti in upravljanju, t.j. ne morejo biti prodana zasebnim investitorjem, a hkrati niso polno izkoriščena s strani vojske. (MoD, 2006).

4.3.3 Uveljavitev tržnih načel v delovanje vojske

Outsourcinga ni mogoče uspešno uvesti z implementiranjem zgolj na izvedbeni ravni. Le-to je razvidno že iz samega poteka procesa outsourcinga v katerem je sama oddaja določenih del zunanjemu izvajalcu le delček celovitega procesa outsourcinga. Potrebne so globlje organizacijske, procesne in konceptualne spremembe v administrativno-upravnih strukturah, ki podpirajo vojsko. V primeru SV so to predvsem GŠSV in njemu podrejene službe strateškega načrtovanja ter MORS, v britankem pa MoD.

Ko govorimo o spremembah, ki naj outsourcing podpirajo, mislimo predvsem na spremembo razmišljanja ter organiziranosti organizacijskih enot in procesov, ki naj implementacijo outsourcinga omogočijo in pospešijo. Zato predstavljamo britanski reformni pristop, ki sicer ni zadel zgolj ministrstva za obrambo in BV, je pa bil tu najbolj intenziven.

Vlada Margaret Thatcher je z drugo vrsto iniciativ ciljalo na vpeljavo tržnih načel, ki veljajo v zasebnem sektorju, na področje javne uprave. Različne organizacije znotraj javne administracije, ki so opravljale funkcije, ki jih ne bi mogel opravljati trg, naj bi z vpeljavo principov vodenja in poslovanja, značilnih za zasebna tržna podjetja dosegle večjo učinkovitost, ki bi rezultirala tako v večjem zadovoljstvu strank kot tudi v bolj ekonomičnem poslovanju.

Posledično je bil dovršen del javne administracije (ne zgolj ministrstvo za obrambo) po letu 1988 publikovan v t.i. izvršne agencije (executive agencies), ki so odgovarjale za doseganje zadovoljstva svojih strank in za poslovanje v okviru sprejetega proračuna.

Novejše reforme poslovanja BV in MoD, predstavljajo vpeljavo modernih konceptov in metod računovodstva, ki naj omogoči bolj učinkovito spremljanje in nadzor stroškov ter primerjavo le-teh s stroškovnimi nivoji, ki jih dosega zasebni sektor.

V nadaljevanju podrobneje predstavljamo razvoj iniciative uvajanja tržnih načel v delovanje Bv in MoD in njegovi ključni komponenti. Poleg tega tabelarično predstavljamo organizacijske oblike, ki so se razvile v procesu reforme delovanja vojske in MoD.

Izvršne agencije

Službe znotraj MoD, ki izvajajo storitve, katerih ni mogoče dodeliti tržnim izvajalcem, so organizirane kot izvršne agencije. Model izvršne agencije je bil implementiran v l. 1988 kot del iniciative »Next Steps«, ki je zajela celotno javno upravo in ciljalo na uvedbo večje fleksibilnosti in tudi odgovornosti javnih uslužbencev pri izvedbi storitev, za katere so le-ti odgovarjali. Vsaka agencija odgovarja za doseg določenih ji ciljev, zadovoljstva strank z opravljenimi storitvami in poslovanje v okviru proračuna, v skladu z odločbo ministra.

MoD pozna dva tipa izvršnih agencij, ki se razlikujeta glede na način financiranja. *Proračunsko financirane agencije* odgovarjajo za zadovoljstvo svojih strank, a so v celoti financirane iz državnega proračuna. *Tržno financirane agencije* pa so plačane s strani odjemalcev svojih storitev, in to zgolj po obsegu opravljenih storitev.

Med letoma 1990 in 1998 je MoD oblikoval 44 izvršnih agencij, ki so zaposlovale 30.000 vojaških uslužbencev in 63.000 civilnih uslužbencev ter bile odgovorne za četrtno celotnega proračuna MoD. Večina agencij je financiranih proračunsko, le tri so bile financirane na podlagi izvedenih storitev: Defence Evaluation and Research Agency, The Meteorological Office in UK Hydrographic Office. 31. marca 2007 je MoD vključeval 17 proračunsko financiranih agencij ter pet tržno financiranih agencij (MoD, 2007, str. 193).

V naslednji tabeli predstavljamo evolucijo organizacijskih oblik britanskega ministrstva za obrambo, ki so bile nujna podpora uspešnemu procesu implementacije outsourcinga. Razvidno je, da se tudi v primerih, ko gre za nakupe s strani proračunsko financiranih porabnikov ali izvršnih agencij, pojavlja dikcija »proračun naročnika«, kar kaže na neposredno odgovornost posameznega proračunskega porabnika za trošenje njemu dodeljenih sredstev.

Tabela 10: Pregled organizacijskih oblik kreiranih v podporo procesa reforme poslovanja javnega sektorja v Veliki Britaniji

Naročnik /Način izbire izvajalca	Dobavitelj / Izvajalec	Lastnik sredstev	Način financiranja
Tradicionalni oddelek v javni upravi	Ni razlikovanja med dobaviteljem in naročnikom	Država	Državni proračun
Izvršna agencija (proračunsko financirana)	Naročnik in dobavitelj sta ločena	Država	Državni proračun
Izvršna agencija (tržno financirana)	Naročnik in dobavitelj sta ločena	Država	Proračun naročnika
Testiranje trga & Konkurenca za kakovost	Pogodbeni izvajalec	Država	Proračun naročnika
Privatizacija	Pogodbeni izvajalec	Prodano izvajalcu	Proračun naročnika
Zasebno investicijsko financiranje	Pogodbeni izvajalec	Zgradi in upravlja izvajalec, po izteku pogodbe last države	Proračun naročnika

Vir: Pint et al., 2001, str. 7

Integralni sistem računovodenja in planiranja

Integralni sistem računovodenja in planiranja (Resource Accounting and Budgeting) je l. 1997 uvedla vlada Tonya Blaira. Namen tega novega računovodskega modela je bil celovit zajem in prikaz porabe javnega sektorja, ki se je razdelil na izdatke za tekoče stroške in na izdatke za kapitalna vlaganja, medtem ko je predhodni sistem spremljal le denarne tokove. MoD je sistem računovodenja in planiranja virov nadgradilo v smislu integracije modernih računovodskih metodoloških in operativnih pristopov, ki zagotavljajo ne samo poglobljen pregled porabe sredstev ampak omogočajo tudi planiranje »proizvodnje« MoD in oceno ne le dejanskih ampak tudi oportunitetnih stroškov posameznega projekta (Uttley, 2005, str. 35).

4.3.4 Spremembe v načinu sklepanja pogodb z zunanjimi izvajalci storitev in dobavitelji opreme

Pogodba med vojsko kot naročnikom in zunanjim izvajalcem določene storitve je morda ključen del procesa outsourcinga oz. javno-zasebnega partnerstva. Pred začetkom intenzivnega uvajanja zunanjih izvajalcev v britansko vojsko je naročanje pri zunanjih izvajalcih v mnogih primerih vodilo do drage in relativno slabe realizacije. Na eni strani je MoD tudi največja naročila najpogosteje oddajalo brez javnih razpisov, na drugi strani pa se je »uspešnost« posameznega oddelka na ministrstvu merila po tem ali si je bil oddelek sposoben v vsakem naslednjem proračunu zagotoviti več sredstev kot v prejšnjem (Uttley, 2005, str. 30).

Vlada Margaret Thatcher je sklenila spremeniti način sklepanja pogodb, inovacije na tem področju pa so se nadaljevale tudi v obdobjih vlad Johna Majorja in Tonya Blaira. Kmalu po začetku reforme politike pogodb sta se uveljavili temeljni vodili: da je oddajanje pogodb izvedeno na podlagi konkurenčnih javnih razpisov in da pogodba definira outpute, ki jih mora zunanji izvajalec zagotoviti, v nasprotju z nekdanjo prakso, ko so se pogodbe osredotočale na stran inputov in procesov. Pogodbe so usmerjene v ustvarjanje partnerskega odnosa med BV in zunanjim izvajalcem: zunanjemu izvajalcu dajejo možnost dolgoročnega partnerstva z britansko vojsko in ga s tem spodbujajo k inoviranju

produktov in storitev, ki jih ponuja, vojska oz. vlada na drugi strani pa sta zavezane, da se obnašata kot »moder kupec«, ki ob odločanju o izbiri zunanjega izvajalca ne upošteva zgolj kriterija najnižja cene, pač pa tudi kakovost in pretekle izkušnje z izvajalcem. V nadaljevanju predstavljamo ključne faze procesa reforme pogodbenih odnosov.

Levenove reforme sklepanja pogodb med MoD in zunanjimi izvajalci

Pred letom 1985 je britansko obrambno ministrstvo naročila v največji meri oddajalo določenim favoriziranim dobaviteljem – velikim britanskim podjetjem v obrambni industriji. Uveljavljen je bil močan protekcionizem domače industrije, pod sloganom zaščite britanskih delovnih mest in uvozne substitucije. Največje posli so bili oddani brez javnih razpisov, cena pa se je določala po načelu stroškovne cene in pribitka. Posledično so bile osnovne pogodbene vrednosti pogosto prekoračene, enako kot tudi roki dobav, celotno tveganja pa je nosilo MoD.

Sanacija položaja je bila zaupana Petru Levenu, ki je bil l. 1985 imenovan za vodjo nabav na MoD. Izvedene so bile sledeče reforme (Pint et al., 2001, str. 18-20):

- vsa večja naročila so postala predmet javnih razpisov na katerih so enakovredno konkurirali tako domači kot tuji dobavitelji. Izkazalo se je, da je že samo uvedba konkurence pri oddaji naročil prispevala k zmanjšanju stroškov nabave opreme za 1 mrd GBP letno!
- vse pogodbe so se začele sklepati s fiksnim pogodbenim zneskom. Plačila so bila obročna in vezana na jasne izvedbene mejnike.

V nekaterih primerih se je izkazalo, da izvedba konkurenčnih javnih razpisov ni možna, ker je obstajal samo en resen ponudnik. Za takšne situacije je bil razvit model NAPNOC (No Acceptable Price, No Contract), ki je podpis pogodbe z monopolističnim ponudnikom pogojeval z njeno stroškovno učinkovitostjo. Kot resna ovira pri implementaciji tega modela pa se je pokazalo dejstvo, da MoD pogosto nima dovolj specifičnih znanj, ki bi omogočali relevantno oceno »poštene« cene za določeno dobavo. Če je možno, MoD v takšnih primerih poskuša motivirati dobavitelja za dolgoročno sodelovanje v zameno za pošten odnos pri postavljanju cene.

Sklepanje pogodb brez javnih razpisov

V nekaterih primerih izvedba javnega razpisa za izbiro izvajalca ni mogoča zaradi enostavnega pomanjkanja konkurence. Da bi se izognili ekonomski neučinkovitosti, ki nastane kot posledica nakupov v pogojih monopolne ali monopolistične ponudbe je britanska vojska v okviru koncepta NAPNOC, ki sklenitev pogodbe pogojuje z ustrezno ceno, uveljavila t.i. »profitno formulo«.

Profitna formula predvideva oblikovanje kupčeve cene na podlagi lastne cene proizvajalca in pribitka v višini »normalne« profitne marže, ki jo realizirajo podjetja iz sorodnih dejavnosti pri projektih sorodnega obsega (Review Board for Government Contracts, 2006, str. 2-3).

Smart Procurement Initiative

Leta 1998 je Blairova vlada začela izvajati program izboljšav procesa naročanja v javnem sektorju, ki je zadeval tudi MoD in BV. Poglavitni cilj je bilo zmanjšati prakso preseganja pogodbenih vrednosti (v povprečju so bile pogodbene vrednosti v preteklosti presežene za 9%) in zakasnitev pri dobavah. Za doseg izboljšav so sklenili izboljšati tako organizacijsko strukturo kot tudi procedure povezane z naročanjem (Taylor, 2003, str. 2)

Ena izmed glavnih novosti je bilo oblikovanje t.i. integriranih projektnih skupin (Integrated Project Teams), ki so po novem določale pogodbene pogoje. Posamezna integrirana projektna skupina je bila sestavljena iz strokovnjakov tako s strani naročnika kot dobavitelja. V obdobju oblikovanja projekta in pogodbe, ki ga ureja, skupina spada pod pristojnost Agencije za nabave (Defence Procurement Agency), po izvedbi dobave pa deluje v okviru Agencije za obrambno logistiko (Defence Logistics

Agency) in nato pokriva celoten življenjski cikel produkta ali storitve, ki je bila predmet nabave (Uttley, 2005, str. 35). S tem je bilo doseženo boljše razumevanje potreb in možnosti med naročnikom in dobaviteljem ter pomembno zmanjšanje naknadnih sprememb pogodbenih določb ali kasnejših dodatnih nakupov in modifikacij. Integrirane procesne skupine so dobile tudi nalogo nadzora izvajanja pogodbe (Taylor, 2003, str. 2-3).

Znotraj MoD je bila oblikovana tudi posebna izvršna agencija za nabave, t.i. Agencija za obrambne nabave (Defence Procurement Agency), ki za izvajanje nabav formira ustrezne integrirane skupine, ki nato spremljajo izvajanje projekta skozi celoten življenjski cikel.

Z uveljavitvijo Smart procurement Initiative, se je MoD začel obnašati kot »moder« naročnik (intelligent customer), ki se zaveda, da je potrebna komunikacija z izvajalcem, ne le postavljanje pogojev in čakanje ali bodo le-ti tudi dejansko izpolnjeni ali ne (Taylor, 2003, str. 3). BV ocenjuje, da je reforma procesa naročanja omogočila zmanjšanje stroškov nabave opreme in storitev v višini 20%.

4.3.5 Strateški kriteriji MoD pri odločanju o outsourcingu in nakupih opreme

Čeprav MoD skrbi za mednarodno odprtost javnih razpisov pri naročanju opreme in storitev, pa je ob koncu 90-ih let prejšnjega stoletja še vedno veljalo, da ca. 90% naročil dobi britanska obrambna industrija.

Pri odločanju glede nabav MoD posebej upošteva naslednje štiri strateške kriterije:

1. **Upoštevanje dolgoročne vrednosti nabave glede na plačano ceno** – MoD se želi izogniti dolgoročno višjim stroškom, ki bi nastali, če bi bilo skozi nabavne odločitve spodbujeno oblikovanje monopola ali kartela.
2. **Varnost, zanesljivost in kontinuiteta dobav**, posebej v primerih, ko dobavitelj prihaja iz države, ki ni članica NATO.
3. **Ohranitev industrijskih kapacitet** za:
 - a. zagotovitev dolgoročnega vzdrževanja in posodabljanja opreme;
 - b. zagotovitev možnosti podpore v kritičnih operacijah;
 - c. preprečitev strateške odvisnosti od posameznega dobavitelja ali države;
 - d. mednarodno promocijo domače obrambne industrije;
4. **Prednosti, ki jih prinaša izvoz britanske obrambne industrije**, npr. posledično nižje cene za MoD (zaradi učinka ekonomij obsega) in ohranitev strateške industrije.

Čeprav se BV in SV pomembno razlikujeta tako po tehnološki kompleksnosti kot po obsegu, pa zgornje smernice lahko služijo kot vodilo SV in MORS. Prvi dve smernici, t.j. dolgoročna vrednost nabav in njihova zanesljivost sta neposredno prenosljivi v slovensko prakso. Glede nabav in njihovega vpliva na industrijske kapacitete in tehnološke sposobnosti slovenske industrije je Slovenija v precej drugačnem položaju kot VB, saj ima obstoječih kapacitet za namene obrambne industrije relativno malo. Tu velja premislek od primera do primera, vendarle pa je obrambna industrija interesanten del industrijskega portfelja, glede na visoko dodano vrednost svojih izdelkov. Slovenija bi tako morala tudi prek politike nabav težiti h krepitvi svoje obrambne industrije in višanju njenih tehnoloških sposobnosti. S tem bi najbolje vplivala tudi na izvozno konkurenčnost domače obrambne industrije.

5 REZULTATI UVEDBE OUTSOURCINGA V VOJSKO VELIKE BRITANIJE

V nadaljevanju predstavljamo kvalitativno in kvantitativno opredeljene rezultate uvedbe koncepta outsourcinga v vojsko Velike Britanije. V prvem delu gre za pregled rezultatov na področju mirnodobnega delovanja vojske oz. delovanja njene nebojne podpore. V drugem delu pa na kratko predstavljamo izsledke analiz vpliva procesa outsourcinga v območju vojaških operacij. V globino se zaradi specifikke outsourcinga v območju in času bojnega delovanja ne spuščamo, predlagamo le nekatere nadaljnje vire za študij te aktualne tematike.

5.1 Kvalitativni vidiki implementacije outsourcinga v vojsko Velike Britanije

Britanski dosežki na področju uvajanja outsourcinga in javno-zasebnega partnerstva v vojsko veljajo za ene najboljših, če ne celo najboljše na svetu. Na podlagi pregleda uvajanja koncepta outsourcinga in javno-zasebnega partnerstva v britanski vojski v zadnjih dvajsetih letih, je razvidno, da je proces evolutivno napredoval od relativno preprostih oblik outsourcinga na neproblematičnih področjih (npr. outsourcing pranja perila), vse do kompleksnih oblik javno-zasebnega partnerstva pri izvedbi kapitalsko, organizacijsko in tehnično zahtevnih projektov (npr. zasebno investicijsko financiranje nabave podpornih delovnih strojev in opreme za britanske baze v Nemčiji).

Posledično je moralo MoD razvijati ustrezne organizacijske oblike, pravne forme in ekonomske modele za podporo napredujočemu procesu outsourcinga v britanski vojski. S kvalitativnega vidika so kontinuirane reforme v britanski vojski pripeljale do štirih pomembnih posledic (Pint et al., 2001, str. 24-26).

Prvič, pomembno so se izboljšali tokovi informacij med naročnikom, t.j. MoD in dobavitelji, bodisi zasebnimi ali javnimi. K temu je še posebej pripomogla uvedba integriranih projektnih timov, ki jih sestavljajo predstavniki obeh pogodbenih strani in ki projekt sooblikujejo in nadzorujejo celotni življenjski cikel dobavljene storitve ali sredstva.

Tudi v primeru, ko je dobavitelj javna organizacija, npr. določen oddelek znotraj MoD, velja enaka procedura kot v primeru zasebnega dobavitelja. Večina služb znotraj MoD je preoblikovanih v izvršne agencije, ki odgovarjajo ne le za poslovanje znotraj dodeljenega jim proračuna, pač pa tudi za doseganje zadovoljstva odjemalcev svojih storitev.

Najnovejši napredek na področju informiranosti v MoD predstavlja integrirani sistem za računovodenje in planiranje, izveden v skladu z moderno računovodsko metodologijo in tehnologijo. Eden ključnih vidikov sistema je zagotavljanje pregleda nad gibanjem stroškov, zalog in kapitala MoD.

Drugič, prišlo je do pomembnega napredka pri upravljanju s tveganji. V preteklosti je pogosto prihajalo do zakasnitev pri dobavah, prekoračitev projektnih proračunov in težav s kakovostjo dobavljenih izdelkov ali storitev. Analize so pokazale, da so bili glavni razlogi za takšno dogajanje neustrezno predvidevanje in obvladovanje tveganj. Kot protiukrep so bili razviti integrirani projektni timi, v pogodbah so iz definiranja inputov in njihovih cen prešli na definiranje outputov in njihovih cen, spodbujeno je bilo dolgoročneje sodelovanje, pri čemer pa je bil v proces izbora najboljšega ponudnika s pomembno težo vključen element preteklih izkušenj. Tako so dobavitelji oz. izvajalci motivirani, da politiko kratkoročnega maksimiziranja cene in nepredvidljive poslovne prihodnosti zamenjajo za politiko dolgoročnega sodelovanja, stabilnih poslovnih odnosov s ključnim kupcem in doseganja zadovoljstva MoD.

Tretjič, v delovanje MoD se je trdno usidral koncept konkurence. Uvedba le-tega v postopke nabave je že na samem začetku dala odločne pozitivne rezultate, do danes pa se je v MoD razvila prava »korporativna kultura« razmišljanja v smeri možne uporabe dobaviteljev in izvajalcev iz zasebne tržne sfere. Temu so sledile tudi organizacijske in pravno-formalne rešitve. Tradicionalna hierarhična birokratska paradigme organizacijske ureditve se je začela umikati tržnemu, konkurenčnemu modelu razmišljanja in delovanja (Uttley, 2005). V nadaljevanju pa je v MoD prišlo do spoznanja, da je za doseganje optimalnih rezultatov potrebna nadgradnja osnovnega koncepta konkurence. Tako je bil razvit model javno-zasebnega partnerstva, ki v osnovi temelji na konkurenčni tekmi med potencialnimi ponudniki, po zaključku samega izbora pa naročnik in izbrani izvajalec skupaj oblikujeta podrobnosti projekta.

Iz tabele 11 je razvidno, da je bilo britansko obrambno ministrstvo vodilno v britanski javni upravi z vidika uvajanja koncepta konkurence pri sklepanju pogodb za naročila opreme in storitev, saj je v drugi polovici 90-ih let prejšnjega stoletja dosegalo bistveno višje deleže naročil oddanih preko javnih razpisov kot pa ostala ministrstva skupaj.

Tabela 11: Izvajanje politike konkurence pri sklepanju pogodb

Naročnik / Vrsta naročila	Leto	Pogodbe na podlagi javnega razpisa (%)	Pogodbe brez javnega razpisa (%)	Brez pogodbe (%)
MoD	1995	73,11	7,78	19,11
MoD	1996	64,82	23,77	11,41
MoD	1997	76,86	6,84	16,30
Ostala ministrstva	1995	27,90	52,08	20,02
Ostala ministrstva	1996	51,72	30,87	17,41
Ostala ministrstva	1997	53,44	28,45	18,12

Vir: Pint et al., 2001, str. 29

Četrtrič, na vseh nivojih BV in MoD je bil uveden koncept odgovornosti za izvajanje sprejetih obveznosti in zagotavljanje zadovoljstva klientov. Vsak operativno samostojen del MoD odgovarja za poslovanje v okviru proračuna in pogodbenih obveznosti, tudi ko gre za razmerja do klientov iz javnega sektorja. Vsaka organizacijska enota MoD, ki ima svojo proračunsko postavko je obravnavana kot stroškovno mesto. Zaradi krčenja proračunskih sredstev in hkratnega pritiska k finančni disciplini, so bili vsi nivoji MoD motivirani za zniževanje stroškov skozi outsourcing in partnerstvo z zasebnim sektorjem. Tako so v domeni MoD ostale zgolj tiste dejavnosti, za katere ni bilo možno najti tržnih konceptov izvedbe (Uttley, 2005, str. 33-34).

5.2 Kvantitativni in finančni vidiki implementacije outsourcinga v vojsko Velike Britanije

Merjenje finančnih učinkov uvajanja outsourcinga in javno-zasebnega partnerstva v vojsko Velike Britanije je težavno zaradi dveh razlogov. Prvič, šele pred kratkim je bil implementiran zares celovit sistem računovodskega spremljanja dejavnosti MoD. Drugič, pojavlja se vprašanje osnove za primerjavo, saj gre pri tej v vsakem primeru lahko zgolj za oceno – bodisi stroškov nabav, ki bi nastali v pogojih oddaje naročil brez javnih razpisov, ali na podlagi preteklih postopkov sodelovanja med MoD in izvajalci, bodisi da gre za oceno prihrankov kot posledice inovativnih pristopov izvirajočih iz novih pogodbenih oblik.

MoD je v finančnih poročilih v preteklih dveh desetletjih poročalo o doseganju pomembnih prihrankov pri nabavah blaga in storitev na področju mirnodobnega delovanja vojske. Ocena MoD je, da so omenjene **reforme prinesle ca. 23-odstotno bruto znižanje nabavnih stroškov v primerjavi s stroški predhodne lastne proizvodnje**. Ob upoštevanju administrativnih stroškov javnih razpisov, ocenjevanj ipd. pa velja ocena o ca. **18-odstotnem neto znižanju nabavnih stroškov** (Uttley, 2005, str. 37). MoD ocenjuje, da je kombinacija outsourcinga in reform omogočila doseganje prihrankov v višini 3-4% letnega proračuna (Pint et al., 2001, str. xiv).

V tabeli 12 podajamo oceno MoD o doseženih prihrankih, ki izvirajo iz uvajanja koncepta outsourcinga in povezanih reform.

Tabela 12: Pregled načrtovanih in realiziranih prihrankov v MoD kot posledice outsourcinga

Obdobje	1996-1997		1997-1998		1998-1999	
	Realizirani	Načrtovani	Realizirani	Načrtovani	Realizirani	Načrtovani
Kategorija prihrankov						
Celotni ocenjeni prihranki (mio GDP)	675	518	558	505	594	

Vir: Pint et al., 2001, str. 27

Poudariti velja, da ocenjeni finančni prihranki niso edino pomembno merilo uspešnosti uvedbe koncepta outsourcinga v delovanje vojske. Enako pomembni so tudi drugi kvantitativni kazalci, predvsem doseganje pogodbenih rokov, tehnična ustreznost izvedenih dobav oz. storitev ter spoštovanje planiranih finančnih okvirov. Čeprav dobri dosežki na omenjenih področjih ne prinašajo neposrednih finančnih prihrankov, pa imajo pomembne pozitivne posredne finančne posledice. Omogočajo namreč bolj gladko delovanje celotnega sistema, kar v velikih sistemih, kot vojska nedvomno je, prinese pomembne prihranke delovnega časa in prispevajo k večji učinkovitosti.

Tabela 13 ponuja pregled gibanja nekaterih ključnih kvantitativnih kazalcev. Očitno je, da je Britancem že v drugi polovici 90-ih let prejšnjega stoletja uspelo doseči skoraj popolno doseganje projektnih finančnih planov in popolno tehnično ustreznost dobav ob predaji. Obenem so bile pri realizaciji projektov v povprečju realizirane le minimalne zakasnitve.

Tabela 13: Pregled uspešnosti realizacije naročil MoD

Obdobje	1996-1997		1997-1998		1998-1999	
	Realizirano	Načrtovano	Realizirano	Načrtovano	Realizirano	Načrtovano
Kategorija mere uspešnosti						
Povprečna zakasnitev realizacije projektov (meseči)	2,9	< 1,2	1,8	< 1,0	1,5	
Povprečna sprememba stroškov projekta (%)	0,7	0	-0,2	0	0,7	
Delež dobav, ki ne ustrezajo tehničnim zahtevam	5,1	0	0	0	0	
Delež pogodb, ki so bile predmet konkurenčnih javnih razpisov	74	75	75	75	70	

Vir: Pint et al., 2001, str. 28

Analiza pogodbene prakse MoD zadnjih dvajsetih let kaže, da je britanski vojski uspelo vzpostaviti sistem v katerem je izvajalcem v kar največji meri onemogočeno doseganje ali izsiljevanje naknadnih oz. ex-post dvigov cene (Uttley, 2005, str. 38).

Vidik sprostitev človeških virov vojske kot posledice uvajanja outsourcinga

Kot rečeno se je obseg britanskih oboroženih sil v zadnjih dvajsetih letih zmanjšal za tretjino. Zagovorniki uvajanja outsourcinga in javno-zasebnega partnerstva v vojsko so poudarjali, da bo le-to omogočilo sprostitev človeških virov vojske v pomembnem obsegu in njihovo preusmeritev na ključna področja delovanja.

Najnovejše raziskave ne dajejo enotnega odgovora ali je do sprostitve človeških virov tudi dejansko prišlo. MoD sicer trdi, da je efekt outsourcinga z vidika sprostitve človeških virov pozitiven, vendar je zaenkrat dostopnih premalo podatkov, ki bi to tezo kredibilno potrjevali (Uttley, 2005, str. 40).

Vidik izgube operativnih sposobnosti vojske kot posledice outsourcinga

Doktrina britanske vojske poudarja, da je vključevanje zunanjih izvajalcev namenjeno izboljšavi in povečanju, ne pa nadomeščanju vojaških zmogljivosti, kar predstavlja en vidik izgube operativnih zmogljivosti. Drugo tveganje, ki lahko rezultira v izgubi operativnih sposobnosti vojske pa je neizvajanje pogodbe s strani zunanjega izvajalca. To tveganje je največje v primeru vključevanja zunanjih izvajalcev kot podpore bojnim operacijam. MoD to težavo rešuje predvsem s pomočjo koncepta sponzorirane rezerve, kar opisujemo v nadaljevanju.

Neodvisni strokovnjaki opozarjajo, da je vključitev zunanjih izvajalcev že rezultirala v pomembni degradaciji sposobnosti vojske. Zaradi krčenja proračunskih sredstev nastajajo v vojski šibke točke, ki jih pokrijejo z zunanjimi izvajalci. To je lahko posebej usodno v primeru sodelovanja zunanjih izvajalcev kot podpore na bojnih misijah (Uttley, 2005, str. 47-48).

5.3 Izkušnje z uvajanjem outsourcinga kot podpore bojnim silam v območju bojevanja

Izkušenj z zunanjimi izvajalci v območju bojevanja je bilo tudi v VB vse do konca 90-ih let dokaj malo, 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 (value for money). Na eni strani o pogodbenih odnosih z zasebnimi podizvajalci na območjih bojne aktivnosti obstaja manj dostopnih informacij. Na drugi strani se je potrebno zavedati, da se vojska v območju bojevanja (theatre of war) 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, str. 39).

MoD je k reševanju problema zunanjih izvajalcev v bojnih misijah celovito pristopilo leta 1997 ter razvilo tri osnovne koncepte: Contractors on Deployed Operations (CONDO), CONLOG in Sponsored Reserve.

Koncept Contractors on Deployed Operations – CONDO (Pogodbeni izvajalci na misijah) je uvedel enovito obravnavo vseh situacij kjer zunanji izvajalci nastopajo skupaj z vojaškimi enotami v bojnem področju. Koncept omogoča vojaškemu poveljniku večji pregled in kontrolo zmogljivosti zasebnih izvajalcev, ki delujejo v vlogi nebojne podpore. Uvaja pravila glede znanja in pripravljenosti zunanjih izvajalcev, vojaškemu poveljniku pa ponuja model za podporo odločanja o izbiri zunanjega izvajalca (Uttley, 2005, str 41-43).

Koncept CONLOG pokriva področje logistične podpore na misijah v tujini. Gre za pogodbo, ki zajema zelo široko področje celotne logistike, v britanskem primeru je največji partner MoD ameriško podjetje Kellog Brown & Root, s katerim je sklenjena 7-letna pogodba. Zaradi zelo širokega področja dejavnosti, ki ga podjetje pokriva v partnerstvu z MoD, se pojavljajo bojzani, da bi vojska utegnila izgubiti nekatere pomembne operativne sposobnosti in znanja (Uttley, 2005, str. 43-44).

Pri konceptu Sponsored Reserve (sponzorirane rezerve) gre za posebno obliko dolgoročnega partnerstva med zasebnim sektorjem in vojsko. Del osebja zaposlenega pri zunanjem izvajalcu je vojaških rezervistov, ki so v primeru potrebe vpoklicani in na bojni misiji nadaljujejo z izvajanjem storitev. Razmišljanja MoD gredo v smer, da bi v prihodnje najpomembnejša področja delovanja zunanjih izvajalcev v območju bojevanja v kar največji meri prenesli v okvir koncepta sponzorirane rezerve namesto do sedaj prevladujočega CONDO (Uttley, 2005, str. 42).

Pri outsourcingu na področju bojnega delovanja se britanska vojska seveda ne omejuje le na zunanje izvajalce iz domovine, pač pa pomembno vključuje tudi lokalne izvajalce. Takšna praksa velja tudi v drugih vojskah, npr. ameriški in to na vseh območjih delovanja enot, npr. Iraku, Kosovu, Bosni. Tu outsourcing ne nastopa le v vlogi povečanja resursov vojske, pač pa tudi v vlogi ekonomske in socialne stabilizacije območja, saj lokalnemu prebivalstvu pomeni pomemben vir legalnega zaslužka (US Army, 1999).

Zaradi specifičnosti 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 outsourcingu na področju bojnega delovanja največkrat prepuščeno poveljujočim častnikom in ni izvajano centralno iz domovine. Primer priročnika, ki s smernicami pomaga pri odločanju in organiziranju outsourcinga v bojnih operacijah je npr. ameriški US Army Manual on Contracting Support on the Battlefield (1999). Obenem sta tako britanska kot ameriška vojska pripravili podobna priročnika tudi za pogodbene izvajalce²⁴, kar zmanjšuje možnost informacijske asimetrije.

²⁴ US Army Regulation no. 715-9: Contractors Accompanying the Force, 1999

Področje outsourcinga kot podpore bojnim silam na področju delovanja se sicer naglo razvija predvsem od začetka posredovanja v Iraku l. 2003. Zaenkrat ne angleška ne ameriška vojska, ki sta v konflikt najbolj vpleteni in posledično prisiljeni v najintenzivnejše razvijanje novih rešitev, ne razmišljata o vključevanju zasebnih pogodbenih partnerjev v bojno delovanje ali bojno podporo. Kot smo omenili v pregledu možnosti za outsourcing v vojski, in kot je razvidno iz zgoraj napisanega, so zunanji izvajalci vključeni predvsem na nivojih nebojne podpore, administracije in šolanja. Praksa pa kaže, da se tudi zaledni zunanji izvajalci lahko hitro znajdejo v vlogi bojnih enot oz. bojne podpore, kar je predvsem posledica terorističnega oz. gverilskega delovanja nasprotnika.

5.4 Pregled nekaterih konkretnih primerov uvajanja koncepta outsourcinga in javno-zasebnega partnerstva v vojski Velike Britanije

Kot omenjeno, so bili zaradi kombinacije zmanjševanja proračunskih sredstev in striktno finančne discipline vsi nivoji MoD prisiljeni v racionalizacijo poslovanja. Z outsourcingom in javno-zasebnim partnerstvom, so iz MoD izločili vse funkcije, za katere ni bilo nujno, da jih opravlja javni sektor. V nadaljevanju predstavljamo nekatere konkretne primere outsourcinga in javno-zasebnega partnerstva v vojski VB, razvrščene po kategorijah.

Testiranje trga oz. osnovni outsourcing posameznih dejavnosti

Testiranje trga predstavlja osnovno stopnjo outsourcinga in s tem tudi prvo implementirano iniciativo. MoD je koncept uvedel v sredini 80-ih let in opredelil področja, kjer je bilo tržno testiranje obvezno in področja, kjer je bilo neobvezno.

Tabela 14: Pregled aktivnosti podvrženih tržnemu testiranju

Aktivnosti, ki so obvezno podvržene tržnemu testiranju	Aktivnosti za katere je tržno testiranje neobvezno
Čiščenje	Vzdrževanje zrakoplovov
Priprava hrane	Logistika
Varovanje objektov	Skladiščenje uniform
Pranje uniform in perila	Urjenje in izobraževanje
Tekoče vzdrževanje	Vzdrževanje padal
	Tiskarske storitve

Vir: Pint et al., 2001, str. 58

Med letoma 1987 in 1992 je bilo tako 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 preko 90% vsega pranja uniform in perila ter čiščenja prostorov. 84% enot za pripravo hrane je bilo podvrženih tržnemu testiranju in že v prvi fazi jih je 69% prešlo v upravljanje zunanjih izvajalcev. Od leta 1992 se na razpise lahko prijavljajo tudi interni izvajalci, npr. specializirane enote (Hartley, 2003).

Model glavnega izvajalca – outsourcing 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 izvajalcev in podizvajalcev prenesla na za to bolj usposobljene pogodbene partnerje iz tržnega sektorja. Poleg področja gradbeništva je model glavnega izvajalca uporaben v vseh ostalih primerih kompleksnih storitev, ki vključujejo večje število podizvajalcev, kot je npr. izdelava in vzdrževanje uniform.

Zanimiv primer uporabe modela glavnega izvajalca je dobava prehrambenih artiklov BV. Le-ta je l. 1994 z zasebnim podjetjem sklenila triletno pogodbo o dobavi hrane (ne pa tudi njeni pripravi in strežbi, kar je predmet ločenih pogodb) za celotno BV. Pred tem BV ni imela centraliziranega sistema

nakupa prehrabnenih artiklov, kar je rezultiralo v višjih cenah in nižji zanesljivosti dobave. BV namreč kljub svoji velikosti na trgu ni nastopala kot močan enovit povpraševalec, kar je zmanjševalo njeno pogajalsko moč.

S centralizacijo in outsourcingom nabave hrane je BV že v prvem letu prihranila več kot 10%, saj je preko večje pogajalske moči realizirala nižje nabavne cene, izboljšala pa se je tudi učinkovitost skladiščenja in manipulacije. Hkrati se je BV z outsourcingom dobave izognila nadaljnjim kapitalskim vlaganjem v opremo za transport in skladiščenje hrane, (npr. hladilnice), ki je postala predmet strožje zakonske regulative (Pint et al., 2001).

Javno-zasebno partnerstvo in zasebno investicijsko financiranje

Defence Aviation Repair Agency (DARA), ki v okviru MoD 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 pokriva področje vojaškega transporta, je 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 težke mehanizacije. Naval Recruitment and Training Agency (NRTA) za izvajanje svoje dejavnosti urjenja uporablja tudi zunanje izvajalce, zasebni sektor pa je vstopil tudi v shemo zasebnega investicijskega financiranja objektov in opreme NRTA (Uttley, 2005, str. 33-38; MoD, 2003).

Kot najinovativnejša projekta javno-zasebnega partnerstva in zasebnega investicijskega financiranja v VB veljata projekta sredstev pomorskega transporta in strateškega letечеlega tankerja. Oba projekta sta še v procesu izvajanja, njuna logika pa je sledeča (Parker, Hartley, 2002, str. 6):

Zasebni investitor bo za potrebe MoD zgradil šest plovil, ki bodo britanski vojski omogočala globalno in hitro logistiko. Ker bo MoD ladje potreboval samo v primeru napotitve enot v tujini, bo zunanji investitor plovila v času ko jih MoD ne bo potreboval, uporabljal kot komercialna plovila trgovske mornarice. Posadka bo vključena v koncept sponzorirane rezerve in bo prešla pod poveljstvo britanske vojske v primeru vpoklica. Enako velja za strateški leteči tanker. S tem bo MoD zagotovil maksimalno učinkovitost uporabe sredstev in hkrati dosegel popolno operativno integracijo zunanjih izvajalcev z enotami redne vojske.

Trženje javnih sredstev

Kot rečeno gre pri trženju javnih sredstev MoD za pridobitno dejavnost britanske vojske oz. 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;
- izvajanje šolanja 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 oz. plačilo storitev specialističnega svetovanja. Zasluzki MoD iz naslova tržne dejavnosti ne predstavljajo pomembnega vira, saj so ocenjeni na okrog 100 mio GBP letno, kar predstavlja le 0,3% celotnega proračuna namenjenega vojski. Kljub temu pa je ta zaslužek dobrodošel, saj ostane na razpolago tistim organizacijskim enotam, ki so ga realizirale. Britanska vojska v zvezi s trženjsko dejavnostjo izpostavlja tudi učinek pozitivne publicitete, saj vojska s svojo tržno dejavnostjo ustvarja vtis organizacije, ki je odprta in pripravljena na sodelovanje s civilno sfero. (MoD, 2007).

Delovanje izvršnih agencij v okviru MoD

Čeprav koncept izvršne agencije kot elementa javne uprave ne sodi neposredno v domeno outsourcinga, pa v britanskem primeru izhaja iz procesa uvajanja tržne logike v MoD in predstavlja pomemben mehanizem izboljšanja učinkovitosti poslovanja MoD.

Ena izmed pomembnejših agencij v okviru MoD je Defence Estates Organisation (DE), katere poslanstvo je upravljanje vseh zemljišč in nepremičnin v lasti MoD. Vrednost premoženja s katerim upravlja, je leta 2000 znašala ca. 14 mrd GBP oz. 1,7 mrd GBP z vidika tekočih investicijskih vlaganj in vzdrževanja, agencija pa je za potrebe upravljanja posesti zaposlovala oz. najemala več kot 5.000 ljudi. Ustanovljena je bila leta 1995, leta 1997 pa preoblikovana v agencijo. Kot agencija je zavezana k pripravi petletnega srednjeročnega plana delovanja, ki vključuje ključne indikatorje poslovanja, njihove ciljne vrednosti in letne načrte poslovanja in usposabljanja. Ob preoblikovanju v agencijo, so se stroški delovanja DE znižali z 62,12 mio GBP v obdobju 1996-1997 na 51,90 mio GBP dve leti kasneje, kljub povečanemu obsegu zadolžitvev (Pint et al., 2001).

Drug primer napredne kombinacije outsourcinga in izvršne agencije je Defence Evaluation and Research Agency (DERA), ki je primarno znotraj BV skrbela za raziskave in razvoj, danes pa deluje kot tržno financirana raziskovalna agencija, ki svoje storitve raziskav, evalviranja, tehnološkega razvoja in svetovanja ne prodaja zgolj vojski pač pa tudi drugim entitetam znotraj javnega sektorja ter zasebnemu sektorju. DERA je na področju outsourcinga šla še korak dlje in je l. 1996 privatizirala oddelek podpornih storitev. S tem je dosegla ne samo enkratni priliv sredstev iz naslova kupnine, pač pa pomembneje, večjo ekonomičnost delovanja sektorja podpornih storitev. Dolgoročna pogodba med danes ločenima entitetama zagotavlja DERA pravico vpogleda v stroškovno knjigovodstvo privatiziranega podjetja (t.i. open book accounting), kar omogoča učinkovito kontrolo stroškovne baze. Poleg tega pogodba obe strani motivira za iskanje in realizacijo načinov za izboljšanje učinkovitosti poslovanja preko sheme delitve ustvarjenih prihrankov (Pint et al., 2001).

5.5 Ključne konceptualne izkušnje iz uvajanja outsourcinga in javno-zasebnega partnerstva v Veliki Britaniji²⁵

1. **Pogodbene zahteve vojske do zunanjih dobaviteljev in izvajalcev morajo definirati output.** Vojska mora delovati po principu »modrega naročnika«. V oblikovanje zahtev morajo biti vključeni neposredni uporabniki.
2. **Ključni kriterij za izbiro dobavitelja / izvajalca je doseganje maksimalne vrednosti za določeno ceno** (best value for money). Izbiranje zgolj na podlagi kriterija cene ni ustrezno, saj z veliko verjetnostjo vodi v nižanje kakovosti storitve. Potrebno je tudi upoštevanje kakovosti izvedbe in izvedbenih rokov. Razpis mora kriterije jasno definirati.
3. **Nabavne odločitve morajo upoštevati tudi strateški vidik.** Pogodbe morajo biti glede zahtev fleksibilne oz. odprte toliko, da ne bi dobavitelja zavezovale k proizvodnji blaga ali storitev, ki bi bile zastarele, ker od podpisa do izvedbe navadno preteče nekaj časa.
4. **Pred podpisom pogodbe je potrebna identifikacija povezanih tveganj** in podvzetje postopkov s katerimi se identificirana tveganja najustrezneje obvladajo.
5. **Pred izbiro izvajalca je potrebno natančno preučiti njegovo ustreznost.** Le-to je nato potrebno nadalje periodično preverjati. Preverjanje ustreznosti ne zajema le preverbo sposobnosti, pač pa tudi oceno delovanja sistema notranjih kontrol zunanjega izvajalca, kar pomembno vpliva na kakovost izvedene storitve.

²⁵ Povzeto po Pint et al., 2001

6. **Pomemben cilj outsourcinga je dolgoročno sodelovanje z zunanjimi izvajalci.** Pogodbe z zunanjimi izvajalci morajo vključevati motivacijske faktorje za kontinuirano uvajanje izboljšav, nižanje stroškov in dvig kakovosti, npr. preko instrumenta delitve prihrankov, ki pri tem nastanejo. Čeprav je dolgoročnost sodelovanja cilj, pa je le-to podrejeno načelu izbire najboljšega ponudnika.
7. **Potrebno je zagotoviti natančne in količinsko zadostne informacije za oceno stroškov in učinkovitosti izvajanja posameznega projekta.** Za dosego tega cilja je potrebna vzpostavitev in kontinuirano nadgrajevanje ustreznega računovodsko-planskega sistema. Potreben je ne samo monitoring internih stroškov, pač pa tudi konstanten benchmarking s stroški primerljivih storitev in produktov v zasebnem sektorju, da lahko relevantno ocenjujemo učinkovitost in ustreznost dela zunanjih izvajalcev.
8. **Pri izvedbi vsakega projekta je potrebno pretehtati kdo ga lahko najboljše 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. **Potrebno je upoštevati učinke mirnodobnega outsourcinga na sposobnost vojske za bojno delovanje.** Npr. do velikih težav lahko pride, če zunanji izvajalec ekskluzivno izvaja določeno storitev v času miru, ob napotitvi enote na misijo oz v boj pa enota ostane brez teh kapacitet.
10. **Pogodbeni odnos med partnerjema mora biti fleksibilen** v smislu, da ga je možno redefinirati če v ekonomski podlagi pogodbe pride do sprememb, ki pomembno vplivajo na smiselnost pogodbe.
11. **Potrebno je zagotoviti izmenjavo znanja in dobrih praks** s področja implementacije outsourcinga v vojski v vseh oddelkih in nivojih te organizacije. Za ta namen je potrebno zagotoviti npr. primerno šolanje in kontinuirano izobraževanje.

6 SLOVENSKA ZAKONODAJA O JAVNEM NAROČANJU IN JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU KOT PODLAGA ZA IMPLEMENTACIJO OUTSOURCINGA V VOJSKI

Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) in Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) v Sloveniji predstavljata temeljno regulativo implementacije outsourcinga v vojski z vidika odnosov med vojsko kot naročnikom in izvajalci na trgu. V nadaljevanju ocenjujemo kako omenjena zakona podpirata implementacijo outsourcinga v SV, glede na zbrane tuje izkušnje z outsourcingom.

6.1 Zakon o javnem naročanju

Zakon o javnem naročanju (ZJN) je v veljavo stopil s 23.12.2006. V skladu z ZJN so predmet javnega naročanja naročila blaga in storitev v vrednosti 10.000 € ali več ter gradbenih storitev v vrednosti 20.000 € ali več.

Predmet javnega naročila, ki je objavljeno tako s strani Urada za uradne objave Evropskih skupnosti kot tudi Portala za javna naročila, so v primerih naročnikov s področja obrambe naročila (12. čl.):

- blaga v vrednosti 137.000 € ali več, če gre za blago, ki je predmet posebne vladne uredbe, t.i. Seznama blaga;
- blaga v vrednosti 211.000 € ali več, če gre za blago, ki ni uvrščeno na Seznam blaga;
- storitev v vrednosti 137.000 € ali več ter
- gradbenih storitev v vrednosti 5.278.000 € ali več.

Portalu javnih naročil pa mora naročnik posredovati naročila (12.čl.):

- blaga in storitev v vrednosti 40.000 € ali več;
- gradbenih storitev v vrednosti 80.000 € ali več.

24. člen določa, da se postopek javnega naročanja 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 10.000 € ali več, vendar manj kot 40.000 € ter za naročanje gradbenih storitev v vrednosti 20.000 € ali več, vendar manj kot 80.000 €.

Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi ali katerikoli drug postopek razen postopka zbiranja ponudb se uporabi v primerih naročil blaga in storitev v vrednosti med 40.000 € in 137.000 € ter naročil gradbenih storitev v vrednosti med 80.000 € in 274.000 €.

V primeru naročil blaga in storitev v vrednosti 137.000 € ali več ter naročil gradbenih storitev v vrednosti 274.000 € ali več se uporablja katerikoli postopek iz 1. do 5. točke.

Določila ZJN se ne uporabljajo v primeru, ko to zahteva zaščita temeljnih varnostnih interesov države (17. čl.).

Značilnosti posameznih postopkov so sledeče:

Odprti postopek (25.čl.):

Naročnik v razpisni dokumentaciji definira zahteve. Vsi zainteresirani subjekti predložijo ponudbe sestavljene na podlagi razpisne dokumentacije.

Oddaja naročila po postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti (26.čl.):

Zainteresirani kandidati najprej oddajo prijavo z dokazili o doseganju sposobnosti. Naročnik na tej osnovi izbere ustrezne kandidate in jih povabi k oddaji vsebinske ponudbe.

Konkurenčni dialog (27.čl.):

ZJN priporoča, da se oblika konkurenčnega dialoga uporabi v primerih kompleksnih naročil. V dialogu s kandidati naročnik oblikuje eno ali več variant, ki lahko zadovoljijo njegove zahteve. Na osnovi oblikovanih rešitev naročnik kandidate povabi k oddaji ponudb (1.čl.).

Postopek zbiranja ponudb (1.čl.):

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

Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi (1.čl.):

Naročnik 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*** naročnik k posameznemu projektu povabi izvajalce ter se z njimi neposredno pogaja o pogojih naročila (1.čl.).

Poleg naštetih postopkov predvideva ZJN še naslednje posebne načine naročanja (31. čl.):

- dinamični nabavni sistem;
- posebna pravila za subvencionirane stanovanjske programe;
- elektronsko dražbo;
- skupno javno naročanje in
- okvirni sporazum.

Izmed omenjenih posebnih načinov naročanja v nadaljevanju posebej predstavljamo okvirni sporazum.

6.2 Zakon o javno-zasebnem partnerstvu

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) je enako kot ZJN-2 stopil v veljavo 23.12.2006. Predvideva dve temeljni obliki pogodbenega partnerstva med javnim in zasebnim partnerjem (čl. 26):

- Koncesijsko razmerje v katerem koncedent koncesionarju podeli izključno pravico izvajanja določene službe, npr. ravnanja z odpadki. Koncesionar prihodke pridobi z zaračunavanjem svojih storitev uporabnikom.
- Javnonaročniško oz. odplačno razmerje. V tem primeru zasebni izvajalec izvajanje storitev oz. dostavo blaga zaračunava neposredno javnemu naročniku.

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

Javni partner v predhodnem postopku na podlagi investicijskega elaborata oz. ustrezne študije ugotovi ekonomsko, pravno, tehnično okoljevarstveno ipd. ustreznost javno-zasebnega partnerstva. Na podlagi pozitivnih ugotovitev javni partner objavi javni poziv zainteresiranim promotorjem (čl. 32) za podajo vloge o zainteresiranosti za izvedbo javno-zasebnega partnerstva.

Izvajalec javno-zasebnega partnerstva se izbere na podlagi javnega razpisa (čl. 42), pri čemer se glede postopka izbire uporabijo odločbe zakona o javnem naročanju. ZJZP posebej obravnava postopek konkurenčnega dialoga kot načina za izbiro izvajalca javno-zasebnega partnerstva.

71. člen 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 JZP.

6.3 Komentar Zakona o javnem naročanju in Zakona o javno-zasebnem partnerstvu z vidika podpore procesa implementacije outsourcinga v SV

Z vidika zakonske podlage za implementacijo outsourcinga v vojski lahko oba zakona ocenimo pozitivno, saj omogočata implementacijo modernih rešitev, ki jih uporabljajo vojske z daljšimi izkušnjami na področju outsourcinga. Konkretno, oba zakona uvajata instrumentarij, ki ga je Velika Britanija kot vodilna na tem področju razvijala v zadnjih 25 letih.

Pri ZJN velja izpostaviti predvsem instrumenta konkurenčnega dialoga in okvirnega sporazuma. Oba sta namreč po izkušnjah tujih vojsk pomembna za implementacijo nekaterih kompleksnejših oblik outsourcinga.

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, upoštevaje količino« (čl.1). Okvirni sporazum je tako predvsem aktualen v primerih dlje časa prisotne potrebe po dobavi določenega blaga ali storitve, pri čemer količine ni mogoče vnaprej natančno predvideti. Aktualnost okvirnih sporazumov se kaže na primeru vojske ZDA, ki uporablja vsebinsko sorodne »indefinite-delivery, indefinite-quantity contracts«, sklenjene npr. s podjetjem Brown&Root za izvajanje storitev vodenja vojaških baz na misijah v tujini (Cahlink, 2002, str. 44). Podobno se okvirni sporazum lahko uporablja za dobavo katerekoli dobrine ali storitve, ki jo je mogoče dobro definirati in posledično določiti ceno, in katero vojska redno potrebuje, pri čemer pa obseg in timing dobav ne moreta biti vnaprej z gotovostjo določena. Tak primer so npr. lahko servisne storitve na nebojnih vozilih in opremi.

ZJN predvideva, da dolžina okvirnega sporazuma ne sme presegati štirih let, ob soglasju pristojnih ministrstev pa je možno 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.

Konkurenčni dialog je pomemben kot osnova kompleksnih partnerskih projektov med vojsko in zasebnimi izvajalci. Na konceptu konkurenčnega dialoga temelji britanska iniciativa »Smart Procurement Initiative« iz leta 1998, ki je v time za pripravo kompleksnih projektov integrirala zunanje izvajalce (2. Poročilo, str. 43; Uttley, 2005, str. 35; Taylor, 2003, str. 2-3). Koncept konkurenčnega dialoga izhaja iz predpostavke, da naročnik sam (konkretno ministrstvo) nima popolnega tehnološkega oz. strokovnega znanja, ki bi mu omogočalo oblikovanje razpisnih zahtev oz. idejne rešitve, ki bi pomenila maksimalen izplen ob vloženi sredstvih. Da bi naročnik dosegel kar najvišjo dodano vrednost, se zato v prvem krogu projekta posvetuje s potencialnimi partnerji ter skupaj z njimi oblikuje eno ali več možnih rešitev.

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu je z vidika outsourcinga v vojski pomemben, ker podpira implementacijo tako enostavnejših kot kompleksnih oblik outsourcinga. Kot kažejo opisane tuje izkušnje z outsourcingom, so kompleksnejši in finančno zahtevnejši projekti outsourcinga 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 outsourcinga. Enostavnejše oblike outsourcinga, npr. outsourcing

enostavnega ali sestavljenega procesa je predmet javnonaročniškega oz. odplačnega razmerja. Projekti zasebnega investicijskega financiranja pa so predmet koncesijskega razmerja. Poleg tega ZJZP z omogoča določitev pogodbenega roka, ki je najprimernejša za posamezni projekt. Projekti outsourcinga pri katerih zunanji izvajalec ne vlaga sredstev in kjer večino tveganj nosi vojska (npr. priprava obrokov s strani zunanjega izvajalca v vojaški kuhinji) bodo tako lahko predmet krajših pogodbenih rokov, medtem ko so daljši pogodbeni roki nujni za ekonomsko upravičenost projektov v realizacijo katerih zasebni partner vložijo znatna sredstva.

Poleg obravnavanih zakonov pa je za uspešnost in učinkovitost uvajanja outsourcinga v SV pomemben tudi zbor podzakonskih predpisov, ki urejajo to področje. Le-ti morajo enako kot krovna zakonodaja omogočati implementacijo modernih načel javno-zasebnega partnerstva.

7 IMPLIKACIJE TUJIH IZKUŠENJ IN TEORIJE OUTSOURCINGA ZA SLOVENSKO VOJSKO

Slovenska vojska je v primerjavi z nekaterimi najrazvitejšimi in najmočnejšimi vojskami še relativno na začetku procesa uvajanja koncepta outsourcinga v svoje delovanje. Posledično se je SV v zadnjih letih pa do danes ukvarjala predvsem z osnovnimi oblikami outsourcinga, medtem, ko je v vojskah velesil poudarek že na najkompleksnejših oblikah sodelovanja z zunanjimi izvajalci, t.j. javno-zasebnemu partnerstvu. Podobno velja tudi za zakonsko podlago ter organizacijsko-procesno podporo outsourcingu. V britanskem obrambnem sistemu danes velja, da je potrebno najprej dokazati, da določenega projekta bodisi ni možno ali ni smiselno izvesti v obliki javno-zasebnega partnerstva, preden je sploh možno razmišljati v smeri javnega financiranja določene investicije. Slovenska situacija je zaenkrat še trdno obratna.

V nadaljevanju predstavljamo ključne implikacije, ki jih bo, kot kažejo tuje izkušnje, implementacija koncepta outsourcinga prinesla Slovenski vojski:

Slovenska vojska naj pri implementaciji koncepta outsourcinga uporabi modele outsourcinga, ki bodo za določeno situacijo najprimernejši. Tuje izkušnje kažejo, da je za uspešno integracijo zunanjih tržnih izvajalcev v procese vojske potrebna uporaba različnih modelov outsourcinga. Načeloma velja, da s kompleksnostjo procesa, ki ga izvaja zunanji izvajalec nujno raste tudi kompleksnost pogodbenega razmerja med vojsko in izvajalcem. Posledično velja, da za izvedbo dolgoročnih, tehnično in finančno zahtevnih projektov, ni primerna uporaba osnovnih konceptov outsourcinga in obratno.

Za uspešno uvajanje outsourcinga z uporabo vseh modelov je potrebna tudi ustrezna zakonska in podzakonska podlaga. Razvoj ustreznih pravnih okvirjev in podlag je nujen za učinkovito vključevanje zunanjih izvajalcev v operativno delovanje vojske. Kompleksnejši projekti outsourcinga – npr. zasebno investicijsko financiranje – med drugim zahtevajo dolgoročno sodelovanje obeh pogodbenih partnerjev. Tuje izkušnje kažejo, da je dolgoročneje sodelovanje zaželeno tudi z vidika kakovosti in učinkovitosti izvedbe, saj le možnost dolgoročnega sodelovanja in s tem stabilnosti posla motivira obe strani za vzajemno učenje in prenos znanj ter inovacije. Želja po dolgoročnem sodelovanju pa seveda ne pomeni opustitve koncepta konkurence. Obstoječa zakonska osnova omogoča implementacijo tudi kompleksnejših modelov outsourcinga, čemur morajo slediti tudi podrejeni predpisi.

Koncept outsourcinga naj se v SV uvaja po fazah – od uporabe osnovnih modelov outsourcinga do implementacije kompleksnih oblik integracije zunanjih izvajalcev v procese vojske. Kljub poznavanju tujih izkušenj in modelov outsourcinga, je potrebno zavedanje, da tuje izkušnje in modeli niso nujno neposredno prenosljivi, predvsem zaradi razlik v stanju na trgu (stopnja konkurence, število ponudnikov), znanja izvajalcev tako na strani vojske kot na strani tržnih ponudnikov in razlik v pravni in splošni gospodarski praksi. Posledično je potreben proces učenja obeh sodelujočih strani skozi prakso.

Za uspešno uvajanje koncepta outsourcinga je potrebno ustrezno znanje odločevalcev, stalna periodična analiza rezultatov uvajanja ter kontinuirano učenje na podlagi izkušenj. Če naj se outsourcing izvaja v optimalnem obsegu in kar najučinkoviteje, mora biti filozofija konkurence in iskanja tržnih rešitev trdno zasidrana na vseh nivojih SV in MORS. Vojska je namreč kompleksen sistem, ki za svoje delovanje potrebuje učinkovito sodelovanje različnih organizacijskih enot oz. funkcij, le-te pa morajo govoriti isti jezik. Britanske izkušnje kažejo, da mora biti proces uvajanja outsourcinga podprt z ustreznim znanjem odločevalcev v vojski in na ministrstvu za obrambo. Za

dosego tega cilja je potrebno tako izobraževanje odločevalcev kot najemanje zunanjih ekspertov v eventualnih primerih kompleksnejših outsourcing projektov.

Uvajanje outsourcinga zahteva okrepitev pravnih in nadzornih služb vojske, saj prav elementa pogodbe in nadzora izvajanja naročila ključno vplivata na končni rezultat. Pri tem se SV lahko zgleduje po britanskem pristopu, kjer detajle pogodbe skupaj dogovorita naročnik in izbrani izvajalec, plačilo pa je vezano na jasno definirane mejnike izvedbe.

Moderna praksa outsourcinga kot javno-zasebnega partnerstva zahteva sodelovanje med vojsko in njenimi partnerji – zunanjimi izvajalci. To sodelovanje je potrebno razvijati na vseh organizacijskih nivojih, saj prav vključenost neposrednih uporabnikov, npr. vojakov in ekspertov, pomembno vpliva na kakovost končnih rezultatov projekta.

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, npr. serviser opreme, relativno lahko najde proste kapacitete za izvedbo majhnih naročil. Na drugi strani pa ne gre spregledati manjše pogajalske moči predvsem v zvezi s ceno.

Ko govorimo o **sodelovanju zunanjih izvajalcev na območju bojnega delovanja** se SV zaradi svoje velikosti verjetno nikoli ne bo srečala s tako velikimi izzivi kot se srečujejo največje vojske, posebej v primerih, ko niso v vlogi mirovnika ampak so *de facto* vpletene v vojno. Kljub temu pa velja po tujem zgledu **zagotoviti, da bodo na mestu veljavni in nesporni instrumenti in postopki odločanja o izbiri pogodbenih partnerjev**, bodisi lokalnih, bodisi domačih. Morda velja dodati priporočilo, naj se SV usmeri predvsem v obravnavo vprašanja vključitve uveljavljenih mirnodobnih zunanjih izvajalcev kot podpore bojnim misijam v tujini.

Slovenska vojska lahko outsourcing in sodelovanje z zunanjimi izvajalci izkoristi kot priložnost za učenje in krepitev svojih sposobnosti. Medtem ko velike vojske, npr. britanska in ameriška zunanje izvajalce uporabljajo izključno za nadgradnjo in povečanje lastnih obstoječih sposobnosti, pa je dejstvo, da je SV v uporabo outsourcinga 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, npr. po zgledu britanskega koncepta sponzorirane rezerve.

8 SKLEP

Ideja o uporabi koncepta outsourcinga v vojski v zadnjega četrt stoletja doživlja intenzivno implementacijo. Če je bila uvedba koncepta outsourcinga na samem začetku stranski produkt anglo-ameriške politično-ekonomske ideologije, ki je poudarjala prednosti trga kot najučinkovitejšega alokatorja resursov, pa je outsourcing danes ena centralnih stalnic delovanja vsake moderne vojske.

Poglavitni razlog za takšno situacijo je kombinacija geopolitičnega in tehnološkega razvoja v zadnjih petindvajsetih letih. Na eni strani je že v 80-ih letih prejšnjega stoletja prišlo do konca hladne vojne in s tem konca (potencialne) nevarnosti, ki je opravičevala visoke obrambne izdatke za potrebe zaščite domovine. Javnost je zahtevala realizacijo t.i. dividende miru, česar politika ni mogla ignorirati in obrambni proračuni zahodnih velesil so v zadnjih dveh desetletjih realno upadli. Zmanjšanje neposredne ogroženosti domovine je omogočilo tudi pospešeno profesionalizacijo in zmanjšanje obsega številnih vojsk v srednji Evropi. Na drugi strani je nenehni tehnološki napredek na področju opreme, urjenja in oborožitve, skupaj z novimi globalnimi zadolžitvami za vojske modernih zahodnih demokracij, njihove oklestene obrambne proračune postavil pred nov izziv.

Doseganje večje ekonomske učinkovitosti skozi uvajanje specializiranih zunanjih izvajalcev v operativni proces vojske ter prelaganje bremena investicijskega financiranja in upravljanja tveganj nanje je danes splošno sprejet način za ohranjanje in dvigovanje strateških in operativnih sposobnosti moderne vojske.

Z izzivom intenzivnejšega uvajanja zunanjih izvajalcev v delovanje SV se vse bolj srečuje tudi Slovenska vojska, ki na področju outsourcinga sicer ni povsem brez izkušenj, tako v mirnodobnem delovanju kot v okviru bojnih misij v tujini. Za potrebe izvedbe nadaljnjih korakov na področju outsourcinga smo v poročilu raziskave poglobljeno predstavili teoretične in praktične vidike outsourcinga ter tuje izkušnje z njegovim uvajanjem in izvajanjem. Tuje izkušnje z uvajanjem outsourcinga v vojsko seveda niso v celoti neposredno prenosljive na mnogo manjše dimenzije Slovenske vojske, zato se je tudi poročilo fokusiralo na izvajanje generičnih zaključkov, ki so splošno veljavni. Tako velja, da bosta SV in MORS naredila najbolje, če bosta v kar največji meri tuje izkušnje nadgradila s prilagoditvami za potrebe slovenske specifikke ter se pri tem zanašala na sposobnosti lastne analize in kontinuiranega učenja. Prav to je namreč bistvo predstavljenega britanskega recepta za uspešno uvajanje outsourcinga v vojsko. Slovensko članstvo v Natu in drugih vojaških zavezništvih pa je SV lahko v pomembno pomoč pri zbiranju podatkov in aktivnemu benchmarkingu Slovenije z ostalimi državami.

Ker je implementacija koncepta outsourcinga kompleksen izziv, katerega je potrebno preučiti od primera do primera, si lahko pomagamo z upoštevanjem nekaterih ključnih ugotovitev:

- 1. Dobro izveden program outsourcinga sicer pomembno izboljša (ekonomsko) učinkovitost vojske kot produkcijskega sistema, vendar pa to ne pomeni avtomatičnega zmanjšanja denarnih tokov oz. izdatkov za vojsko.** Outsourcing namreč na eni strani omogoči doseganje enakega outputa oz. izvedbo enakih storitev za nižjo ceno, torej dosego večje učinkovitosti. Na drugi strani pa je eden izmed ciljev implementacije outsourcinga sprostitev določenih, predvsem človeških, resursov, kar bi vojski omogočilo njihovo smotrnejšo uporabo. Zaposlitev resursov, ki se sprostijo zaradi vključitve zunanjih izvajalcev pa prinese večji obseg produkcije, vendar to povečanje spremljajo tudi večji stroški. Npr. vojaku – letalskemu tehniku - zaradi najema zunanjega izvajalca varovanja letalske baze ni več potrebno stražiti. Tako se lahko posveti delu pri katerem je mnogo bolj produktiven, t.j. popravilu zrakoplovov. Ekonomska učinkovitost vojske se torej poveča. Poveča se tudi output, saj angažiranje zunanjega izvajalca omogoča, da se hkrati

straži letalska baza in popravljajo zrakoplovi. Vendar pa povečanje outputa rezultira tudi v povečanju stroškov. Strošek dela, t.j. plača, letalskega tehnika ostane nespremenjen, dodan pa je strošek pogodbenega stražarja. Izdatki se z uvedbo outsourcinga seveda zaradi večje učinkovitosti povečajo manj, kot bi se povečali, če bi produkcijski proces ostal nespremenjen in bi povečali zgolj količino dela, ki vanj vstopa. Vendarle pa ostaja dejstvo, da outsourcing pomeni de facto znižanje stroškov le v primeru, ko ne pride do alternativne zaposlitve resursov, ki so se zaradi uvedbe zunanjega izvajalca v vojski sprostili.

2. Tuje izkušnje kažejo, da je **uvajanje outsourcinga v delovanje vojske proces, ki mora poseči precej globlje kot zgolj na izvedbeno raven**. Za uspešno implementacijo koncepta outsourcinga v vojski so potrebne globlje spremembe organizacijske strukture, nadgradnja znanja, procesov in kulture na podpornih ravneh.
3. **Kljub poudarjanju outsourcinga kot načina za doseganje kar največje ekonomske učinkovitosti vojske, pa tuje izkušnje kažejo, da le-ta ostaja podrejena nacionalnim strateškim interesom** z vidika obrambne avtonomije, industrijske politike in globalnega ekonomskega vpliva.
4. **Za kakovostno odločanje o outsourcingu je nujna kakovostna informacijska podlaga**. Le-to pa lahko zagotovi le celovit sistem računovodenja, ki podpira tako stroškovno-finančno kot managersko računovodstvo, temelji na sodobni metodologiji in je ustrezno podprt z informacijsko tehnologijo. Takšen sistem poleg kakovostnejšega odločanja omogoča tudi veliko večjo kredibilnost odločitev, saj zmanjšuje možnost pristranske subjektivne presoje. Slovenska vojska je tako s povezavo izdelave koncepta novega oz. nadgrajenega računovodskega sistema in tematike uvajanja outsourcinga v projektu OUTMOD na pravi poti.

Zaradi stagnantnih trendov financiranja in težav s privabljanjem zadostnega števila prostovoljcev, ki se bodo s slabšanjem slovenske demografske slike še stopnjevale, outsourcing za SV postaja vse bolj nujen. Njegovo uvajanje pa je, kot kažeta tako teorija kot praksa, kompleksen proces, ki ne daje čudežnih rešitev. Vendar je hkrati očitno, da ob dosledni izvedbi na vseh ravneh, lahko pripelje do pomembnih prihrankov, dviga učinkovitosti in krepitve sposobnosti vojske.

9 LITERATURA IN VIRI

1. Allen Sandy, Chandrashekar Ashok: Outsourcing Service – The Contract Is Just The Beginning. Business Horizons, New York, 35 (2000), 2, str. 25–35.
2. Bundesministerium der Finanz (2003): Nemški obrambni proračun za l. 2002. http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2004/pdf/2003/Nachtrag_2003.pdf; str. 7
3. Bundesministerium der Finanz (2003): Nemški obrambni proračun za l. 2003. http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2004/pdf/2003/Nachtrag_2003.pdf; str. 7
4. Bundesministerium der Finanz (2005): Nemški obrambni proračun za l. 2004. <http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2005/pdf/vorsp/zyubfkt.pdf>
5. Bundesministerium der Finanz (2006): Nemški obrambni proračun za l. 2005. <http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2006/pdf/vorsp/zyubfkt.pdf>
6. Bundesministerium der Finanz (2006): Nemški obrambni proračun za l. 2006. <http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2006/pdf/vorsp/zyubfkt.pdf>
7. Bundesministerium der Finanz (2007): Nemški obrambni proračun za l. 2007. http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2007/pdf/vorsp/vsp_m.pdf
8. Claire Taylor: UK Defence Procurement Policy. House of Commons, London, 2003. 62 str.
9. David Besanko, David Dranove, Mark Shanley, Scott Schaefer: Economics of Strategy: John Wiley & Sons, Inc., 2004. 632 str
10. David Parker, Keith Hartley: Transaction Costs, Relational Contracting and Public-Private Partnerships: A case study of UK defence. Journal of Purchasing and Supply Management, 2002. 12 str.
11. David Parker, Keith Hartley: The economics of partnership sourcing versus adversarial competition: A critique. European Journal of Purchasing and Supply Management. Vol. 3, no. 2. London, 1997. str. 115-125.
12. Defence Procurement Agency: Annual Report and Accounts 2004-2005, London, 2005. 70 str.
13. Eugene B. Smith: The New Condottieri and US Policy: The Privatization of Conflict and Its Implications. Parameters, New York, 2002. 16 str.
14. G.S. Fedorov: The Military Unit as Part of the Armed Forces' Economic System, Military Thought, July 2001
15. George Cahlink: The Army of Contractors. Government Executive. Washington, 2002. str. 43-45.
16. Greaver II Maurice F: Strategic Outsourcing: A Structured Approach to Outsourcing Decisions and Initiatives. New York.: American Management Association Publication, 1999. 314 str.
17. House of Commons Defence Committee: Defence Procurement: Government's Response to the Committee's Eighth Report of Session 2002-2003. London, 2003. 13 str.
18. Josef Procházka: Outsourcing Implementation In The Armed Forces: 2003.
19. Kieth Hartley: The Economics of Military Outsourcing: Defence Studies, 4 (2004), 2, str. 199-206.
20. Keith Hartley: Military Outsourcing: UK Experience. Research memo. University of York, 2003. 6 str.
21. Keith Hartley: The Uks 2004 Defence White Paper: An Economic Perspective. Research memo. University of York, 2004. 5 str.
22. Keith Hartley: The Economics of the Peace Dividend. International Journal of Social Economics. Vol. 24, No. 1/2/3. York, 1997. str. 28-45.
23. Mark Calaguas: Military Privatization: Efficiency or Anarchy? Loyola University Chicago School of Law, 2006. 24 str.
24. Mark Gottfredson, Rudy Puryear, Stephen Phillips: Strategic Sourcing: Harvard Business Review: February 2005.
25. Matthew Uttley: Contractors On Deployed Military Operations: United Kingdom Policy And Doctrine: Strategic Studies Institute, 2005. 75 str.
26. Ministrstvo za finance RS: Proračun RS za l. 2006, Ljubljana, 2006

27. Ministrstvo za finance RS: Proračun RS za l. 2007, Ljubljana, 2007
28. Ministrstvo za finance RS: Zaključni račun proračuna RS za l. 2002, Ljubljana, 2003.
29. Ministrstvo za finance RS: Zaključni račun proračuna RS za l. 2003, Ljubljana, 2004.
30. MoD: Consolidated Departmental Resource Accounts 2001-2002. London, 2002. 72 str.
31. MoD: Consolidated Departmental Resource Accounts 2002-2003. London, 2003. 82 str.
32. MoD: Performance Report 2003-2004. London, 2004. 80 str.
33. MoD: Consolidated Departmental Resource Accounts 2004-2005. London, 2005. 82 str.
34. MoD: Report on Resources 2004-2005. London, 2005. 32 str.
35. MoD: Annual Report 2005-2006. London, 2006. 184 str.
36. MoD: Annual Report 2006-2007. London, 2007. 175 str.
37. MoD: Defence Industrial Strategy, Defence White Paper. London, 2005. 145 str.
38. MoD: Private Military Companies: Options for Regulation. London, 2002. 48 str.
39. MoD: Strategic Defence Review. London, 1998. 390 str.
40. MoD: Defence Organisation. London, 2007.
41. [<http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/Organisation/KeyFactsAboutDefence/DefenceOrganisation.htm>]. pregledano 27.11.2007
42. MORS: Srednjeročni obrambni program 2007-2012 (SOPr 2007-2012). Ljubljana, 2006. 66 str.
43. Pint et al.: Public-Private Partnerships: Background Papers for the UK-US Conference on Military Installation Assets, Operations and Services. Arroyo center, 2001. 163 str.
44. R. Philip Deavel: The Political Economy of Privatization for the American Military. Air Force Journal, Vol. XXII, No. 2, 1998. str 5-11.
45. Review Board for Government Contracts: Report on the 2006 Annual Review of the Profit Formula for Non-competitive Government Contracts. London, 2006. 26 str.
46. Richard Cardinali: Does the future of military logistics lie in outsourcing and privatization?: Work Study, MCB University Press 50 (2001), 3, str. 105 – 110.
47. Richard Holti, Davide Nicolini, Mark Smalley: Prime Contractor handbook of Supply Chain Management. London, 1999. 18 str.
48. Rodney Gilles, Don Sinclair: Competing for Quality in Military Catering: A Strategy for Change. International Journal of Contemporary Hospitality Management, Vol 6., Nos. ½. 19994. str. 9-13.
49. Ryan Kelty: Military Outsourcing: A Case Study of the Effects of Civilianization on Sailors' Retention Intentions, 2005, 36 str.
50. Uršič Bernarda: Zunanje izvajanje dejavnosti – priložnost za mala podjetja. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 96 str.
51. Stupica Mateja: Outsourcing je »in«, ker klesti stroške. Manager, Ljubljana, 4 (1999), 4, str. 42–45.
52. Syrett Michel, Lammiman Jean: From Leanness to Fitness. Wiltshire: Cromwell Press, 1997. 125 str.
53. Šink Darja: Vključevanje v mrežo zunanjih izvajalcev. Organizacija: Revija za management, informatiko in kadre, Maribor, 35 (2002), 6, str. 393–396.
54. Tadej Gerič: Privatizacija vojaške logistike: Primer ameriških sil v Iraku. Diplomsko delo FDV. Ljubljana, 2006. 76 str.
55. Uradni list RS št. 128/2006 (2006): Zakon o javnem naročanju. Ljubljana.
56. Uradni list RS št. 127/2006 (2006): Zakon o javno-zasebnem partnerstvu. Ljubljana
57. US Army: Army Regulation 715-9: Contractors Accompanying the Force. Headquarters, Department of the Army, Washington DC, 1999, 24 str.
58. US Army: Field Manual no. 100-10-2: Contracting Support on the Battlefield. Headquarters, Department of the Army, Washington DC, 1999, 122 str.
59. US Army Acquisition Corps Army Contracting Agency: Best Value Guide. Washington, 2004. 16 str.
60. US Government (2009): Budget of the US Government: Historical Tables. Washington. 342 str.
61. W. Michael Hix, Bruce Held, Ellen M. Pint: Lessons from the North: Canada's Privatization of Military Ammunition Production. National Defense Research Institute, 2004. 14 str.

III. SKLOP

MODEL IMPLEMENTACIJE KONCEPTA OUTSOURCINGA V VOJSKI

Soavtorji: dr. Marko Hočevar, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani
dr. Marko Jaklič, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani
dr. Hugo Zagoršek, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani
mag. Aljaž Hribernik, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani
Urška Zelič, Alianta, projektno svetovanje, d.o.o.

Strokovna podpora: Robert Ravnihar, Alianta, projektno svetovanje, d.o.o.
Eva Stare, Alianta, projektno svetovanje, d.o.o.

Obdobje izvedbe analize: november 2007 – julij 2008

KAZALO

POVZETEK	215
UVOD	222
□ I. TEORETIČNA PODLAGA MODELA IMPLEMENTACIJE OUTSOURCINGA IN TUJE IZKUŠNJE	223
1 IMPLIKACIJE TEORIJE OUTSOURCINGA IN SPECIFIKE VOJSKE ZA UVAJANJE OUTSOURCINGA V VOJSKI	224
1.1 KONCEPT OUTSOURCINGA	224
1.2 SPECIFIKE OUTSOURCINGA V VOJSKI	224
1.3 VRSTE IN OBLIKE OUTSOURCINGA V VOJSKI	225
1.4 MOŽNOSTI ZA OUTSOURCING V VOJSKI	227
1.5 DEJAVNIKI ODLOČANJA O OUTSOURCINGU	228
2 PREGLED IZKUŠENJ NEKATERIH EVROPSKIH VOJSK Z OUTSOURCINGOM	230
2.1 METODOLOGIJA ANKETE	230
2.2 REZULTATI ANKETE	230
2.2.1 <i>Procesi ki so najpogosteje predmet izvajanja outsourcinga</i>	230
2.2.2 <i>Drugi procesi, ki jih izvajajo zunanji izvajalci</i>	231
2.2.3 <i>Način izbire zunanjih izvajalcev</i>	232
2.2.4 <i>Osnove za odločanje o outsourcingu</i>	233
2.2.5 <i>Najpogostejši izzivi povezani z implementacijo outsourcinga</i>	233
2.2.6 <i>Način nadzora zunanjih izvajalcev</i>	234
3 OUTSOURCING KOT PODPORA VOJSKI NA OBMOČJU BOJNIH OPERACIJ	236
3.1 UPRAVLJANJE Z ZUNANJIMI IZVAJALCI	236
3.2 PODPORA VOJSKE ZUNANJIM IZVAJALCEM NA OBMOČJU OPERACIJ	237
□ II. MODEL ZA ODLOČANJE O IMPLEMENTACIJI OUTSOURCINGA V VOJSKI	240
1 STRUKTURA IZVEDBE OUTSOURCINGA	241
2 ANALIZA PRIMERNOSTI POSAMEZNEGA PROCESA KOT PREDMETA OUTSOURCINGA	244
2.1 VIDIK KOMBINACIJE RELATIVNIH SPOSOBNOSTI IN STROŠKOV LASTNEGA IZVAJANJA	244
2.2 VIDIK STOPNJE LASTNIŠKOSTI IN EDINSTVENOSTI PROCESA, KI JE PREDMET OUTSOURCINGA	249
2.3 VIDIK TRŽNE PONUDBE IZVAJALCEV PROCESA, KI JE PREDMET OUTSOURCINGA	250
2.4 VIDIK TVEGANJ, KI JIH IMPLEMENTACIJA OUTSOURCINGA PRINAŠA ORGANIZACIJI	252
3 ANALIZA FINANČNE IN EKONOMSKE UPRAVIČENOSTI IZVEDBE OUTSOURCINGA	259
3.1 FINANČNI UČINKI OUTSOURCINGA	259
3.1.1 <i>Neposredni finančni učinek outsourcinga</i>	259
3.1.2 <i>Širši finančni učinek outsourcinga</i>	260
3.1.3 <i>Finančni učinki izhajajoči iz nadaljnje uporabe sproščenih resursov</i>	260
3.2 EKONOMSKI UČINKI OUTSOURCINGA	261
3.3 KRITERIJI UPRAVIČENOSTI IMPLEMENTACIJE OUTSOURCINGA	262
4 IZBIRA OBLIKE OUTSOURCINGA IN NAČINA ZARAČUNAVANJA STORITEV ZUNANJEGA IZVAJALCA	264
4.1 IZBIRA NAJUSTREZNEJŠE OBLIKE OUTSOURCINGA	264
4.2 IZBIRA NAČINA ZARAČUNAVANJA STORITEV ZUNANJEGA IZVAJALCA	268
□ III. ŠTUDIJA PRIMERA UPORABE MODELA ZA ODLOČANJE O OUTSOURCINGU: ANALIZA PRIMERNOSTI IN UPRAVIČENOSTI IMPLEMENTACIJE OUTSOURCINGA NA PRIMERU VAROVANJA OBJEKTOV SLOVENSKE VOJSKE	270
1 TUJE IZKUŠNJE Z ZUNANJIM VAROVANJEM VOJAŠKIH OBJEKTOV	271
1.1 REZULTATI ANKETE: OUTSOURCING VAROVANJA OBJEKTOV V EVROPSKIH VOJSKAH IN IZKUŠNJE	271
1.2 IZKUŠNJE VOJSKE ZDA Z OUTSOURCINGOM VAROVANJA OBJEKTOV	273

2	CILJ OUTSOURCINGA VAROVANJA OBJEKTOV SV IN OCENA MOŽNOSTI DOSEGANJA CILJA	276
2.1	KADROVSKI VIDIK VAROVANJA: VOJAŠNICA CELJE IN PRIPADAJOČE SKLADIŠČE	276
2.2	KADROVSKI VIDIK VAROVANJA: CELOTNA SLOVENSKA VOJSKA.....	277
3	PRIMERNOST PROCESA VAROVANJA OBJEKTOV SV KOT PREDMETA OUTSOURCINGA	278
3.1	VIDIK RELATIVNIH STROŠKOV IN SPOSOBNOSTI SV ZA IZVAJANJE VAROVANJA.....	278
3.1.1	<i>Relativni stroški lastnega izvajanja varovanja objektov v SV.....</i>	<i>278</i>
3.1.2	<i>Relativna sposobnost SV za lastno izvajanje varovanja.....</i>	<i>280</i>
3.1.3	<i>Sklep: primernost varovanja objektov SV kot predmeta outsourcinga z vidika relativnih stroškov in sposobnosti lastnega izvajanja</i>	<i>280</i>
3.1.4	<i>Vidik stopnje lastniškosti in edinstvenosti lastnega izvajanja procesa varovanja objektov SV</i>	<i>281</i>
3.1.5	<i>Stopnja lastniškosti lastnega izvajanja varovanja objektov SV.....</i>	<i>281</i>
3.1.6	<i>Stopnja edinstvenosti lastnega izvajanja varovanja v SV</i>	<i>281</i>
3.2	VIDIK TRŽNE PONUDBE IZVAJALCEV PROCESA, KI JE PREDMET OUTSOURCINGA	282
3.3	VIDIK TVEGANJ, KI JIH IMPLEMENTACIJA OUTSOURCINGA VAROVANJA OBJEKTOV PRINAŠA SV	284
3.3.1	<i>Tveganja izhajajoča iz omejenosti predvidevanja prihodnjih okoliščin.....</i>	<i>284</i>
3.3.2	<i>Tveganja izhajajoča iz omejenosti vpogleda v delovanje pogodbenega partnerja</i>	<i>285</i>
3.3.3	<i>Tveganje pri pripravi razpisnih oz. pogodbenih pogojev ter izboru izvajalca</i>	<i>285</i>
4	FINANČNI IN EKONOMSKI VIDIKI OUTSOURCINGA VAROVANJA OBJEKTOV SV.....	286
4.1	NEPOSREDNI FINANČNI UČINEK OUTSOURCINGA	286
4.2	ŠIRŠI FINANČNI UČINEK OUTSOURCINGA	287
4.3	FINANČNI UČINKI IZHAJAJOČI IZ NADALJNJE UPORABE SPROŠČENIH RESURSOV	287
4.4	EKONOMSKI UČINKI OUTSOURCINGA.....	287
4.5	PRESOJA OUTSOURCINGA VAROVANJA Z VIDIKA KRITERIJEV UPRAVIČENOSTI IMPLEMENTACIJE OUTSOURCINGA	288
4.6	SKLEP: PRIMERNOST VAROVANJA OBJEKTOV SV KOT PREDMETA OUTSOURCINGA IN UPRAVIČENOST IMPLEMENTACIJE LE-TEGA	288
5	IZBIRA OBLIKE OUTSOURCINGA IN ZARAČUNAVANJA ZUNANJEGA IZVAJANJA VAROVANJA OBJEKTOV	290
6	VARIANTA 1: ANALIZA UČINKA ZAPOSLOTITVE DELA PRIPADNIKOV SV S STRANI ZASEBNEGA IZVAJALCA VAROVANJA OBJEKTOV	293
6.1	CILJI OUTSOURCINGA VAROVANJA OBJEKTOV SV IN OCENA MOŽNOSTI DOSEGANJA CILJA.....	293
6.2	VIDIK TRŽNE PONUDBE IZVAJALCEV VAROVANJA OBJEKTOV	293
6.3	VIDIK TVEGANJ, KI JIH OUTSOURCING VAROVANJA OBJEKTOV PRINAŠA SV.....	294
6.4	FINANČNI UČINEK PREHODA PRIPADNIKOV SV K ZASEBNEMU IZVAJALCU VAROVANJA OBJEKTOV .	294
6.4.1	<i>Ocena kadrovske strukture prehoda kadrov</i>	<i>295</i>
6.4.2	<i>Scenarij 1: 100% pripadnikov SV upravičenih do minimalnih ugodnosti</i>	<i>295</i>
6.4.3	<i>Scenarij 2: 90% pripadnikov SV upravičenih do odpravnine za 10 let delovne dobe in povračilo prispevkov na plače</i>	<i>296</i>
6.4.4	<i>Scenarij 3: 50% pripadnikov SV upravičenih do odpravnine za 10 let delovne dobe in povračilo prispevkov na plače</i>	<i>296</i>
6.4.5	<i>Scenarij 4: V vrste zasebnih varnostnih služb preide 20 častnikov, 50 podčastnikov in 100 vojakov upravičenih do odpravnine in povračila prispevkov na plače po veljavni zakonodaji</i>	<i>297</i>
6.5	PRESOJA PREHODA DELA PRIPADNIKOV SV K ZUNANJIM IZVAJALCEM VAROVANJA OBJEKTOV Z VIDIKA KRITERIJEV UPRAVIČENOSTI IMPLEMENTACIJE OUTSOURCINGA	298
6.6	SKLEP: PRIMERNOST OUTSOURCINGA VAROVANJA OBJEKTOV SV V PRIMERU PREHODA DELA PRIPADNIKOV SV K ZASEBNIM IZVAJALCEM VAROVANJA	298
7	VARIANTA 2: ZAPOSLOTEV OSEBJA ZUNANJIH IZVAJALCEV VAROVANJA OBJEKTOV SV KOT PRIPADNIKOV POGODBENE REZERVE	299
7.1	CILJI OUTSOURCINGA VAROVANJA OBJEKTOV SV IN OCENA MOŽNOSTI DOSEGANJA CILJA.....	299
7.2	VIDIK TVEGANJ, KI JIH OUTSOURCING VAROVANJA OBJEKTOV PRINAŠA SV.....	299
7.3	FINANČNI UČINEK	299
7.4	PRESOJA Z VIDIKA KRITERIJEV UPRAVIČENOSTI IMPLEMENTACIJE OUTSOURCINGA.....	300
7.5	SKLEP: PRIMERNOST OUTSOURCINGA VAROVANJA OBJEKTOV SV V PRIMERU VKLJUČITVE ZASEBNIH VARNOSTNIKOV V SISTEM POGODBENE REZERVE.....	300
8	SKLEP IN PRIPOROČILA	301

VIRI.....	303
PRILOGE.....	304
1 DOPIS IN ANKETA ZA ZBIRANJE PODATKOV O IZKUŠNJAH EVROPSKIH VOJSK Z OUTSOURCINGOM.....	305
2 DOPIS PODJETJU G7 ZA PRIPRAVO OKVIRNE PONUDBE ZA VAROVANJE OBJEKTOV SV 309	
3 PONUDBA PODJETJA G 7 ZA VAROVANJE OBJEKTOV SV	310

POVZETEK

I. KONCEPT OUTSOURCINGA V VOJSKI

OUTSOURCING V VOJSKI: IMPLIKACIJE TEORIJE OUTSOURCINGA IN VPLIV SPECIFIK VOJSKE

Outsourcing²⁶ je eden izmed dobro poznanih konceptov racionalizacije poslovanja, ki ga uporabljajo tako mala podjetja, velike korporacije, hitro se razvijajoča podjetja kot tudi javna uprava in njene organizacije med katere spada tudi vojska. Po Greaverju (1999) je »outsourcing pogodbeni prenos nekaterih ponavljajočih se notranjih aktivnosti in odločitev podjetja na zunanje izvajalce. Pri tem pa ne gre samo za prenos aktivnosti, temveč pogosto tudi za prenos pravic odločanja ter poslovnih prvin. Pravice odločanja pomenijo odgovornost sprejemanja odločitev, ki so v povezavi s prenesenimi aktivnosti. Med poslovne prvine pa spadajo ljudje, oprema, tehnologija ter objekti.«

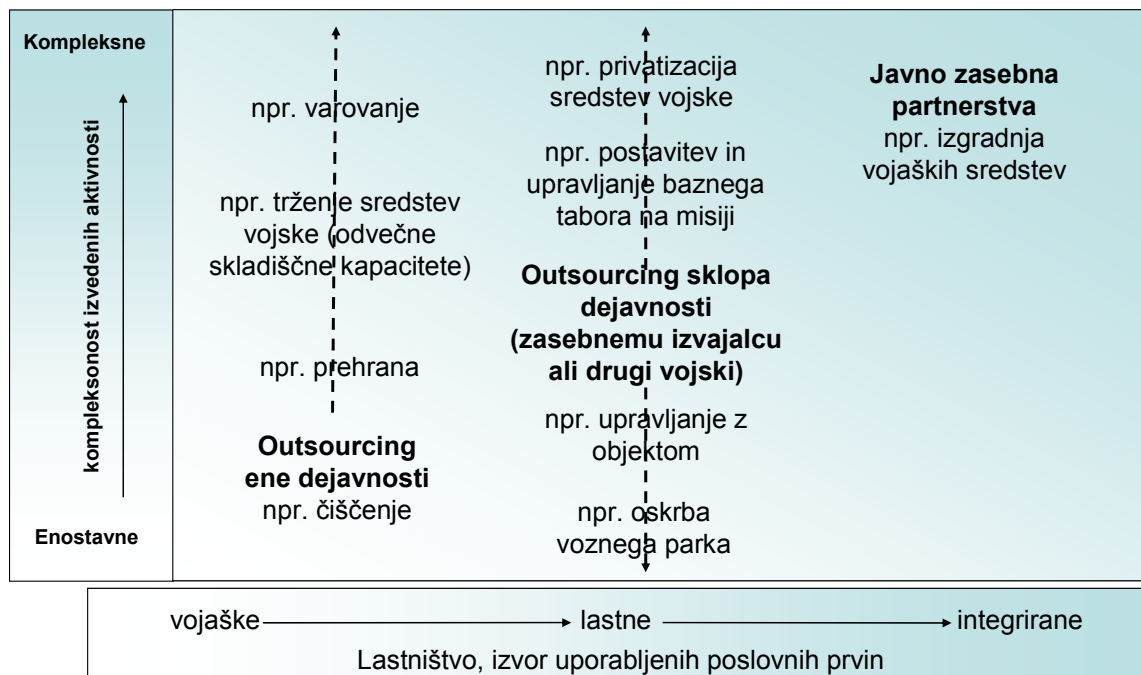
Pojavnost, oblike in definicija outsourcinga v vojski ima določene specifike, ki se nekoliko razlikujejo od privatnega sektorja. V vojski outsourcing pomeni, ne samo, da bo vojska oddala v zunanje izvajanje neko dejavnost drugi organizaciji, temveč, da bo s tem tudi v prej izključno vojaško delujočo organizacijo spustila civilno sfero (razen v primeru outsourcinga dejavnosti drugi vojski). Outsourcing v vojaški sferi torej lahko pomeni prepletanje in sodelovanje vojske s civilno sfero, kjer gre za tako imenovan odnos vojske in zasebnega sektorja (civil-military cooperation).

Pri outsourcingu so prisotne tudi pozitivne in negativne eksternalije, ki presegajo le finančni vidik. Outsourcing ima lahko odločilen vpliv na sproščanje sredstev, ki prej niso bile vezane na izvajanje glavne dejavnosti, kar na primeru vojske pomeni, da se lahko le-ta usmeri v prioriteto dejavnost kot so misije, hitra posredovanja itd. Sredstva in osebje, ki so sedaj vezani na opravljanje dejavnosti kot so servis, varovanje, prehrana, čiščenje idr. pa usmeri na področja, kjer obstaja potreba.

Specifična lastnost vojske, ki vpliva na odločitve o outsourcingu, je tudi tako imenovan dvojni način delovanja. Vojska je organizacija, ki za razliko od podjetij, ki se ves čas borijo za tržni delež, kupce itd., deluje v mirnih obdobjih in ohranja svojo pripravljenost ter zagotavlja sposobnost reagiranja in delovanja v kriznih obdobjih. Tako je pri outsourcingu v vojski potrebno predvideti tudi postopke in odgovornosti zunanjega izvajalca v primeru kriznih situacij, kjer je le-ta izpostavljen drugačnim pogojem delovanja in lahko enostavne podporne outsourcane dejavnosti postanejo neizvedljive zanj ter tako predstavljajo tveganje s stališča strateško – varnostnega vidika outsourcinga take dejavnosti. Poznamo več vrst outsourcinga, ki jih v grobem lahko razdelimo na nivo vpletenosti oziroma neodvisnosti zunanjega izvajalca do najemnika storitve (glej sliko 1).

²⁶ Že na samem začetku velja razčistiti pomen angleškega termina »outsourcing«, ki ga avtorji uporabljamo skozi celoten dokument. V osnovi outsourcing pomeni predajo določenega procesa oz. aktivnosti v izvajanje zunanjemu pogodbenemu izvajalcu. V dokumentu takšen outsourcing v najožjem pomenu besede imenujemo »osnovni outsourcing«. Sam termin »outsourcing« pa avtorji uporabljamo kot nadimek za vsakršno obliko sodelovanja pri kateri je v dejavnost vojske vključen zunanji izvajalec.

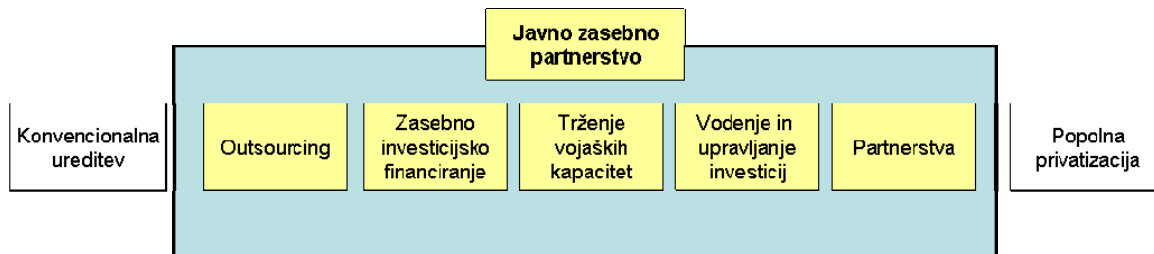
Slika 1: Vrste outsourcinga v vojski s primeri



Vir: lastna analiza

Poleg razlikovanja posameznih vrst outsourcinga je pomembna tudi razdelitev na posamezne oblike, ki segajo od navadnega outsourcinga enostavnega procesa do kompleksnih partnerskih projektov.

Slika 2: Oblike javno zasebnega partnerstva



Vir: Uttley, 2005

Ker predmet outsourcinga ne morejo in ne smejo biti strateški procesi, posebej ne v primeru vojske, kjer bi to pomenilo neposredno grožnjo nacionalni varnosti, outsourcinga v vojski (v dosedanji praksi) ne najdemo na nivojih bojnega delovanja in bojne podpore. Široko uveljavljen pa je outsourcing na ravneh nebojne podpore, administracije in vojaškega šolstva (tabela 1).

Tabela 1: Razmerja med strukturnimi nivoji SV in MORS in organizacijskimi ravni za potrebe ekonomske analize

Organizacijska raven (ekonomska analiza)	Strukturni nivoji SV in MORS
Bojne enote	Sile za bojevanje
Bojna podpora	Sile za bojno podporo
Nebojna podpora	Sile za zagotovitev delovanja, sile za podporo poveljevanja in kontrole, GŠSV, poveljstva
Administracija	Organizacijske enote pri GŠSV in PS, civilni del MORS
Šolstvo	Zavodi in enote SV za šolanje in usposabljanje

Vir: SOPr 2007-2012, lastna analiza

a. IZKUŠNJE TUJIH VOJSK Z OUTSOURCINGOM

Anketa med evropskimi vojskami

Za potrebe pridobitve kar najbolj poglobljenega in celovitega pregleda nad stanjem outsourcinga v evropskih vojskah je bila v okviru projekta OUTMOD izvedena anketa. S sodelovanjem tujih in slovenskih vojaških atašejev smo uspeli pridobiti podatke iz 10 evropskih vojsk, od tega 8 članic zveze Nato. Izsledke ankete lahko strnemo v naslednjih točkah:

Način izbire zunanjih izvajalcev: pregled je pokazal, da države članice EU razpise za izbiro zunanjih izvajalcev izvajajo v skladu z zakonodajo EU, t.j., razpisi so odprti tudi za tuja podjetja. Pomembneje se razlikuje praksa glede dolžine sklenjenih pogodb o outsourcingu – razlike so tu zelo velike, tako da praktično ne moremo govoriti o pravih oz. najboljših praksah.

Osnova za odločanje o implementaciji posameznega projekta outsourcinga je v vseh anketiranih vojskah kombinacija ekonomskega in strateško-varnostnega vidika. **Glavna cilja sta sprostitve vojaškega osebja in zmanjšanje stroškov.**

Najpogostejši izzivi povezani z implementacijo outsourcinga v vojski so sledeči:

- Podcenjevanje pomena sistema kontrole in nadzora nad delom zunanjih izvajalcev;
- Ob večjem številu zunanjih izvajalcev med lokalnimi poveljniki prihaja do nejasnosti kateri od izvajalcev je odgovoren za določeno nalogo;
- Za uspešno implementacijo outsourcinga v vojski ni enotnega recepta, vsak projekt je potrebno obravnavati individualno;
- Podcenjevanje težav pri uvajanju outsourcinga;
- Precenjevanje možnosti finančnih prihrankov;
- V vseh fazah uvajanja outsourcinga je potrebna aplikacija managementa sprememb;
- Zaradi sprememb, ki jih outsourcing prinese je na začetku implementacije navadno zaznati precejšen odpor in negotovanje, ki pa izgine, ko se uveljavijo novi procesi.

Hkrati tuje izkušnje kažejo, da **implementacija outsourcinga prispeva k spremembi v načinu razmišljanja znotraj vojske z vidika ekonomike delovanja in dejansko vodi k večji ekonomičnosti izvajanja posameznih procesov.**

Anketa je pokazala, da tuje vojske pri **nadzoru zunanjih izvajalcev** uporabljajo dva pristopa oz. kombinacijo obeh pristopov. Polovica držav daje poudarek na uporabo **centraliziranega pristopa** k nadzoru, kar pomeni, da nadzor izvaja organ imenovan s strani MO. Tri države pa nadzor primarno izvajajo **na lokalni ravni**, preko odgovornih poveljnikov.

b. OUTSOURCING KOT PODPORA VOJSKI NA OBMOČJU BOJNIH OPERACIJ

Outsourcing kot podpora bojnemu delovanju oz. 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. 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 za vojsko na področju bojevanja je predvsem v tem, da ji tako kot v mirnodobnem času omogočajo, da sil ne veže na podpornih funkcijah, pač pa jih v največji meri usmeri v bojno delovanje.

Ameriška kopenska vojska (US Army) loči tri tipe zunanjih izvajalcev (USArmy, 1999, str. 3-5):

Lokalni podporni pogodbeni partnerji (theater support contractors): gre za lokalne izvajalce s področja operacij, ki vojski nudijo storitve in proizvode. Vojska pogodbe z njimi sklepa na kraju samem, navadno gre za dobavitelje hrane, gradbenega materiala, zdravil in sanitetne opreme ter izvajalce manjših del, prevajalce, vodnike. Njihova vloga je pomembna predvsem z vidika zmanjševanja logističnega bremena vojske in odvisnosti ekspedicijskih sil od dobav iz domovine.

Zunanji podporni pogodbeni partnerji (External support contractors): gre za izvajalce, ki vojski sledijo iz domovine (ali tujine) in opravljajo svoje delo enako kot v mirnodobnem času.

Sistemske pogodbeni partnerji (System contractors): Vojska ZDA ima z nekaterimi podjetji podpisane sporazume o t.i. sistemski podpori, predvsem na področju dobave in vzdrževanja orožja in opreme.

Ustrezno upravljanje zunanjih izvajalcev je ključno za zagotovitev uspešnega delovanja celotnega vojaškega sistema v območju operacij. Vojaški poveljniki, katerim je poverjeno poveljstvo nad zunanjimi izvajalci nosijo hkrati tudi odgovornost zanje in za njihovo delovanje. Vojska mora zunanjim izvajalcem zagotavljati varnost, ali pa njihovo uporabo opustiti v primerih, ko njihove varnosti ni mogoče zagotoviti (USArmy, 1999, str. 3-20).

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

Ameriška vojska pričakuje, da bo uporaba zunanjih izvajalcev kot podpore oboroženim silam na področjih operacij naraščala zaradi pritiskov po ekonomski racionalizaciji vojske in dejstva, da ni verjetno, da bi se za popolnjevanje vojaških vrst uporabila mobilizacija (USArmy, 2003, str. 1).

II. MODEL IMPLEMENTACIJE OUTSOURCINGA

a. STRUKTURA IZVEDBE OUTSOURCINGA

Implementacijo outsourcinga posameznega procesa lahko razdelimo v naslednje korake:

1. Določitev razlogov in zelenih ciljev outsourcinga.
2. Analiza primernosti posameznega procesa kot predmeta outsourcinga.
3. Izdelava analiz finančne in ekonomske upravičenosti uvedbe outsourcinga in strateško-varnostne ustreznosti uvedbe outsourcinga.
4. Opredelitev najustrežnejše oblike outsourcinga in načina zaračunavanja storitev zunanjega izvajalca.
5. Priprava in izvedba razpisa za izbiro ponudnika.
6. Izvajanje pogodbe in nadzor.

Ključna koraka v procesu implementacije posameznega projekta outsourcinga sta analiza primernosti posameznega procesa kot predmeta outsourcinga ter izdelava analiz finančne in ekonomske upravičenosti uvedbe outsourcinga in strateško-varnostne ustreznosti uvedbe outsourcinga.

Analiza primernosti posameznega procesa kot predmeta outsourcinga

Primernost posameznega procesa za outsourcing analiziramo iz štirih vidikov:

- a. Vidik kombinacije relativnih sposobnosti in stroškov lastnega izvajanja;
- b. Vidik stopnje lastniškosti in edinstvenosti procesa, ki je predmet outsourcinga;
- c. Vidik tržne ponudbe izvajalcev procesa, ki je predmet outsourcinga;
- d. Vidik tveganj, ki jih implementacija outsourcinga prinaša organizaciji.

Analiza finančne in ekonomske upravičenosti uvedbe outsourcinga

Analiza finančne in ekonomske upravičenosti izvedbe outsourcinga je poleg strateško-varnostnega vidika ključna podlaga za odločanje glede izvedbe outsourcinga.

Finančne učinke implementacije outsourcinga razdelimo na naslednje tri kategorije:

- **neposredni finančni učinek outsourcinga,**
- **širši finančni učinek outsourcinga in**
- **finančni učinki izhajajoči iz nadaljnje uporabe sproščenih virov.**

Ekonomski učinki outsourcinga se nanašajo na **povečanje (ali zmanjšanje) sposobnosti organizacije** zaradi:

- razlike v znanju med vojsko in zunanjim izvajalcem, kar rezultira v kvalitativnih razlikah pri izvedbi outsourcanega procesa,
- sprostitev sil, ki jih je mogoče alternativno zaposliti ter na ta način povečati sposobnosti vojske.

Upravičenost projekta outsourcinga je vselej **odvisna od cilja, ki ga zasledujemo**. Ker je temeljni razlog outsourcinga v večini vojsk prav pomanjkanje razpoložljivih virov, je navadno primarni **cilj outsourcinga povečanje sposobnosti vojske preko sprostitve virov** iz opravljanja ne-osrednjih dejavnosti in njihove prezaposlitve na ključne dejavnosti. V tem primeru **lahko outsourcing vojski prinese tudi finančno izgubo, če le-to odtehta povečanje sposobnosti, ki je rezultat outsourcinga**.

V vsakem primeru je potrebno upoštevati vpliv posameznega projekta outsourcinga na celotno delovanje vojske, ne le na proces, ki je predmet outsourcinga. Finančni prihranki, ki so rezultat outsourcinga in zmanjšanja sposobnosti vojske na enem procesu so namreč pogosto investirani v krepitev nekega drugega procesa.

III. ŠTUDIJA PRIMERA UPORABE MODELA ZA ODLOČANJE O OUTSOURCINGU: ANALIZA PRIMERNOSTI IN UPRAVIČENOSTI IMPLEMENTACIJE OUTSOURCINGA NA PRIMERU VAROVANJA OBJEKTOV SLOVENSKE VOJSKE

a. TUJE IZKUŠNJE Z ZUNANJIM VAROVANJEM VOJAŠKIH OBJEKTOV

Anketa med evropskimi vojskami

Koncept outsourcinga je na področju varovanja vojaških objektov močno prisoten. V šestih izmed desetih držav, ki so se odzvale na anketo so v varovanje vojaških objektov že intenzivno vključile zunanje izvajalce. Le-ti objekte varujejo povečini v kombinaciji z vojsko oz. civilnimi osebami zaposlenimi v vojski. Razlog za odločanje o prenosu varovanja na zunanje izvajalce je v vseh primerih pomanjkanje profesionalnega vojaškega osebja, ki mora biti posledično razporejeno na naloge z največjim učinkom.

Vojska ZDA

V ZDA so z outsourcingom varovanja vojaških objektov pričeli v letu 2003. V letu 2005 so zunanji izvajalci med drugim že skrbeli za varovanje pomembnih in obsežnih vojaških kompleksov kot so npr. Fort Sill, Fort Bragg, Fort Benning, Fort Hood ter nekaterih skladišč orožja in streliva.

Uvajanje outsourcinga na področje varovanja vojaških objektov v ZDA je pregledalo ameriško računsko sodišče in ugotovilo, da je vojska v premajhni meri uporabila javne razpise ter preslabo izvajala nadzor nad delom in kakovostjo zunanjih izvajalcev, kar je vodilo v razmeroma visoke stroške outsourcinga in ogrozilo nivo kakovosti opravljenih storitev (US GAO, 2006).

b. ANALIZA PRIMERNOSTI IN USTREZNOSTI VAROVANJA OBJEKTOV SV KOT PREDMETA OUTSOURCINGA

Izvedbo analize primernosti in ustreznosti posameznega procesa kot predmeta outsourcinga smo prikazali na primeru procesa varovanja objektov SV. Izdelava analize je temeljila na informacijah in podatkih zbranih v pogovorih z odgovornimi častniki v SV, kvantitativnih podatkih posredovanih s strani SV, tržni analizi ter sodelovanju uveljavljene neodvisne družbe za varovanje.

Izdelana analiza primernosti in upravičenosti varovanja objektov SV kot predmeta outsourcinga je po posameznih vidikih ocenjevanja pokazala sledeče:

Doseganje cilja outsourcinga	Outsourcing varovanja doseže glavni cilj, t.j. sprostitev pripadnikov SV vezanih na izvajanje tega procesa. Konkretno se z outsourcingom varovanja na nivoju celotne SV sprosti do ca. 630 pripadnikov, kar predstavlja do 9% vseh pripadnikov SV oz. ca. 14% vseh vojakov in podčastnikov, kot glavnih nosilcev izvajanja varovanja.
Vidik relativnih stroškov in sposobnosti lastnega izvajanja	Outsourcing varovanja ob ohranitvi kakovostnega nivoja izvedbe ne privede do pomembnih znižanj stroškov varovanja za SV.
Vidik lastniškosti in edinstvenosti procesa	Varovanje objektov SV je zaradi nizke stopnje lastniškosti in edinstvenosti, t.j. ne-strateškega značaja za SV zelo primeren predmet outsourcinga.
Vidik tržne ponudbe zunanjih izvajalcev	Široka razširjenost znanja o izvajanju varovanja objektov in močna konkurenca med izvajalci na trgu ter njihova sposobnost za izvajanje dejavnosti govorijo v prid outsourcinga varovanja objektov.
Vidik tveganj	SV je z nadaljnjim izvajanjem uveljavljenih postopkov nadzora in načrtovanja sposobna v celoti obvladovati vsa morebitna tveganja povezana z outsourcingom varovanja objektov.
Finančni in ekonomski vidik	Outsourcing varovanja vodi do marginalnega znižanja stroškov za SV, pomembnejše pa je, da ji preko sprostitve kadrov omogoča pomembno povečanje sposobnosti.

Ugotovimo lahko, da **je varovanje objektov SV primeren predmet outsourcinga**, hkrati pa je **z vidika možnosti doseganja ciljev ter s finančnega in ekonomskega vidika implementacija outsourcinga upravičena**.

UVOD

Pričujoči dokument predstavlja zadnje vmesno poročilo projekta OUTMOD in je kot tak tudi najbolj aplikativno usmerjen. Njegov osrednji del je namreč model za odločanje o outsourcingu v vojski, ki je nastal z namenom, da postavi metodološke okvirje in smernice, ki naj Slovenski vojski pomagajo pri odločanju glede implementacije outsourcinga znotraj posameznih procesov.

Vsebinsko se dokument neposredno navezuje na predhodni vmesni produkt projekta OUTMOD, t.j., »Pregled teoretičnih in praktičnih vidikov outsourcinga v vojski«, v katerem smo člani projektne skupine podrobno predstavili teorijo outsourcinga in izkušnje tujih vojsk, predvsem ameriške in britanske z uvajanjem outsourcinga v svoje operacije.

Pri pripravi dokumenta smo člani projektne skupine izhajali tako iz ciljev projekta OUTMOD, kot iz želje, da izdelamo kar najbolj neposredno uporaben izdelek. Metodološko dokument bazira na poslovni teoriji outsourcinga, ekstenzivnem pregledu literature o specifikah outsourcinga v vojski, številnih intervjujih znotraj SV, s katerimi smo člani projektne skupine želeli razjasniti potrebe in izkušnje SV na tem področju ter kvalitativni in kvantitativni analizi primera outsourcinga.

Dokument je vsebinsko razdeljen na štiri dele:

V prvem delu obravnavamo teoretične implikacije za outsourcing v vojski in tuje izkušnje. Analiza implikacij teorije outsourcinga na implementacijo outsourcinga v vojski služi kot vezni člen z zgoraj omenjenim predhodnim dokumentom. Tuje izkušnje z outsourcingom, ki jih predstavljamo v pričujočem dokumentu so zbrane na podlagi ankete, ki smo jo izvajalci projekta ob asistenci MORS izvedli med evropskimi vojskami. Poleg tega v prvem delu predstavljamo tudi izkušnje vojske ZDA z outsourcingom na področju bojnih operacij.

Drugi del dokumenta je namenjen predstavitvi modela za odločanje o implementaciji outsourcinga v vojski. Najprej predstavimo celotno strukturo implementacije outsourcinga v vojski, nato pa razdelamo posamezne korake. Znotraj posameznega koraka izdelamo metodološko podlago in predlagamo konkretne rešitve za podporo odločanju. V dokumentu posebej ne obravnavamo postopka priprave in izvedbe razpisa ter nadzora dela zunanjega izvajalca, saj sta omenjena koraka v strukturi implementacije outsourcinga del pravnega področja. So pa iz dokumenta jasno razvidne ekonomske in organizacijske smernice v skladu s katerimi velja pristopiti k implementaciji omenjenih korakov.

V tretjem delu dokumenta obravnavamo študijo primera aplikacije modela odločanja o implementaciji outsourcinga na primeru varovanja objektov SV. V skladu z dogovorom s SV se primer nanaša na proces varovanja objektov SV, izdelan pa je za mikrolokacijo Celje kot za raven celotne SV. Najprej predstavimo izkušnje evropskih vojsk in vojske ZDA z outsourcingom varovanja vojaških objektov. Sledi analiza ciljev outsourcinga varovanja objektov SV in možnosti za doseganje teh ter analiza primernosti procesa varovanja objektov kot predmeta outsourcinga. Četrty korak v okviru študije primera je analiza finančnih in ekonomskih vidikov implementacije outsourcinga, na koncu pa sledi še analiza najprimernejše oblike outsourcinga in načina zaračunavanja opravljenih storitev zunanjega izvajalca.

Četrty del dokumenta je namenjen razpravi o implikacijah in priporočilih povezanih z uvajanjem outsourcinga v SV.

▪ I. TEORETIČNA PODLAGA MODELA IMPLEMENTACIJE OUTSOURCINGA IN TUJE IZKUŠNJE

V prvem delu najprej na kratko predstavljamo ključne teoretične koncepte v okviru outsourcinga ter praktične možnosti le-tega v vojski, kot vsebinsko vez na predhodni dokument. Nato sledi predstavitev rezultatov ankete o izkušnjah z outsourcingom izvedene med evropskimi vojskami ter predstavitev izkušenj vojske ZDA z outsourcingom na območju bojnega delovanja.

1 IMPLIKACIJE TEORIJE OUTSOURCINGA IN SPECIFIKE VOJSKE ZA UVAJANJE OUTSOURCINGA V VOJSKI

1.1 Koncept outsourcinga

Organizacije v hitro se razvijajočem okolju ne smejo biti osredotočene na sedanost, temveč morajo biti usmerjene v prihodnost, kar pomeni nepredvidene okoliščine in tveganje za delovanje organizacij v takem okolju. Pri tem dejstvu so se organizacije v preteklosti veliko ukvarjale z zmožnostjo hitre prilagoditve trgu, torej čim večji fleksibilnosti v primerih nenadnih sprememb. Ena izmed učinkovitih metod za doseg take fleksibilnosti in hkrati boljši finančni perspektivi za organizacije je outsourcing. Outsourcing bi lahko opisali kot zunanje izvajanje dejavnosti. Zunanje, ker te dejavnosti organizacija ne izvaja sama ampak v ta namen najeme drugo organizacijo, hkrati pa brez te dejavnosti organizacija ne more normalno delovati.

Natančno definicijo zunanjega izvajanja dejavnosti podaja Greaver (1999), in sicer: **»Outsourcing je pogodbeni prenos nekaterih ponavljajočih se notranjih aktivnosti in odločitev podjetja na zunanje izvajalce. Pri tem pa ne gre samo za prenos aktivnosti, temveč pogosto tudi za prenos pravic odločanja ter poslovnih prvin. Pravice odločanja pomenijo odgovornost sprejemanja odločitev, ki so v povezavi s prenesenimi aktivnostmi. Med poslovne prvine pa spadajo ljudje, oprema, tehnologija ter objekti.«**

Običajno organizacije za outsourcing določijo dejavnosti, ki ne vsebujejo edinstvene prodajne vrednosti (unique selling proposition – USP), ne vsebujejo skritih, neotipljivih znanj v organizaciji, ne predstavljajo primerjalne ali konkurenčne prednosti in za organizacijo ne pomenijo osrednje dejavnosti.

Pri odločanju o vprašanju outsourcinga, t.j. "narediti sam" ali "kupiti na trgu" (make-or-buy decision, Besanko et al., 2004), je potrebno biti pozoren na posledice take odločitve, ki presegajo le finančni vidik. Potrebno je predvideti tudi ostale učinke, ki vplivajo predvsem na konkurenčne prednosti, fleksibilnost, razkritje informacij, kvaliteto produkta/storitve... Hartley (2004) pri tem daje večji poudarek tehnični in alokacijski učinkovitosti outsourcinga. Organizacija mora tako definirati svoje cilje in omejitve, da lahko začne presojeti ali je outsourcing smotrni in kakšni bodo njegovi učinki.

1.2 Specifike outsourcinga v vojski

Definicija outsourcinga v vojski se nekoliko razlikuje od civilnega. V vojski outsourcing pomeni, ne samo, da bo vojska oddala v zunanje izvajanje neko dejavnost drugi organizaciji, temveč, da bo s tem tudi v prej izključno vojaško delujočo organizacijo, spustila civilno sfero. Tako outsourcing v vojaški sferi lahko pomeni prepletanje in sodelovanje vojske s civilno sfero – ne vojaškimi, ne državnimi institucijami. Torej gre za tako imenovan odnos javno-zasebnega partnerstva (Public-Private Partnership ali PPP) oziroma v primeru vojske in civilne sfere bolj specifično, civil-military cooperation (CI-MI-C). Lahko pa govorimo o outsourcingu v vojski, tudi ko vojska odda izvajanje določene dejavnosti drugi vojski. Tak primer so npr. misije NATA, kjer vojska ene države npr. outsourca servisiranje svojih vozil, vojski druge države na tej misiji, ki ima večjo floto vozil na misiji in zato tudi večje servisne zmogljivosti.

Medtem ko je v poslovnem svetu outsourcing navadno v prvi vrsti namenjen zniževanju stroškov, pa se moderne profesionalne vojske v outsourcing podajajo predvsem z namenom sprostitev virov. Na primeru vojaške organizacije to pomeni, da se lahko zaradi outsourcinga varovanja objektov, vire, ki so bili prej vezani v ta namen usmeri v prioritarno dejavnost kot so misije, hitra posredovanja itd.

Specifična lastnost vojske je tudi tako imenovan dvojni način delovanja. Vojska je organizacija, ki za razliko od podjetij, ki se ves čas borijo za tržni delež, kupce itd., deluje v mirnih obdobjih in ohranja svojo pripravljenost ter zagotavlja sposobnost reagiranja in delovanja v kriznih obdobjih. Specifika kriznih obdobj se je v zadnjih letih usmerila predvsem v bojne ali miroljubne operacije doma in v tujini. Tako je pri izbiri izvajalca outsourcinga potrebno predvideti tudi postopke in odgovornosti zunanjega izvajalca v primeru kriznih situacij. Potrebno je predvideti ali bo tak izvajalec dejavnosti zmozel zagotavljati kakovostno storitev tudi v spremenjenih, bolj nevarnih okoliščinah in ali je temu sploh zavezan.

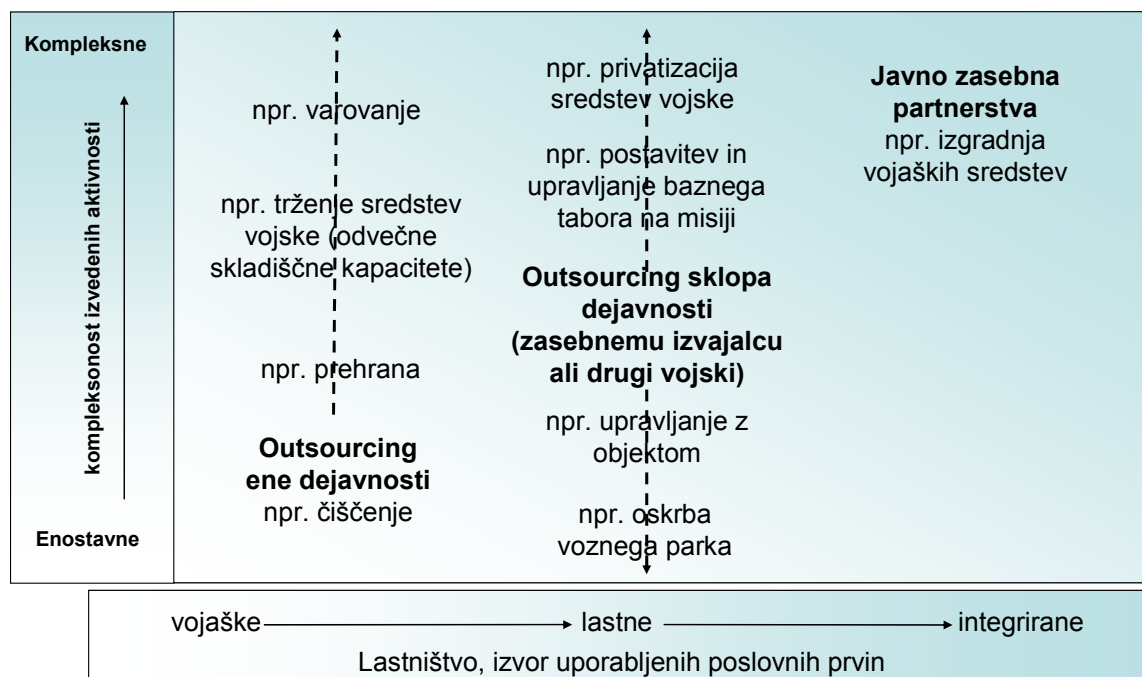
1.3 Vrste in oblike outsourcinga v vojski

Poznamo več vrst outsourcinga, ki jih v grobem lahko razdelimo na nivo vpletenosti oziroma neodvisnosti zunanjega izvajalca do najemnika storitve (glej sliko 1). Tako imamo lahko na primer outsourcing v celoti, kjer zunanji izvajalec opravlja storitev s svojim osebjem in svojimi sredstvi ter je tako minimalno vpleten v sam stroj kupca – vojske. Na drugi strani pa imamo zunanjega izvajalca, ki uporablja sredstva vojske s svojim osebjem npr. čistilni servis, ki uporablja čistilne naprave vojske, pripelje pa svoje osebje. Tak zunanji izvajalec nosi manjše tveganje a je hkrati bolj vpleten v delovanje vojske saj je delno ali v celoti odvisen od njenih sredstev.

Razlika med dejavnostmi, ki jih opravlja zunanji izvajalec, je tudi v sami kompleksnosti izvedbe aktivnosti. Tako 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 ji je tako potrebno posvetiti manj pozornosti koordinaciji aktivnosti. V primerih kompleksnejših sodelovanj (javno-zasebna partnerstva) lahko pride tudi do problema nosilca odgovornosti. V ta namen je potrebno točno določiti nosilce odgovornosti tako v vojaški strukturi kot tudi v sami pogodbi o sodelovanju z izvajalcem.

Posebno pozornost pa je potrebno usmeriti v oblike sodelovanja, ki posegajo tudi na področja delovanja, ki lahko v kriznih situacijah postanejo izpostavljena drugačnim pogojem. Tako se nivo kompleksnosti sodelovanja in tveganja v obdobju bojnega delovanja lahko bistveno spremeni. Tako lahko enostavne podporne dejavnosti postanejo neizvedljive za posameznega izvajalca in kot take predstavljajo tveganje s stališča strateško – varnostnega vidika.

Slika 3: Vrste outsourcinga v vojski s primeri



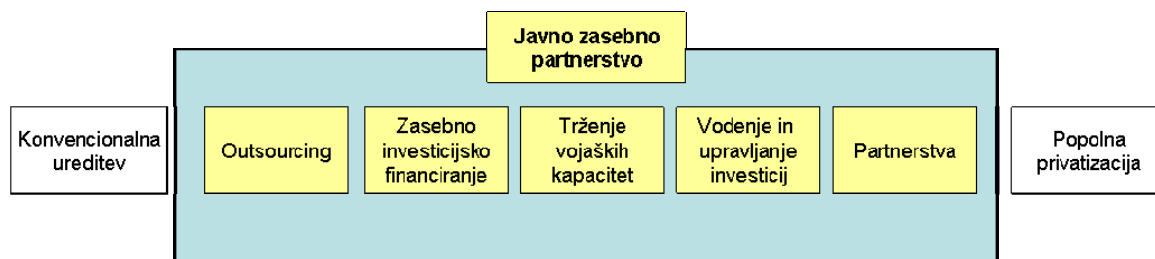
Vir: lastna analiza

Outsourcing oz. javno-zasebno partnerstvo (PPP) ima v vojski več oblik, kjer je outsourcing le ena izmed njih in po naši opredelitvi zajema tudi nekatere ostale naštetih. Tako lahko na sliki 2 opazujemo ureditev nivoja zaprtosti vojaške organizacije od konvencionalne vojaške ureditve, preko outsourcinga, privatne finančne iniciative (PFI), trženja neizkoriščenih kapacitet, vodenja in upravljanja investicije s strani zunanje izvajalca in partnerstev do popolne privatizacije dejavnosti.

Na prvi stopnji v sliki outsourcing iz prakse britanske vojske (BV) pomeni predvsem zunanje izvajanje podpornih dejavnosti kot so čiščenje, prehrana itd. Opaža pa se trend proti novim nivojem in bolj dolgoročnim oblikam outsourcinga tudi na področjih kot so strateške oblike komuniciranja s tujimi vojskami (Uttley, 2005). V tretji stopnji oblike javno zasebnega partnerstva gre za trženje nezasedenih kapacitet kot so vadbišča, prosti objekti itd. in za trženje znotraj vojske na novo razvitih procesov, izdelkov in storitev. V primeru »prime contractinga« oz. izbire glavnega izvajalca govorimo o zunanjem partnerju, ki prevzame vodenje izvedbe investicije za katero sredstva priskrbi vojska, ta partner pa izpelje investicijo in potem z investicijo – objektom, opremo tudi upravlja. Zadnja oblika sodelovanja je partnerstvo, kjer vojaški in zasebni partner nastopata enakovredno in se odločata o investicijah s konsenzom ter poizkušata doseči sinergije.

Posamezne oblike outsourcinga so podrobneje obravnavane v Modelu implementacije outsourcinga.

Slika 4: Oblike javno zasebnega partnerstva



Vir: Uttley, 2005

1.4 Možnosti za outsourcing v vojski

Enako kot v poslovnem svetu tudi v vojski predmet outsourcinga ne morejo biti procesi, ki sodijo v okvir osrednjih sposobnosti in nalog vojske. Na podlagi pregleda izkušenj tujih vojsk z outsourcingom lahko ugotovimo, da organizacijska nivoja bojnih enot in bojne podpore ne poznata vključevanja zunanjih izvajalcev. Le-ti pa lahko prevzamejo pomembno breme na področjih nebojne podpore, administracije in šolstva.

Tabela 2: Primeri možnosti outsourcinga v vojski

Organizacijska raven	Mirnodobno obdobje (Outsourcing možen tako civilni sferi kot tudi drugim vojskam)	Bojno obdobje (Outsourcing drugim vojskam (npr. v okviru NATA) ali civilnim izvajalcem, ki preidejo pod poveljstvo vojske)
Bojne enote	NI OUTSOURCINGA	
Bojna podpora	OMEJENA MOŽNOST OUTSOURCINGA	
Nebojna podpora	Raziskave in razvoj, certificiranje in evalviranje Transport moštva in opreme Prehrana Čiščenje Urejanje okolice Varovanje Servis vozil Servis opreme Pranje	Transport moštva in opreme Varovanje pomembnejših civilnih objektov Postavitev vojaških baz Komunikacijska podpora Strateško in taktično načrtovanje Servis vozil in opreme Čiščenje Pranje Raziskave in razvoj, certificiranje in evalviranje
Administracija	Upravljanje zgradb in investicij Računovodstvo Informatika	Upravljanje zgradb in investicij Računovodstvo Informatika
Šolstvo	Avto šola Učenje tujih jezikov Ostalo (specialistično) izobraževanje	Avto šola Učenje tujih jezikov Ostalo (specialistično) izobraževanje

Vir: Hartley 2004; Pint et al., 2001; Uttley 2005

Kot je razvidno iz tabele dosedanja najnaprednejša tuja praksa ne pozna outsourcinga na področju bojnih enot, težko je govoriti tudi o pomembni vlogi outsourcinga v okviru bojne podpore. Pri obeh področjih je namreč dejstvo, da je nad izvajanjem nujna popolna kontrola vojske, kar pomembno zožuje možnost vključevanja kakorkoli samostojnih zunanjih izvajalcev. Tuja praksa, predvsem

ameriška in britanska, ki se je močno razvila predvsem skozi iraški konflikt v zadnjih letih, zunanje partnerje intenzivno vključuje le v vrste nebojne podpore, administracije in šolanja. V obdobju bojev oz. 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 v sfero nebojne podpore, lahko na širšem področju bojev hitro preide v domeno bojne podpore. Takšne so konkretno ameriške izkušnje iz posredovanja v Iraku, kjer prevoze v veliki meri opravljajo pogodbeni izvajalci. V trenutku ko transportni konvoj pade v zasedo, pa se zunanji izvajalci iz šoferjev spremenijo v de facto vojake.

Nasploh 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. Področje vključevanja zunanjih izvajalcev na območju bojnega delovanja podrobneje razdelamo v nadaljevanju.

Na drugi strani pa manjše vojske, kot je npr. 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 naslanjajo na večje tuje vojske kot zunanje izvajalce na deficitarnih področjih. Pri tem velja opozoriti, da je vloga tujih vojsk kot zunanjih izvajalcev praktično nemogoča v primeru neposredne vpletenosti kateregakoli od partnerjev v oborožen konflikt s tretjo državo.

1.5 Dejavniki odločanja o outsourcingu

V spodnji tabeli so prikazani dejavniki, ki vplivajo na odločanje o outsourcingu dejavnosti v vojski. Dejavnike smo razdelili na tiste, ki vplivajo na spremembo strateško – varnostnega vidika in dejavnike, ki vplivajo predvsem na ekonomski – stroškovni vidik delovanja vojske. Nadalje so ti dejavniki razdeljeni tudi glede na vplive in učinke, ki ga ima uvedba outsourcinga na vojsko (interni) in trg ponudnikov ali ponudnike same (eksterni).

Tabela 3: Dejavniki, ki vplivajo na odločanje o outsourcingu v vojski:

	Ekonomsko – stroškovni vidik	Strateško – varnostni vidik
Interni	<ul style="list-style-type: none"> • finančni učinek outsourcinga • oportunitetni stroški internega izvajanja dejavnosti • sprostitev človeških virov prej vezanih na ne strateških oz. osrednjih področjih • ali outsourcati tudi sredstva ali samo osebje • strošek priprave razpisov, koordinacije, nadzora in uveljavljanja pogodb • lastništvo in edinstvenost znanja o izvajanju procesa, ki je predmet outsourcinga • 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 v primeru nepravilnosti • izguba (pridobitev?) znanja outsourcane dejavnosti • vpliv na moralo in počutje osebja vojske • državna varnost
Eksterni	<ul style="list-style-type: none"> • globina trga • poslovne značilnosti ponudnikov • dolžina 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, lastna analiza

Predstavljeni dejavniki odločanja o outsourcingu so podrobneje predstavljeni znotraj Modela implementacije outsourcinga v nadaljevanju.

2 PREGLED IZKUŠENJ NEKATERIH EVROPSKIH VOJSK Z OUTSOURCINGOM

V okviru projekta OUTMOD smo za doseg kar najboljšega pregleda stanja na področju outsourcinga v vojski, v sodelovanju s predstavniki SV v tujini, izvedli anketo med evropskimi vojskami. Na anketo se je odzvalo 10 držav od tega 8 držav članic zveze Nato, rezultati analize pridobljenih odgovorov pa so pokazali, da je outsourcing že močno razširjen med evropskimi vojskami.

2.1 Metodologija ankete

Na podlagi vprašalnika (Priloga 1), ki so ga izpolnili slovenski vojaški atašeji v tujini in tuji vojaški atašeji v Sloveniji, smo pripravili pregled izkušenj, ki jih imajo z outsourcingom evropske vojske. Anketa je bila relativno kratka, s čimer smo želeli doseči kar najvišjo stopnjo odziva, obsegala je kombinacijo skupno 12 strukturiranih in odprtih vprašanj, s katerimi smo ciljali na dve osrednji temi: okviren pregled tujih izkušenj z uvajanjem outsourcinga v vojski in outsourcing na področju varovanja vojaških objektov.

Vprašalnik je bil sestavljen na podlagi predhodne analize literature in virov o outsourcingu v vojski in izkušnjah tujih vojsk, predvsem britanske in ameriške, ki sta na področju uporabe outsourcinga med najnaprednejšimi na svetu. Tako so bila identificirana področja oz. procesi, kjer se outsourcing najpogosteje uporablja ter problemi s katerimi se vojske soočajo. Na drugi strani smo področje varovanja vojaških objektov vključili v vprašalnik z željo, da pridobimo informacije o specifičnem procesu, na primeru katerega v nadaljevanju študije prikažemo izvedbo analize ekonomske upravičenosti uvajanja outsourcinga.

2.2 Rezultati ankete

V nadaljevanju analiziramo rezultate izvedene ankete po posameznih vprašanjih. Kot je razvidno iz vsebine, posamezne države niso odgovorile na vsa vprašanja, kljub temu pa so rezultati za SV relevantni in vsebinsko bogati. Odgovore tujih vojsk smo primerjali z veljavno ureditvijo v SV, o kateri smo podatke pridobili v intervjujih z odgovornimi častniki v SV.

2.2.1 Procesi ki so najpogosteje predmet izvajanja outsourcinga

Splošna teorija outsourcinga kot najprimernejše kandidate za outsourcing izpostavi procese, ki ne predstavljajo osrednjih oz. ključnih sposobnosti organizacije. V skladu s tem dosedanje tuje izkušnje z uvajanjem outsourcinga v vojskah pokažejo, da je za implementacijo outsourcinga najprimernejše področje nebojne podpore, ki zajema mirnodobno vzdrževanje opreme in vozil, šolanje in usposabljanje enot, varovanje objektov, pripravo hrane, pranje in vzdrževanje uniform ipd.


S prvim vprašanjem smo preverjali način izvajanja procesov, ki so v sodobni vojaški praksi najpogosteje predmet outsourcinga. Iz dobljenih odgovorov je razvidno, da sta procesa pri katerih je outsourcing v evropskih vojskah najbolj razširjen priprava hrane in vzdrževanje nebojnih vozil. Outsourcing je dokaj prisoten tudi na področju varovanja vojaških objektov.

Med vojskami, ki smo jih zajeli z vprašalnikom je posebej zanimiva ena izmed največjih evropskih sil, ki za naloge nebojne podpore, t.j. varovanje objektov, vzdrževanje okolice in pripravo hrane, intenzivno uporablja civilno osebje zaposleno v vojski.

Tabela 4: Izvajalci procesov, ki so najpogosteje predmet outsourcinga

Proces / Št. držav po tipu izvajanja	Zunanji izvajalec	Vojska	Mešano
Priprava hrane	2	1 (civilno osebje), 1 (vojaki in civilno osebje), 2 (vojska)	4
Vzdrževanje objektov in okolice	1	1 (civilno osebje), 2 (vojska)	6
Vzdrževanje bojne opreme / orožja	1 (bojna vozila)	1 (ostalo), 4 (celotno vzdrževanje)	3
Vzdrževanje vozil	1	2 (vojaki in civilno osebje), 1 (vojska)	6
Usposabljanje	0	4	7
Varovanje objektov	0	3 (vojaki in civilno osebje), 2 (vojska)	1 (civilno osebje in zunanji), 4 (vojska in zunanji)

Vir: lastna anketa

Legenda:  - veljavna ureditev v SV

2.2.2 Drugi procesi, ki jih izvajajo zunanji izvajalci

Drugo vprašanje je bilo odprto in je vojaške predstavnike spraševalo po morebitnih dodatnih procesih (t.j. poleg procesov zaobjetih v prvem vprašanju), ki so v njihovih vojskah predmet outsourcinga. Pregled pokaže, da praktično ni vojske, ki outsourcinga že ne bi poznala, vse vojske pa so v procesu nadaljnje širitve uporabe outsourcinga. Večina vojsk je outsourcing vpeljala na področja vzdrževanja in servisiranja opreme, nekatere pa tudi na področje logistike in podpornih administrativnih služb, npr. računovodstva.

Tabela 5: drugi procesi, ki so predmet outsourcinga, po državah, anonimizirano

Država	Procesi, ki jih izvajajo zunanji izvajalci
D1	Gradbeništvo (od l. 2000)
D2	Transportne storitve, dobava goriva, nekatere ICT storitve, znanstveno-raziskovalne storitve
D3	Servisiranje opreme za nočno opazovanje izvaja Nato Maintenance and Supply Agency (od l. 2005) Servisiranje VHF radio opreme opravlja dobavitelj, t.j. THALES (od l. 2001) Čiščenje obleke in perila opravljajo zunanji izvajalci, ki so vsako leto izbrani preko javnega razpisa (že več desetletij)
D4	Od 1.1.2007 je Agencija za logistiko in razvoj izven sestave ministrstva za obrambo Agencija za knjigovodstvo in finance (od l. 2005) Kartografska služba – dela za ministrstvo za obrambo kot neprofitno podjetje (od l. 2005)
D5	Priprava hrane – širše uvajanje Čiščenje prostorov – v uvajanju Tehnična zaščita vojaških objektov – dolgoročne pogodbe z zunanjimi izvajalci Vsi procesi outsourcingani v letu 2005
D6	Trenutno poteka pregled dodatnih možnosti outsourcinga , identificirane možnosti predvsem na področju podpornih storitev, za katere obstaja tržna ponudba
D7	Čiščenje vojaških objektov (od l. 2001)
D8	Upravljanje z nebojnimi vozili (Fleet management) od l. 2002 Svetovalne storitve (notranje svetovanje izvaja državno podjetje, ki ni v sklopu ministrstva za obrambo) Izgradnja in vzdrževanje cevovodnih sistemov (od leta 1956) Odvoz odpadkov (od l. 1957) IT storitve - serverji, dobava in vzdrževanje računalniške opreme (od l. 2006) Uničevanje streliva in eksploziva (od l. 1997) Usposabljanje – začelih nekaj projektov Vzdrževanje bojnih vozil

Vir: lastna anketa

2.2.3 Način izbire zunanjih izvajalcev

Evropske vojske izvajalce outsourcinga izbirajo z javnimi razpisi. Pregled je pokazal, da države članice EU razpise izvajajo v skladu z zakonodajo EU, t.j., razpisi so odprti tudi za tuja podjetja. Pomembneje se razlikuje praksa glede dolžine sklenjenih pogodb o outsourcingu – razlike so tu zelo velike, tako da praktično ne moremo govoriti o pravilih oz. najboljših praksah. Na eni strani imamo namreč članico Nata, kjer pogodbe z zunanjimi izvajalci načeloma sklepajo za leto dni, na drugi strani pa je druga članica Nata najbolj naklonjena dolgoročnim pogodbam s trajanjem med 7 in 10 leti. Dve od desetih držav trajanje posamezne pogodbe načeloma omejujeta na 4 leta.

Tabela 6: Način izbire zunanjih izvajalcev, po državah, anonimizirano

Država	Način izbire zunanjih izvajalcev storitev
D1	Javni razpis, tuji dobavitelji lahko sodelujejo pri dobavah, ne pa pri izvajanju storitev.
D2	Javni razpis, odprt za tuje izvajalce. Kandidati morajo izpolnjevati tehnične in profesionalne standarde ter izkazovati uspešno in stabilno poslovanje. Kriteriji so oblikovani za vsak razpis posebej. Dolžina pogodbenega razmerja je odvisna od predmeta pogodbe in razen izjemnih primerov omejena na 4 leta.
D3	Javni razpis, odprt za tuje izvajalce.
D4	Skladno z zakonom o javni nabavi, razpisi odprti za tuje izvajalce. Dolžina sklenjenih pogodb je različna.
D5	Javni razpis odprt za tuje izvajalce, pogodbe navadno sklenjene za dobo 4 let.
D6	V skladu z EU direktivo 2004/18.
D7	Javni razpis, ni odprt za tuje ponudnike, pogodbe sklenjena za dobo enega leta.
D8	Javni razpis, odprt za tuje izvajalce v skladu z zakonodajo EU. Pogodba je običajno sklenjena za dobo 7-10 let.

Vir: lastna anketa

2.2.4 Osnove za odločanje o outsourcingu

V večini držav je osnovna podlaga za implementacijo outsourcinga ekonomske narave, seveda pa ne gre izključiti upoštevanja vplivov outsourcinga na bojno sposobnost vojske.

Tabela 7: Osnove za odločanje o outsourcingu, po državah, anonimizirano

Država	Podlaga za odločanje o outsourcingu posamezne dejavnosti
D1	Ni splošnega pravila, sprotno odločanje.
D2	Outsourcing mora voditi bodisi do nižjih stroškov pri enakem nivoju storitve ali do boljše storitve ob nespremenjenih stroških.
D3	Finančni vidik in sposobnosti vojske za izvajanje določene storitve, vpliv na sposobnost za bojno delovanje vojske.
D4	Finančni prihranek, zmanjšanje števila vojaškega osebja.
D5	Fokusiranje resursov za izvajanje osnovnih nalog.
D6	Odločanje o outsourcingu je v pristojnosti tehničnih ekspertov.
D7	Osnova za odločanje je ekonomska upravičenost. Obstoji formalen proces odločanja, kjer so alternative primerjane na podlagi metode diskontiranih denarnih tokov. Po potrebi se skozi multi-atributivno analizo upošteva tudi kvalitativne vidike.

Vir: lastna anketa

2.2.5 Najpogostejši izzivi povezani z implementacijo outsourcinga

Tuje vojske v zvezi s težavami, ki izhajajo iz uvajanja outsourcinga opozarjajo predvsem na pomen kontrole delovanja zunanjih izvajalcev ter na preoptimistična pričakovanja glede prihrankov. Ob večjem številu zunanjih izvajalcev lahko pri lokalnih poveljnikih pride do nejasnosti kateri izmed izvajalcev je odgovoren za posamezno dejavnost. V eni največjih evropskih vojsk poudarjajo, da ima

vsak projekt outsourcinga svojo lastno specifikko, zato je pri vsakem projektu potrebno ekspertno odločanje in oblikovanje novih rešitev.

Tabela 8: Najpogostejši izzivi povezani z implementacijo outsourcinga

Država	Najpogostejše težave in izkušnje z outsourcingom
D1	Težave načeloma niso splošne narave, če se pojavijo so vezane na konkretne primere in okoliščine.
D2	<ul style="list-style-type: none"> • Politična, etična in pravna tveganja povezana z delovanjem zunanjih izvajalcev v območjih bojnih operacij. • Kontrola stroškov in delovanja zunanjih izvajalcev ob izvajanju v območju bojnih operacij. • Pri poveljnikih prihaja do nejasnosti kateri zunanji izvajalec je odgovoren za posamezno področje.
D3	Ni pomembnih težav.
D4	Nezadostna kontrola in povečanje varnostnih rizikov.
D5	Začetne pritožbe nad novostmi, ki jih prinaša outsourcing. V nadaljevanju načeloma popolno zadovoljstvo s storitvami zunanjih izvajalcev.
D6	Nadzor izvajanja pogodbenih obveznosti, posebej v primeru slabega poslovanja izvajalca.
D7	<i>»Vojska mora biti učinkovita in v pripravljenosti 24 ur dnevno. Za zunanjega izvajalca to velja zgolj za 8h dnevno«.</i>
D8	<p>Poglavitne izkušnje z outsourcingom od leta 2000 so sledeče:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ni enotnega recepta za uspeh. Potrebno je odločanje od primera do primera. • Pričakovanja finančnih prihrankov so bila povečini preoptimistična. • Podcenjujejo se težave pri uvajanju outsourcinga. • Znanja zunanjih svetovalcev in ekspertov niso v celoti neposredno prenosljiva zaradi specifik vojske. • Management sprememb mora spremljati vse projekte outsourcinga. • Možnost realizacije prihrankov je bila identificirana predvsem na področju podpornih storitev in je dejansko bila realizirana. • Uvedba outsourcinga prispeva k boljšemu gospodarjenju, saj pri zaposlenih spodbuja bolj ekonomično razmišljanje in delovanje.

Vir: lastna anketa

2.2.6 Način nadzora zunanjih izvajalcev

Raziskava je pokazala, da tuje vojske pri nadzoru zunanjih izvajalcev uporabljajo dva pristopa. V polovici držav uporabljajo centraliziran pristop, kar pomeni, da nadzor izvaja organ imenovan s strani MO. Tri države, vse članice zveze Nato, nadzor primarno izvajajo na lokalni ravni, preko odgovornih poveljnikov.

Tabela 9: Nadzor nad delom zunanjih izvajalcev

Država	Način nadzora zunanjih izvajalcev storitev
D1	Interna komisija ministrstva za obrambo.
D2	Nadzor izvaja centraliziran organ: Defence Supplier Monitoring Division.
D3	Lokalni nadzor s strani odgovornih poveljnikov.
D4	Nadzor s strani ministrstva za obrambo in vojske.
D5	Lokalni nadzor s strani odgovornih poveljnikov in vodij projektov.
D6	Lokalni nadzor. Ni centralnega nadzornega organa.
D7	Posebna komisija izvaja periodične preglede rezultatov dela.
D8	Nadzor izvajajo agencije podrejene ministrstvu za obrambo.

Vir: lastna anketa

3 OUTSOURCING KOT PODPORA VOJSKI NA OBMOČJU BOJNIH OPERACIJ

Outsourcing kot podpora bojnemu delovanju oz. 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 zaenkrat 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 za vojsko na področju bojevanja je predvsem v tem, da ji tako kot v mirnodobnem času omogočajo, da sil ne veže na podpornih funkcijah, pač pa jih v največji meri usmeri v bojno delovanje. Zunanji izvajalci po končani nalogi omogočajo tudi hitrejšo premestitev vojske (USArmy, 2003, str. 1-1). Kljub njihovi uporabnosti v vlogi »force multiplier« (USArmy, 2003, str. 1-8), pa ameriška vojska ne predvideva njihove stalne uporabe, da bi preprečila izgubo lastnih sposobnosti za izvajanje podpornih funkcij na območjih operacij.

Ameriška kopenska vojska (US Army) loči tri tipe zunanjih izvajalcev (USArmy, 1999, str. 3-5).

Lokalni podporni pogodbeni partnerji (theater support contractors): gre za lokalne izvajalce s področja operacij, ki vojski nudijo storitve in proizvode. Vojska pogodbe z njimi sklepa na kraju samem, po načelih in pravilih t.i. »contingency contractinga« oz. sklepanja pogodb po potrebi. Navadno gre za dobavitelje hrane, gradbenega materiala, zdravil in sanitetne opreme ter izvajalce manjših del, prevajalce, vodnike. Njihova vloga je pomembna predvsem z vidika zmanjševanja logističnega bremena vojske in odvisnosti ekspedicijskih sil od dobav iz domovine.

Zunanji podporni pogodbeni partnerji (External support contractors): gre za izvajalce, ki vojski sledijo iz domovine (ali tujine) in opravljajo svoje delo enako kot v mirnodobnem času.

Sistemske pogodbeni partnerji (System contractors): Vojska ZDA ima z nekaterimi podjetji podpisane sporazume o t.i. sistemski podpori, predvsem na področju dobave in vzdrževanja orožja in opreme.

3.1 Upravljanje z zunanjimi izvajalci

Ustrezno upravljanje zunanjih izvajalcev je ključno za zagotovitev uspešnega delovanja celotnega vojaškega sistema v območju operacij. Zunanji izvajalci morajo biti ustrezno razporejeni, varovani in podprti. Poleg tega mora biti vzpostavljena evidenca osebja zunanjega izvajalca (accountability), vojska pa mora ves čas vedeti, kje se zunanji izvajalci nahajajo in kaj počnejo (visibility) (USArmy, 2003, str. 4-1, 4-5).

Organizacija, vodenje in nadzor zunanjih izvajalcev, ki vojsko spremljajo na področju operacij, postavlja poveljniku področja dodatne izzive. Vojaški poveljniki, katerim je poverjeno poveljstvo nad zunanjimi izvajalci, nosijo hkrati tudi odgovornost zanje in za njihovo delovanje. Tu sta na prvem mestu fizična varnost in duševno počutje. **Vojska mora zunanjim izvajalcem zagotavljati varnost ali pa njihovo uporabo opustiti v primerih, ko njihove varnosti ni mogoče zagotoviti** (USArmy, 1999, str. 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, pa temu poveljniku pripade funkcija vodenja izvedbe.

Naloge zunanjega izvajalca v območju operacij so opredeljene v pogodbi, ne zavezujejo pa ga 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 slučaju zajetja s strani nasprotnika (USArmy, 1999, str. 3-20). Civilni partnerji vojske načeloma ne smejo biti predmet neposrednega napada s strani nasprotnika, razen če niso razporejeni kot neposredna bojna podpora. V primeru zajetja pa jim ustrezna identifikacija zagotavlja status vojnega ujetnika v skladu z Ženevsko konvencijo (USArmy, 2003, str. 4-13).

Poveljniki se morajo zavedati, da **zunanji izvajalci kot civilne osebe niso zavezani k brezpogojnemu izvrševanju ukazov**. Le-to pomeni, da v primeru nevarnosti ne bodo izvršili svojih nalog, ne glede na to, kako kritične so le-te za celotno vojsko. Zato so vojaški poveljniki dolžni proučiti možnosti najučinkovitejše uporabe zunanjih izvajalcev, predvsem z vidika pomembnosti oz. kritičnosti posamezne naloge ter varnostne situacije v kateri se bo naloga izvajala (USArmy, 1999, str. 3-10). Če bi zunanji izvajalec s svojim (ne)delovanjem lahko ogrozil posamezno akcijo, je njegova prisotnost neustrezna.

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

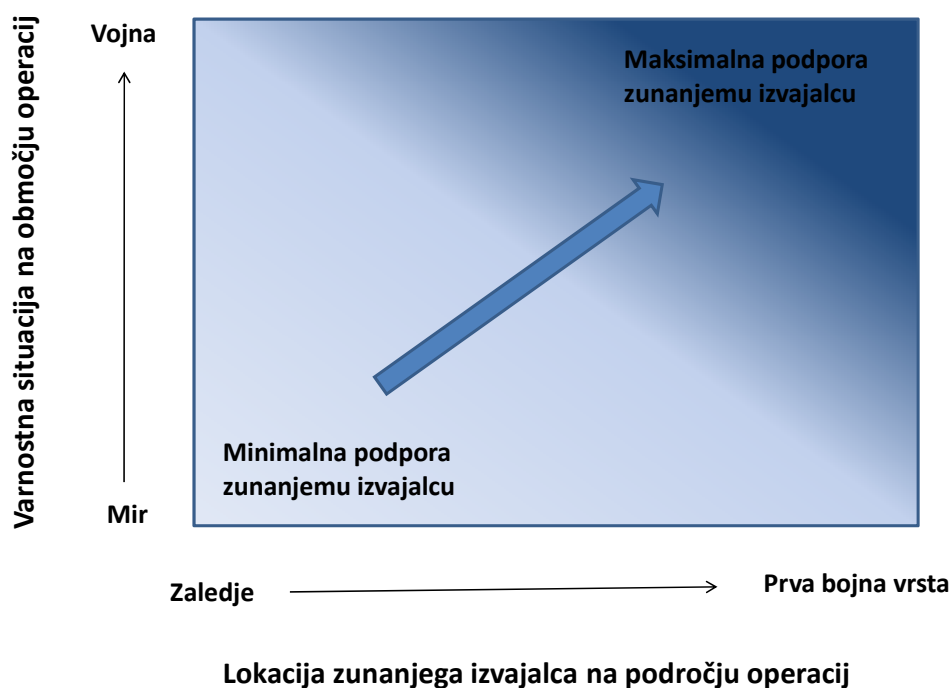
- ceno zunanjega izvajanja,
- varnostni profil posameznikov, ki pripadajo zunanjemu izvajalcu,
- sposobnosti izvajalca,
- management v izvajalčevi organizaciji,
- realne možnosti izvajalca, da zagotovi potrebne podizvajalce, material, sredstva.

Zunanji izvajalec mora biti v največji meri integriran v delovanje vojske. Zahteve, ki jih mora za to izpolnjevati, pa definira pogodba. Poleg komunikacijskih in operativnih zahtev sodijo sem v primerih systemske podpore 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 (USArmy, 2003, str. 3-6). Lokalni podporni pogodbeni partnerji navadno niso tako tesno integrirani v delovanje vojske, da bi te omejitve veljale tudi zanje. Pred odhodom na območje delovanja vojska poskrbi, če je to potrebno, za ustrezno usposabljanje in informiranje osebja zunanjega izvajalca (USArmy, 2003, str. 3-8).

3.2 Podpora vojske zunanjim izvajalcem na območju operacij

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 razlogov zunanjim izvajalcem nudi organizacijsko in življenjsko podporo ter varnostno zaščito**. Organizacijska podpora vključuje nudenje delovnih prostorov, transporta in opreme, ki jo 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 (USArmy, 2003, str. 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 5: Podpora vojske zunanjemu izvajalcu



Vir: USArmy, 2003, str. 5-1

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

Pomemben del pasivnega zagotavljanja varnosti predstavlja identifikacija oz. razlikovanje civilnih zunanjih izvajalcev od pripadnikov vojske, zaradi česar so v manjši meri izpostavljeni napadom nasprotnika. Zato je smiselno, da zunanji izvajalci ne nosijo vojaških uniform oz. 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, njegova intenzivnost in vsebina pa je odvisna od stopnje nevarnosti, ki so ji izpostavljeni. Hkrati mora partner zagotoviti, da vsi zaposleni sledijo navodilom in postopkom za (samo)varovanje ter tudi sam poskrbeti za njihovo varnost, npr. s sistemom javljanja, usposabljanji in izobraževanju (USArmy, 2003, str. 6-3).

Zunanji izvajalci so za vojsko lahko dobrodošla podpora tudi v območju bojevanja, vendar pa je v teh zaostrenih okoliščinah vzajemnost in medsebojna odvisnost med obema partnerjema še bolj izrazita

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 vse morala nuditi sama.

Ameriška vojska pričakuje, da bo uporaba zunanjih izvajalcev kot podpore oboroženim silam na področjih operacij naraščala zaradi pritiskov po ekonomski racionalizaciji vojske in dejstva, da ni verjetno, da bi se za popolnjevanje vojaških vrst uporabila mobilizacija (USArmy, 2003, str. 1).

▪ **II. MODEL ZA ODLOČANJE O IMPLEMENTACIJI OUTSOURCINGA V VOJSKI**

V pričujočem poglavju najprej predstavljamo celotno strukturo izvedbe outsourcinga posameznega procesa. Nato podrobneje razdelamo posamezne korake in znotraj njih predlagamo konkretne aplikativne rešitve za pomoč odločanju.

1 STRUKTURA IZVEDBE OUTSOURCINGA

Projekt outsourcinga je nujno sestavljen iz več korakov, ki si načeloma sledijo v zaporedju, čeprav je mogoče nekatere vsaj v pripravljalni fazi peljati tudi vzporedno – npr. hkrati z načrtovanjem razpisa se lahko začne tudi priprava ustrezne pogodbe, vsakršne spremembe omenjenih dokumentov pa so povezane. Opisani koraki izvedbe veljajo ne glede na izbrani model outsourcinga.

1. **Določitev razlogov in zelenih ciljev outsourcinga.** Potrebno je identificirati razloge in cilje, zakaj naj bi uvedli outsourcing. Ali bi radi povečali ekonomičnost delovanja na posameznem področju, ali želimo sprostitev določenih sredstev, človeških virov za osredotočenje na glavno dejavnost ali želimo pridobiti nova znanja, povečati sposobnosti vojske?

Moderne profesionalne vojske se splošno srečujejo s potrebo po ekonomiziranju tako na področju financ kot na področju človeških virov, ki jih imajo na voljo. Glavni motiv outsourcinga je tako navadno kombinacija finančnega prihranka ob hkratni sprostitvi kadrov in realizaciji povečanja sposobnosti vojske, zaradi česar se vojska lahko v večji meri in učinkoviteje posveti svojim ključnim nalogam. To potrjujejo tako izkušnje vojsk ZDA in VB, ki smo jih podrobneje obravnavali v predhodni študiji, kot tudi rezultati ankete, ki smo jo izvedli med nekaterimi evropskimi vojskami.

2. **Analiza primernosti posamezne dejavnosti kot predmeta outsourcinga.** V tem koraku se glede na možnosti outsourcinga v vojski (tabela 1) in specifične kriterije za vojsko (ekonomsko – stroškovni vidik in strateško – varnostni vidik) prikazane v tabeli 2 določi dejavnosti, ki so primerne za outsourcing glede na razloge in zelene cilje ter so primerne ali za outsourcing v mirnodobnem načinu delovanja ali bojnem načinu delovanja vojske.

V modernih vojskah se kot najprimernejši za outsourcing kažejo procesi, ki sestavljajo nivo nebojne podpore vojske. Le-ti namreč ne predstavljajo procesov od katerih je vojska strateško odvisna in hkrati niso osrednje sposobnosti vojske oz. procesi, katerih izvedba je ključna za uspeh delovanja vojske.

Primernost posameznega procesa kot predmeta outsourcinga se sicer presoja še iz naslednjih vidikov:

- kombinacije stroškov in sposobnosti za lastno izvajanje,
- kombinacije lastniškosti in edinstvenosti procesa,
- stanja na trgu zasebnih ponudnikov izvajanja procesa,
- tveganj, katerim je organizacija izpostavljena zaradi outsourcinga.

3. **Izdelava analiz finančne in ekonomske upravičenosti uvedbe outsourcinga in strateško-varnostne ustreznosti uvedbe outsourcinga**

Izdelava analize finančne in ekonomske upravičenosti je pomemben korak, saj pokaže ali lahko uvedba outsourcinga za izbrano dejavnost prinese večjo ekonomičnost delovanja vojske ali poveča bojne sposobnosti vojske in ali kljub večjim stroškom vojski omogoči dostop do prej nedostopnih sposobnosti, znanj in tehnologij in obratno. Analiza upravičenosti torej pokaže učinke uvedbe outsourcinga na delovanje vojske in tako poda signal ali nadaljevati z uvajanjem outsourcinga na izbrani dejavnosti ali je potrebno spremeniti določene pogoje ali pa outsourcing izbrane dejavnosti ni primeren.

Metodologija izdelave ekonomsko-finančnega dela analize izvedljivosti je podrobno predstavljena v nadaljevanju dokumenta.

Poleg finančno-ekonomske analize je potrebna tudi analiza strateško-varnostnih vidikov implementacije outsourcinga. Le-ta je zaradi svoje specifične vsebine in informacijskih inputov lahko izdelana le znotraj vojske same ali specializiranih zunanjih svetovalcev.

4. **Opredelitev najustreznejše oblike outsourcinga in načina zaračunavanja storitev zunanjega izvajalca.** V naslednjem koraku se opredeli obliko outsourcinga oz. javno-zasebnega partnerstva glede na uporabo vojaških, lastnih ali integriranih poslovnih prvin ter glede na kompleksnost aktivnosti, ki se bodo izvajale (slika 1). Skladno z izbrano obliko outsourcinga je potrebno izbrati tudi najprimernejši način zaračunavanja storitev zunanjega izvajalca.
5. **Priprava in izvedba razpisa za izbiro ponudnika.** Pri pripravi razpisa je potrebno biti pozoren, da so v razpisnih pogojih zajeti vsi želeni pogoji in jasno izražene zahteve, ki jih vojska želi od zunanjega izvajalca. Potrebno je določiti ali gre za outsourcing drugi vojski ali civilni sferi. Pri izbiri ponudnika je potrebno paziti da ponudnik ustreza kriterijem (trdi in mehki kriteriji iz druge študije) določenih razpisnih pogojih in da za svoje delovanje daje potrebna zagotovila in izkazuje kredibilnost. Posamezne kriterije izbire je potrebno ustrezno ovrednotiti glede na pomembnost, saj se od dejavnosti do dejavnosti lahko zelo razlikujejo.

Pomembno je, da se med kriteriji razpisa upoštevajo tudi morebitne pretekle izkušnje sodelovanja s posameznim izvajalcem, predvsem vidika cene in kakovosti izvedenih storitev. Na ta način namreč lahko spodbudimo dolgoročnost sodelovanja, kar je v interesu obeh strani, hkrati pa izvajalca takšna merila odločanja spodbujajo h kar najboljšemu poslovanju. Da bi bil izvajalec motiviran z izbirnimi kriteriji naslednjega razpisa, mora biti presoja preteklih izkušenj stalen del vseh razpisov, pozitivna ocena na segmentu preteklih izkušenj pa mora imeti jasno določeno težo. S tem dosežemo, da dobro opravljeno preteklo delo pomeni prednost pri ponovni izbiri, vendar ne tudi avtomatične izbire.

6. **Priprava pogodbe.** Ključen korak pri uvedbi outsourcinga, še posebej v vojski, je priprava pogodbe z znanim izvajalcem, saj le ta določa odnos med t.i. sodelovanjem vojske s civilno sfero (razen v primeru outsourcinga drugi vojski). Pogodba mora jasno določiti trajanje in roke pogodbenih obveznosti, jasno opredeliti produkte, storitve, sredstva, ki jih bodo zagotavljale pogodbene stranke, v kakšnem obsegu in na kašen način bodo le to zagotavljale in seveda jasno določeno ceno za opravljanje storitev. Vsebovati mora tudi pravne mehanizme, ki ščitijo varnostne in ekonomske interese vojske.

Novejše izkušnje britanske vojske (BV) so pokazale, da je pomembno in koristno, da pri sestavljanju pogodbe sodelujeta oba partnerja. V BV so namreč leta 1998 uvedli pomembno reformo odnosov z zunanjimi izvajalci in dobavitelji imenovano »Smart Procurement Initiative«. Pogodbe, predvsem vsebinski del, pripravi tako imenovana integrirana projektna skupina, ki vključuje tako strokovnjake na strani naročnika, kot strokovnjake, ki zastopajo dobavitelja oz. izvajalca. Izkazalo se je namreč, da predvsem pri zahtevnejših dobavah in procesih na eni strani naročnik mnogokrat nima dovolj velikega strokovnega znanja o dejanskih možnostih. Na drugi strani pa izvajalec zgolj iz dokumentacije ne spozna resničnih potreb naročnika. S soočenjem obeh strank v fazi priprave pogodbe dosežemo, da so izvajalcu popolnoma jasne in poznane želje oz. zahteve naročnika, naročnik pa na podlagi diskusije z izvajalcem lahko svoje zahteve revidira in po premisleku modificira (Uttley, 2005). Hkrati je obdobje dela integrirane projektne skupine tudi priložnost, da katerakoli od strank od projekta odstopi, če spozna, da je v dani obliki neizvedljiv.

Nadalje je smiselno, da pogodba poleg sankcij zaradi neizvajanja oz. pomanjkljivega izpolnjevanja dogovorjenega vsebuje tudi motivacijske določbe, ki izvajalca motivirajo k izboljšavam v smislu cene in kakovosti. Npr. pogodba, ki določa ceno na podlagi stroškov inputov in dogovorjene profitne stopnje lahko vsebuje določilo, da je izvajalec v primeru uporabe cenejših inputov, ki pa

ne poslabšajo kakovosti, upravičen, da obdrži določeni del realiziranega prihranka. S tem je izvajalec motiviran za ekonomiziranje, vojska pa dobi vzvod za zniževanje stroškov.

Tako vojska kot izvajalec sta zaradi (praviloma) dolgoročne narave svojega poslanstva načeloma zainteresirana za dolgoročno sodelovanje. Dolgoročnost namreč obema stranema omogoča realizacijo koristi krivulje učenja, ki se predvsem odražajo v večji kakovosti in manjših stroških. Posledično je motivacijski mehanizem v obliki obljube dolgoročnega sodelovanja mogoče uporabiti za spodbujanje zunanjega izvajalca k izboljšavam tako na področju kakovosti kot cene. Da bi to dosegli, pa morajo pretekle izkušnje z izvajalcem postati pomemben in konstanten faktor odločanja o oddaji naročil.

- 7. Izvajanje pogodbe in nadzor.** Ko je zunanji izvajalec izbran in podpisana pogodba, le ta začne izvajati določeno dejavnost. Pri tem mora vojska zagotoviti, da le to izvajanje poteka nemoteno in da se pogodbene obveznosti izvajajo dosledno in ne ogrožajo delovanja vojske. V ta namen je potrebno zagotoviti osebje in mehanizme, ki določajo kako in na kakšen način se izvaja **nadzor nad izvajanjem pogodbenih obveznosti**. Nadzor mora biti prisoten v celotnem obdobju trajanja pogodbe.

Rezultati izvedene ankete kažejo, da evropske vojske zunanje izvajalce nadzorujejo bodisi preko centralnega nadzornega organa, npr. oddelka ali agencije v sestavi ministrstva za obrambo, bodisi nadzor poverijo lokalnim poveljnikom, ki neposredno sodelujejo z zunanjimi izvajalci.

Nadzor s strani lokalnega poveljnika v teoriji prinaša predvsem prednost večje ažurnosti in natančnosti spremljanja zunanjega izvajalca, kar je bistvenega pomena za ocenjevanje kakovosti njegovega dela. Hkrati se je potrebno zavedati, da je položaj v katerem lokalni poveljnik kot neposredni odjemalec storitev nima nikakršnih vzvodov vpliva na kakovost dela zunanjega izvajalca zelo problematičen in se ga je smiselno izogniti.

Prednost centralnega nadzornega organa je njegova distanciranost od izvajalca in s tem neodvisnost v presoji. Presoja lokalnega poveljnika je namreč zaradi tesnih in pogostih stikov z izvajalcem lahko izkrivljena.

Centralni nadzorni organ lahko nadzor izvaja na več načinov (nenapovedani nadzorni obiski, uporaba anonimnih kontrolnih uporabnikov storitve, pregled dokumentacije), smiselno pa je, da se redno izvajajo ankete zadovoljstva uporabnikov s storitvami zunanjega izvajalca, ki morajo vključiti vse uporabnike storitev (npr. vse osebje, ki se prehranjuje v menzi, ki jo upravlja zunanji izvajalec) oz. najširši krog le-teh, s čimer se pridobi realna slika zadovoljstva uporabnikov.

Ker se lokalni in centralni nadzor lahko kakovostno dopolnjujeta, je smiselno oblikovati kombinirani sistem nadzora, t.j. sprotni nadzor s strani lokalnega poveljnika ter periodični nadzor s strani centralnega nadzornega organa, ki preverja tako delo izvajalca, kot tudi kakovost lokalnega nadzora, s čimer združimo prednosti obeh pristopov.

Poleg izvajanja nadzora mora biti jasno določen tudi organ, ki na podlagi nadzora odloča o izvršitvi sankcij, ki so opredeljene v pogodbi. Sam postopek odločanja o sankcijah pa mora biti čim krajši, saj se le tako zagotavlja učinkovitost izvajanja pogodbe.

V nadaljevanju podrobno predstavljamo implementacijo korakov 1-4, v podpoglavju o obvladovanju tveganj pa se navezujemo tudi na točko 7. Sicer točke 5-7 niso predmet te študije, saj ne zadevajo ekonomskih pač pa pravne oz. interno-organizacijske vidike outsourcinga.

2 ANALIZA PRIMERNOSTI POSAMEZNEGA PROCESA KOT PREDMETA OUTSOURCINGA

Kot smo poudarili že v predhodnem dokumentu, ki je outsourcing v vojski obravnaval s teoretičnega vidika, je za organizacijo pomembno, da so predmet outsourcinga le procesi, ki ne spadajo med njene strateške sposobnosti (Prahalad, Hamel, 1990). Oceno primernosti posameznega procesa kot predmeta outsourcinga bomo izdelali na podlagi upoštevanja petih ključnih vidikov, katerih »vsota« poda zanesljivo oceno tudi o strateškosti posameznega procesa za vojsko.

2.1 Vidik kombinacije relativnih sposobnosti in stroškov lastnega izvajanja

Prvi vidik odločanja o primernosti outsourcinga je analiza z vidika kombinacije relativnih sposobnosti za interno izvajanje posameznega procesa in relativnih stroškov, ki pri tem nastajajo. To analizo lahko predstavimo z naslednjo sliko:

Slika 6: Analiza primernosti posameznega procesa z vidika kombinacije relativnih sposobnosti in stroškov internega izvajanja dejavnosti

Sposobnost podjetja da izvaja funkcijo	Boljša kot je potrebno	Outsourcing za zmanjšanje stroškov; žrtvovanje sposobnosti, če je potrebno	Razmislek o ustanovitvi novega podjetja (če je blizu glavni dejavnosti)	
	Primerna	Outsourcing za zmanjšanje stroškov	Razmislek o ustanovitvi novega podjetja (če je blizu glavni dejavnosti)	
	Nezadostna	Outsourcing za pridobitev sposobnosti ob nižjih stroških	Outsourcing za pridobitev sposobnosti, tudi ob višjih stroških	
		Nad povprečjem dejavnosti	Na povprečju dejavnosti	Pod povprečjem dejavnosti
		Strošek na transakcijo		

Vir: *Gottfredson et al., 2005*

V nadaljevanju predstavljamo podrobno razdelan okvir za odločanje glede primernosti posameznega procesa kot predmeta outsourcinga glede na kombinacijo stroškov in sposobnosti organizacije za lastno izvajanje.

Tabela 10: Model implementacije outsourcinga v vojski: komponenta odločanja z vidika sposobnosti in stroškov

KOMBINACIJA RELATIVNE SPOSOBNOSTI IN STROŠKOV LASTNEGA IZVAJANJA		UPRAVIČENOST OUTSOURCINGA	PRIPOROČILA ZA IMPLEMENTACIJO OUTSOURCINGA
RELATIVNA SPOSOBNOST ZA LASTNO IZVAJANJE	RELATIVNI STROŠKI LASTNEGA IZVAJANJA		
Nadpovprečna	Nadpovprečna	Outsourcing za zmanjševanje stroškov – DA – ob pogoju, da je organizacija pripravljena na morebitno znižanje kakovosti izvedbe	Iskanje najučinkovitejšega izvajalca. Prvi kriterij izbire je cena.
		Outsourcing za pridobitev dodatnih sposobnosti – NE – zunanji izvajalec bo težko postavil standarde izvedbe na raven, ki bo višja od sedanje	
		Outsourcing za sprostitev kadrov – DA – ob pogoju, da je organizacija pripravljena na morebitno znižanje kakovosti izvedbe	Če je naslednji cilj outsourcinga znižanje stroškov lastne izvedbe mora biti prvi kriterij izbire zunanjega izvajalca cena. Če organizacija pred strošek postavlja kakovost izvedbe, je prvi kriterij izbire kakovost izvajalca.
Nadpovprečna	Povprečna	Outsourcing za zniževanje stroškov – DA – ob pogoju, da je organizacija pripravljena tudi na pomembno znižanje kakovostnih standardov	Iskanje najučinkovitejšega izvajalca. Prvi kriterij izbire je cena.
		Outsourcing za pridobitev dodatnih sposobnosti – NE – zunanji izvajalec bo težko postavil standarde izvedbe na raven, ki bo višja od sedanje	
		Outsourcing za sprostitev kadrov – DA – ob pogoju, da je organizacija pripravljena tudi na pomembno znižanje kakovostnih standardov, če hkrati želi znižati stroške izvedbe. Če je ob sprostitvi kadrov v prvi vrsti pomembna ohranitev kakovosti izvedbe, pa ni razlogov za padec standardov izvedbe, vendar je v tem primeru realno pričakovati, da stroški ostanejo relativno nespremenjeni.	Če je naslednji cilj outsourcinga znižanje stroškov lastne izvedbe mora biti prvi kriterij izbire zunanjega izvajalca cena. Če organizacija pred strošek postavlja kakovost izvedbe, je prvi kriterij izbire kakovost izvajalca.
Nadpovprečna	Podpovprečna	Outsourcing za zmanjševanje stroškov – NE – zunanji	

		izvajalec bo težko stroškovno učinkovitejši	
		Outsourcing za pridobitev dodatnih sposobnosti – NE – zunanji izvajalec bo težko postavil standarde izvedbe na raven, ki bo višja od sedanje	
		Outsourcing za sprostitev kadrov – DA – ob pogoju, da je organizacija pripravljena na morebitno znižanje kakovosti izvedbe in višjo ceno	Če organizacija želi poleg sprostitev kadrov primarno obdržati nizek stroškovni nivo (in se je torej pripravljena odreči kakovosti) je prvi kriterij izbire cena. Če organizacija želi poleg sprostitev kadrov primarno obdržati visok kakovostni nivo (in je torej pripravljena na verjetno povišanje cene) je prvi kriterij izbire kakovost ponudnika.
Povprečna	Nadpovprečna	Outsourcing za zmanjševanje stroškov – DA Organizaciji se verjetno ne bo potrebno odpovedati uveljavljeni kakovosti izvedbe.	Če organizacija želi primarno močno znižati stroške, je cena prvi kriterij izbire. Manjši prihranek kot želi doseči, bolj lahko pri izbiri upošteva kakovost izvajalca.
		Outsourcing za pridobitev dodatnih sposobnosti – DA – strošek izvajanja se verjetno ne bo povišal	
		Outsourcing za sprostitev kadrov – DA	Če organizacija želi poleg sprostitev kadrov primarno doseči nižji stroškovni nivo je prvi kriterij izbire cena. Če organizacija želi poleg sprostitev kadrov primarno obdržati kakovostni nivo ali ga celo dvigniti (kar pa zaradi visokih lastni stroškov ne pomeni nujno dviga cene) je prvi kriterij izbire kakovost ponudnika.
Povprečna	Povprečna	Outsourcing za zmanjševanje stroškov – DA – ob pogoju da je organizacija pripravljena na morebitno znižanje kakovosti izvedbe procesa	Prvi kriterij izbire izvajalca je cena.
		Outsourcing za pridobitev dodatnih sposobnosti – DA – ob pogoju, da je organizacija pripravljena na verjetno višjo ceno	Prvi kriterij izbire izvajalca je kakovost izvedbe.
		Outsourcing za sprostitev kadrov - DA	Če organizacija želi poleg sprostitev kadrov primarno doseči enak ali nižji stroškovni nivo je prvi kriterij izbire cena. Če organizacija želi poleg sprostitev kadrov primarno obdržati kakovostni nivo ali ga celo dvigniti (kar pa lahko

			rezultira v dvigu cene) je prvi kriterij izbire kakovost ponudnika.
Povprečna	Podpovprečna	Outsourcing za zmanjševanje stroškov – NE – zunanji izvajalec bo težko stroškovno učinkovitejši	
		Outsourcing za pridobitev dodatnih sposobnosti – DA – pod pogojem, da je organizacija pripravljena na višje stroške izvedbe	
		Outsourcing za sprostitev kadrov – DA	Če organizacija želi poleg sprostitev kadrov primarno doseči enak stroškovni nivo je prvi kriterij izbire cena, vendar je v tem primeru možen padec kakovosti izvedbe. Če organizacija želi poleg sprostitev kadrov primarno obdržati kakovostni nivo ali ga celo dvigniti (kar pa lahko rezultira v dvigu cene) je prvi kriterij izbire kakovost ponudnika.
Podpovprečna	Nadpovprečna	Outsourcing za zmanjševanje stroškov – DA	Idealni kandidat za outsourcing. Organizacija lahko z outsourcingom zniža stroške in hkrati poveča kakovost izvedbe
		Outsourcing za pridobitev dodatnih sposobnosti – DA	Idealni kandidat za outsourcing. Organizacija lahko z outsourcingom poveča kakovost izvedbe in hkrati zniža stroške.
		Outsourcing za sprostitev kadrov – DA	Idealni kandidat za outsourcing. Organizacija lahko poleg sprostitev moštva hkrati realizira še znižanje stroškov in povišanje kakovosti izvedbe.
Podpovprečna	Povprečna	Outsourcing za zmanjševanje stroškov – DA	Outsourcing verjetno ne bo prinesel pomembnega znižanja stroškov, vendar bi hkrati kakovost izvedbe morala ostati na enaki ravni ali se celo izboljšati.
		Outsourcing za pridobitev dodatnih sposobnosti – DA	Močan kandidat za outsourcing. Organizacija lahko poveča kakovost izvedbe procesa ob nespremenjenih stroških.
		Outsourcing za sprostitev kadrov – DA	Močan kandidat za outsourcing. Poleg sprostitev kadrov lahko organizacija poveča kakovost izvedbe procesa ob nespremenjenih stroških.
Podpovprečna	Podpovprečna	Outsourcing za zmanjševanje stroškov – NE – zunanji	

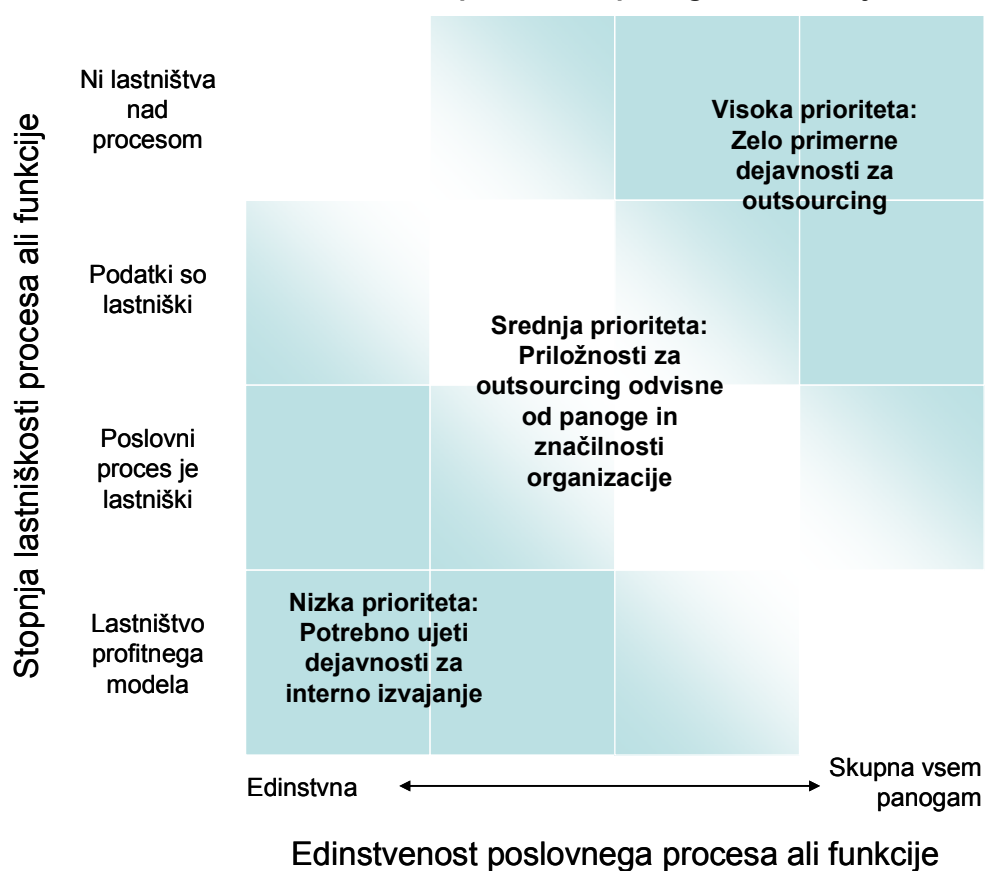
		izvajalec bo težko stroškovno učinkovitejši	
		Outsourcing za pridobitev dodatnih sposobnosti – DA –pod pogojem, da je organizacija pripravljena na višje stroške izvedbe	Prvi kriterij izbire izvajalca je kakovost izvedbe.
		Outsourcing za sprostitev kadrov – DA	Ustrezen kandidat za outsourcing, če želi organizacija poleg sprostitve kadrov doseči tudi viško kakovost izvajanja, pri čemer je pripravljena na višje stroške.

Vir: lastna analiza

2.2 Vidik stopnje lastniškosti in edinstvenosti procesa, ki je predmet outsourcinga

Poleg sposobnosti organizacije za izvajanje določenega procesa je pomembna tudi **stopnja lastništva nad procesom, ki naj postane predmet outsourcinga ter njegova edinstvenost**. Procesi, za katere sta značilni nizka stopnja lastniškosti in edinstvenosti, so najprimernejši kandidati za implementacijo outsourcinga. Kot predmet outsourcinga so primerni tudi procesi z višjimi stopnjami lastniškosti in / ali edinstvenosti, vendar ob določenih omejitvah, kot predstavljamo v sliki 7. Manjši kot sta stopnji lastniškosti in edinstvenosti posameznega procesa, bolj primeren je za outsourcing. Proces, ki ni lastniški, t.j. proces, ki temelji na znanju, ki je široko razširjeno (npr. priprava hrane in čiščenje prostorov) in ki ni edinstven (zaradi morebitnih modifikacij), ne more biti strateška prednost in osrednja sposobnost organizacije.

Slika 7: Lastniškost in edinstvenost procesa kot podlaga za odločanje o outsourcingu



Vir: *Gottfredson et al., 2005*

Stopnjo lastništva in edinstvenosti posameznega procesa lahko ocenimo na podlagi odgovorov na vprašanja predstavljena v naslednji tabeli:

Tabela 11: Model implementacije outsourcinga v vojski: komponenta odločanja z vidika lastniškosti in edinstvenosti procesa

Ocena lastniškosti posameznega procesa:

Širše kot je dostopno znanje o izvajanju posameznega procesa, večji kot je delež sorodnih organizacij, ki so ta proces že predale v izvajanje zunanjemu izvajalcu ter boljši kot so rezultati zunanjega izvajanja, nižja je stopnja lastniškosti obravnavanega procesa.

Kako široko je dostopno znanje o izvajanju tega procesa?

Kolikšen del sorodnih organizacij je ta proces že predalo v zunanje izvajanje?

Kolikšen del sorodnih organizacij razmišlja o predaji procesa v zunanje izvajanje?

Kakšne so izkušnje organizacij, kjer je ta proces že predmet outsourcinga?

Ocena edinstvenosti posameznega procesa:

Edinstvenost posameznega procesa se kaže v tem, da je organizacija le-tega sposobna izvajati na specifičen, superioren način. V takem primeru zunanji izvajalec le težko izboljša dosežene standarde oz. za to potrebuje dolgotrajno učenje.

Ali se ta proces v naši organizaciji izvaja na specifičen način ali na način, ki je širše razširjen?

V kolikšni meri bi specializiran zunanji izvajalec lahko izboljšal izvajanje procesa?

Ali naša organizacija obravnavani proces izvaja superiorno v primerjavi s sorodnimi oz. konkurenčnimi organizacijami?

Vir: lastna analiza

2.3 Vidik tržne ponudbe izvajalcev procesa, ki je predmet outsourcinga

Pomemben vidik odločanja o primernosti posameznega procesa za outsourcing, ki se hkrati navezuje na pojem lastniškosti procesa, je **analiza stanja na trgu zasebnih izvajalcev obravnavanega procesa**. Namreč, če na trgu ni kakovostne ponudbe zasebnega izvajanja obravnavane storitve, se postavlja vprašanje, ali je outsourcing sploh smiseln ali celo mogoč.

Navadno velja, da bolj kot je posamezna storitev splošna, torej nižja kot je njena lastniškost, večje je število zunanjih izvajalcev, ki takšno storitev ponujajo. Tipičen primer so storitve čiščenja prostorov, priprave hrane, transportne storitve ipd. Za kar najuspešnejšo izvedbo outsourcinga je pozitivno, da je konkurenca med ponudniki zunanjega izvajanja čim večja, saj jih le-ta posledično sili k večji učinkovitosti, boljši kakovosti in nižjim cenam. Pri analizi tržnih ponudnikov storitve, ki jo želimo predati v izvajanje, si velja postaviti sledeča vprašanja:

Tabela 12: Model implementacije outsourcinga v vojski: komponenta odločanja z vidika stanja na trgu zasebnih izvajalcev

Koliko zasebnih izvajalcev je na trgu?

Število izvajalcev na trgu je indikator konkurence, ki na njem vlada in ekonomskih zakonitosti delovanja v določenem sektorju. Tako je večje število izvajalcev znak ostrejšje konkurence. Če je na trgu le nekaj igralcev, npr. dva ali trije, lahko med njimi vlada ostra konkurenca ali pa je na trgu prisotna monopolistična praksa, ko se podjetja med seboj dogovarjajo, oz. si sledijo s cenami, kakovostjo.

Kakšna je tržna struktura oz. kakšna je stopnja tržne konkurence med podjetji? Ali obstaja tržni vodja?

Razumevanje tržne konkurence je pomembno predvsem za oblikovanje cenovnih in kakovostnih pričakovanj. Visoka stopnja konkurence sili posamezne igralce k večji učinkovitosti, kar pomeni nižje cene in višjo kakovost.

Koliko so podjetja stara? Kakšna je zgodovina razvoja tega trga?

Starost podjetij in zgodovina razvoja trga sta pomembna kazalnika ekonomskega ozadja obravnavane panoge ter stabilnosti in kakovosti ponudbe. Veliko število majhnih in mladih podjetij kaže na to, da se trg še ni konsolidiral, kar lahko negativno vpliva na kakovost in zanesljivost ponudbe.

Kakšna je struktura trga po velikosti podjetij glede na različne kazalnike, npr. prihodke, zaposlene, dobiček? Kakšna so bila gibanja omenjenih kazalnikov v zadnjih nekaj letih?

S primerjalnim pregledom poslovanja tržnih ponudnikov ugotovimo trende v poslovanju posameznih ponudnikov. Naročnik želi izvajalca, ki posluje uspešno in stabilno, kar naročniku daje določeno garancijo, da izvajalec ne bo prekinil sodelovanja zaradi poslovnih težav, fluktuacije zaposlenih, ipd.

Katere so konkurenčne prednosti posameznih ponudnikov?

Glede na cilje outsourcinga, npr. zmanjšanje stroškov ali pridobitev sposobnosti za izvajanje, t.j. povečanje kakovosti, izberemo najprimernejšega ponudnika.

Kako bi sklenitev posla, t.j. predaja posameznega procesa v izvajanje zasebnim izvajalcem, vplivala na trg zasebnih ponudnikov?

Velike organizacije se lahko ob outsourcingu soočijo s problemom, da posamezni izvajalec nima potrebnih kapacitet za izvedbo naročila. V takšnem primeru bi outsourcing, če ni ustrezno voden, lahko pripeljal do resnih motenj na relevantnem trgu, predvsem v obliki zviševanja cen. Če trg ni dovolj globok in ponudniki na njem nimajo dovolj prostih kapacitet, bo za potrebe realizacije naročila prišlo do sledeče verižne reakcije: ponudniki bodo kar najhitreje razširili svoje kapacitete, npr. najeli dodatno delovno silo, kar bo pripeljalo do povečanja cene iskanega resursa, npr. delovne sile, na trgu ter hkrati do upada kakovosti najetih resursov. Povečane stroške bo izvajalec na dolgi rok prevalil na naročnika, prav tako se bo naročnik moral soočiti z nižjo kakovostno ravno izvedbe.

Kakšne stroške oz. motnje za delovanje organizacije bi prinesla menjava enega zunanjeega izvajalca z drugim?

Outsourcing procesa pri katerem bi menjava enega izvajalca z drugim povzročila prohibitivno visoke stroške oz. omejila delovanje celotnega sistema ni smiselno. V takem primeru je potrebno bodisi še enkrat razmisliti o strateškem pomenu procesa za organizacijo, ali pa so visoki stroški zamenjave predvsem znak neustrezne ponudbe na trgu.

Ali tržni ponudniki imajo znanje potrebno za izvajanje procesa, ki naj bo po kakovosti enakovredno ali superiorno uveljavljeni interni praksi?

Ali dosedanja poslovna praksa kaže na to, da ima ponudnik ustrezno znanje?

Vir: lastna analiza

2.4 Vidik tveganj, ki jih implementacija outsourcinga prinaša organizaciji²⁷

Pomemben vidik odločanja o implementaciji outsourcinga na določenem procesu je tudi vidik tveganj, katerim se organizacija zaradi tega izpostavlja. Alternativni pogled na odločanje o procesih, ki naj bi postali predmet outsourcinga, je katerega procesa ne smemo izločiti. Tako ne kaže izločiti procesov pri katerih bi bila tveganja povezana z outsourcingom prevelika, neobvladljiva in bi strateško škodovala organizaciji. Kot podrobneje predstavljamo v podpoglavju o obvladovanju tveganj, organizacija ne sme zaradi outsourcinga priti v položaj:

- a) v katerem bi postala (strateško) odvisna od storitev zunanjega izvajalca, kar bi le-ta lahko zlorabil kot vzvod za radikalen dvig cene oz. spremembo drugih bistvenih elementov pogodbenega razmerja;
- b) kjer dela zunanjega izvajalca ne bi mogla ali ne bi bila sposobna nadzorovati, kar bi izvajalcu omogočalo, da se izogiba temeljitemu izpolnjevanju svojih obveznosti ter bi dolgoročno negativno vplivalo na kakovost opravljenih storitev;
- c) kjer bi zunanji izvajalec lahko zlorabil specifična znanja ali informacije pridobljene skozi sodelovanje z naročnikom, kar bi za naročnika pomenilo veliko poslovno škodo, v primeru vojske pa poslabšanje varnostnega položaja.

Osnovni način za obvladovanje tveganj povezanih z outsourcingom je celovita pogodba, ki jasno določa obveznosti obeh strani. Vendar pa ostaja dejstvo, da popolna pogodba ne obstaja, predvsem iz dveh razlogov: nekaterih stvari se ne da meriti oz. nadzorovati in jih posledično ni moč nedvoumno zapisati, poleg tega pa ni mogoče predvideti vseh okoliščin, ki lahko v prihodnosti nastanejo in povzročijo nesoglasja med pogodbenima strankama. Posledično vedno obstaja možnost za zlorabo pogodbenih določil, kar lahko vodi do nepotrebnih dodatnih stroškov in negativnega vpliva na organizacijske sposobnosti enega ali obeh partnerjev.

V nadaljevanju naštevamo nekatere glavne oblike in vzroke tveganj ter predlagamo rešitve za njihovo obvladovanje. Na koncu predstavimo kratek seznam tveganj s katerimi so se tuje vojske najpogosteje srečevale pri implementaciji outsourcinga.

²⁷Vsebinska podpoglavja, razen kjer je izrecno drugače navedeno, temelji na članku Clemons, Hitt, (1997).

Okvir 1: Model implementacije outsourcinga v vojski: komponenta obvladovanja tveganj povezanih z outsourcingom

A. Tveganja izhajajoča iz omejenosti predvidevanja prihodnjih okoliščin

Zaradi nezmožnosti predvidevanja vseh prihodnjih okoliščin je vsaka pogodba o outsourcingu obsojena na nepopolnost. Situacijska nedorečenost pogodbe pa je lahko temelj za materializacijo tveganja prisvojitve in tveganja oportunističnega obnašanja.

Tveganje prisvojitve intelektualne lastnine

Pri prisvojitvi gre za krajo intelektualne lastnine ali podatkov naročnika s strani zunanjega izvajalca z namenom pridobitve premoženjske koristi. Možnost za realizacijo tveganja prisvojitve se pojavi vedno, ko naročnik zunanjemu izvajalcu posreduje specifična znanja ali informacije, ki jih le-ta potrebuje za izvršitev svoje naloge, vendar pa jih nato zlorabi s prodajo tretji osebi. Npr. turistična agencija ob oblikovanju nove destinacije sodeluje z lokalnim ponudnikom, ko pa se od njega dovolj nauči, pa postane njegov neposredni konkurent. Druga možnost je izdaja zaupnih podatkov konkurentom oz. tretjim osebam.

Zunanjemu izvajalcu klient ne more preprečiti učenja, lahko pa mu v največji meri prepreči uporabo naučenega, oz. pridobljenega znanja. Mehanizem za to so t.i. konkurenčne klavzule. Navadno pa se pojavi težava z anticipiranjem možnih načinov uporabe znanja oz. podatkov.

Tveganje oportunističnega obnašanja

Do oportunističnega obnašanja lahko pride v primeru, ko naročnik postane strateško odvisen od storitev oz. produktov zunanjega izvajalca. Posledično se temu močno poveča pogajalska moč, to pa lahko izkoristi za izpogajanje višje cene svojih storitev. Običajne okoliščine, ki lahko vodijo do oportunističnega obnašanja so sledeče:

Odsotnost oz. majhno število alternativ: če je na trgu malo ponudnikov določene storitve oz. so stroški zamenjave zunanjega izvajalca zelo visoki, ima le-ta veliko pogajalsko moč.

Investicije povezane s posameznim izvajalcem: če je naročnik prisiljen izvesti določene investicije, ki so pogoj za uspešno delo posameznega izvajalca, npr. izobraževanje glede specifik proizvodnega procesa, je naročnik potisnjen v situacijo, ko bi bili stroški zamenjave zunanjega izvajalca zelo visoki. Oportunistično obnašanje se primarno preprečuje s pravilno poslovno politiko glede outsourcinga. To pomeni, da organizacija ne sme outsourcati procesov, ki so zanjo strateškega pomena oz. outsourcing ne sme iti tako daleč, da bi organizacija izgubila vso sposobnost samostojnega izvajanja procesa.

Sekundarne varovalke so lahko odškodninske klavzule – npr. zunanji izvajalec, ki je bil deležen določene investicije s strani naročnika se s pogodbo zaveže k plačilu odškodnine, če po njegovi krivdi pride do predčasnega razdora sodelovanja. Možnost za preprečitev postavljanja prekomerne cene je lahko tudi sistem odprtega knjigovodstva in spodbujanje dolgoročnosti sodelovanja ob pogoju poslovne korektnosti. Vsekakor pa te varovalke ne morejo delovati, če je naročnik strateško preveč odvisen od zunanjega izvajalca.

Seveda se lahko v podrejenem položaju znajde tudi zunanji izvajalec, posebej v primeru, ko posamezen naročnik predstavlja pomemben vir njegovih prihodkov. Naročnik se mora zavedati, da ni v njegovem interesu, da bi izvajalca cenovno ali kakorkoli drugače stisnil v kot, saj bo to dolgoročno vplivalo na poslabšanje kakovosti storitve.

B. Tveganja izhajajoča iz omejenosti vpogleda v delovanje pogodbenega partnerja

Ker posamezni pogodbeni partner ne more nadzorovati vseh dimenzij delovanja drugega pogodbenega partnerja lahko prihaja do materializacije tveganja prisvojitve intelektualne lastnine in tveganja izmikanja oz. neizpolnjevanja dolžnosti ter moralnega hazarda.

Tveganje izmikanja oz. neizpolnjevanja dolžnosti

Zaradi omejenosti kontrole svojega delovanja s strani kupca storitev ima zunanji izvajalec možnost, da dela zavestno ne opravi na najvišjem ali zahtevanem nivoju, pri tem pa še vedno zahteva polno plačilo. Najpogostejša načina neizpolnjevanja dolžnosti sta sledeča:

- a) **Uporaba manj kakovostnih inputov:** izvajalec, ki dela na podlagi ne dovolj natančno napisane pogodbe ali čigar dela naročnik ne more nadzorovati lahko z uporabo manj kakovostnih inputov realizira ekstra profit zaradi njihove nižje cene, pri čemer ni nujno da krši pogodbo. Npr., če pogodba od zunanjega izvajalca zahteva pripravo enega ribjega obroka na teden, lahko le-ta minimizira svoje stroške tako, da vedno ponudi najcenejšo ribo. Zunanji izvajalec servisa vozil, ki se zaveda, da naročnik njegovega dela ne kontrolira oz. ga ne zna kontrolirati, pa lahko izstavlja napihnjene račune oz. vgrajuje dele slabše kakovosti.

Uporaba manj kakovostnih inputov je pogost pojav pri outsourcingu. To tveganje je moč obvladovati s čim natančnejšo pogodbo oz. vzpostavitev kompetentnega nadzora nad delom zunanjega izvajalca. Način nadzora naj bo določen s pogodbo. Smiseln način nadzora je npr. zadovoljstvo odjemalcev izvajalčevih storitev, ki se ugotavlja z neodvisno anketo.

- b) **Skrivanje v skupini:** skupinsko delo, kjer je individualni prispevek za naročnika težko merljiv in je nagrajevanje posledično egalitarno, je idealna priložnost, da posamezni zunanji izvajalec prispeva podproporcionalno, zaradi česar morajo ostali prispevati več napora oz. se krivda za slab rezultat porazdeli po vseh.

Ta nevarnost je prisotna ob outsourcingu določenega procesa konzorciju izvajalcev. Obvladovati jo je mogoče z individualno obravnavo članov izvedbenega konzorcija, npr. preko aplikacije 360-stopinjskega pregleda dela ostalih partnerjev, ki ga poda vsak izmed njih, na podlagi česar se lahko pokaže partner, ki se poskuša v skupini skrivati.

Moralni hazard

Pri moralnem hazardu gre za pojav, ko se oseba, ki je zaščitena pred tveganji obnaša drugače, manj odgovorno, kot bi se, če zaščitena ne bi imela. To pomeni, da ta oseba zaradi zavarovanja ne nosi (vseh) posledic svojega delovanja oz. obnašanja, pač pa jih vsaj deloma nosijo druge osebe. Npr. voznik izposojenega avtomobila s polnim zavarovanjem bo morda vozil manj previdno, kot bi v primeru, ko zavarovanja ne bi imel. Če doživi nesrečo bo vso škodo namreč krila zavarovalnica.

V primeru outsourcinga v vojski lahko do možnosti moralnega hazarda zunanjega izvajalca pride v primerih, ko le-ta zaradi različnih razlogov ne bo nosil odgovornosti za svoja dejanja. Npr. izvajalec, ki svoje delo opravlja na opremi v lasti vojske, bo s to opremo ravnal manj skrbno kot bi ravnal z lastno, če za takšno ravnanje ne bo kaznovan. Tako bo npr. izvajalec, ki je izbran za dobo enega leta, delo pa opravlja z opremo, ki ima življenjsko dobo bistveno daljšo, npr. pet let, lahko to opremo uporabljal relativno neskrbno, pa se v času njegovega delovanja (še) ne bo pokvarila.

Zdravilo za preprečitev moralnega hazarda je optimizacija nadzora nad delom izvajalca, podobno kot v primeru izmikanja pogodbenim dolžnostim.

C. Tveganja pri pripravi razpisnih oz. pogodbenih pogojev ter izboru izvajalca

Tveganje, ki lahko pomembno ogrozi kakovost izvedbe zunanjega izvajalca je njegovo potencialno **nepoznavanje dejanskih operativnih stroškov oz. produktivnosti pri procesu, ki je predmet**

outsourcinga, ki je posledica asimetričnih informacij. Namreč, naročnik edini natančno pozna specifikke procesov, ki jih predaja v izvajanje zunanemu izvajalcu. Hkrati naročnik želi izpogajati čim nižjo ceno, zaradi česar je motiviran, da pred izvajalcem prikrije svoje stroške oz. produktivnost ali jih prikaže kot nižje kot so v resnici. Posledično lahko zunanji izvajalec sprejme prenizko ceno, t.j. ceno, ki ne omogoča rentabilnega poslovanja, to pa ga vodi k neizpolnjevanju dolžnosti.

Zato je smiselno, da naročnik pazi in po potrebi posreduje, da je pogodba sklenjena ob realni ceni, saj bo v nasprotnem primeru tudi sam utrpel pomembno ekonomsko škodo.

Prenizka cena, ki dolgoročno nujno vodi v slabo kakovost opravljenih storitev, je lahko tudi posledica **negativne selekcije** ali pa **prekletstva zmagovalca**.

Do pojava **negativne selekcije** pride v primeru, ko naročnik ne zaupa ponudnikom glede kakovosti njihovih storitev in posledično pričakuje, da bo vsak od njih svoje delo izvršil slabo. Zato se odloči za izbor najcenejšega ponudnika, s čimer pa se zelo poveča možnost, da bo storitev zaradi prenizke cene dejansko opravljena slabo. Nizka oz. prenizka cena namreč povzroči sindrom **prekletstva zmagovalca**, t.j. položaj v katerem izbrani ponudnik kmalu obžaluje svojo zmago na razpisu, saj se mu delo ne izplača. Do položaja zaznamovanega s prekletstvom zmagovalca lahko zelo verjetno pride v primeru, ko je na razpisu izbran najcenejši ponudnik, čigar cena pa je bistveno nižja od večine konkurentov. To je lahko posledica napačne presoje ponudnika.

Posledično velja, da kriterij najnižje cene ne zagotavlja nujno tudi največje dolgoročne ekonomičnosti projekta.

Do negativnega vpliva na kakovost izvedbe storitve lahko privede tudi **prevelika fluktuacija osebja zunanjega izvajalca**. Pred sklenitvijo pogodbe zato velja preveriti tudi ta vidik (Outsourcing Journal, 2007)

D. Kratek seznam tveganj, s katerimi se v povezavi z outsourcingom najpogosteje srečujejo tuje vojske ter njihove možne rešitve

Tveganje Plitev trg ponudnikov

Opis V primeru premajhnega števila ponudnikov lahko pride do neupravičeno visoke cene ali slabe kakovosti izvedbe, saj naročnik nima alternative pri izbiri.

Možne rešitve Poleg splošne obveznosti regulatorjev trga, da bdijo nad stanjem konkurence na njem, lahko naročnik zahteva poslovanje po sistemu odprtega knjigovodstva. V tem primeru ima naročnik popoln vpogled v stroške, ki so povezani z izvajanjem storitev zanj, s čimer lahko aktivno nadzoruje korektnost cene. Cena je v takem primeru oblikovana po sistemu stroški plus, kar pomeni, da se na stroške doda predhodno dogovorjena profitna stopnja. Le-ta naj bo na ravni profitnih stopenj podjetij iz sorodnih dejavnosti.

Pri sestavljanju pogodbe je potrebno paziti na definicijo stroškov, ki lahko vstopajo v ceno – npr. ali splošni administrativni stroški vstopajo v stroškovno strukturo ali se morajo pokriti iz pribitka.

Tveganje Izguba sposobnosti za lastno izvajanje procesa, ki je predmet outsourcinga

Opis Outsourcing določenega procesa lahko vodi do izgube sposobnosti lastnega izvajanja, posebej v primeru ko izvajanje v vsej vojski v celoti preide v roke zunanjega izvajalca.

Vojska Velike Britanije se je zaradi ekonomiziranja odločila za javno-zasebno partnerstvo na področju letalskih tankerjev. Ker gre za področje, ki je za vojsko, posebej v primeru konflikta, strateškega pomena, si vojska ne more privoščiti, da bi zaradi outsourcinga v kritičnem trenutku ostala brez omenjenih kapacitet. Zato je bil vpeljan **koncept sponzorirane rezerve**: piloti in osebje, ki upravlja z letali v mirnem času opravlja delo za zasebno transportno podjetje, v primeru potrebe pa jih vojska skupaj z letali vpokliče kot rezerviste.

Alternativna možnost, ki vsaj deloma ohranja določeno znanje znotraj organizacije je odločitev za **delen outsourcing** posameznega procesa. Tako v enotah, za katere je določeno znanje posebej pomembno oz. ki določen proces najpogosteje izvajajo, outsourcinga ne uvedemo.

Tveganje Neizvajanje ali neustrezno izvajanje pogodbenih določil

Opis Neizvajanje ali nepopolno izvajanje obveznosti opredeljenih v pogodbi o outsourcingu negativno vpliva na delovanje vojske.

Možne rešitve

1. Prvi preventivni ukrep mora biti **preverjanje referenc in sposobnosti izvajalcev**, ki se na izpis prijavijo.
2. **Izvajalec**, ki je bil na razpisu izbran naj **bo povabljen v t.i. integrirano projektno skupino, ki sestavi dokončno pogodbo o outsourcingu**. Naročnik mora imeti možnost, da v toku sestavljanja pogodbe odstopi od projekta, če ugotovi, da izbrani izvajalec ne bo mogel izpolniti njegovih zahtev.
3. Pred začetkom kateregakoli outsourcing projekta je potrebna postavitvev **systema nadzora** zunanjega izvajalca.
4. Pogodba o outsourcingu mora **jasno opredeliti sankcije** v primeru neizpolnjevanja pogodbenih določil. Postopek sankcioniranja mora biti prav tako določen v pogodbi ter jase in učinkovit (hiter).

Tveganje Prekomerno izkoriščanje sredstev vojske za izvajanje outsourcanega procesa s strani zunanjega izvajalca

Opis	Zunanji izvajalec, ki proces izvaja s sredstvi, ki so v lasti vojske, lahko le-ta uporablja v nasprotju z načelom dobrega gospodarja
Možne rešitve	Primarno mora pogodba o outsourcingu natančno opredeliti namene za katere se sredstva, ki so v lasti vojske lahko uporabljajo. Nadalje mora biti uporaba sredstev ustrezno ovrednotena, da vojski zagotavlja povrnitev izgube vrednosti sredstev (amortizacije). Pri določanju uporabnine je potrebno upoštevati, da so nelastniška sredstva načeloma izpostavljena večji obrabi kot lastniška.
Možna je tudi kombinacija z uvedbo mehanizma kavcije, pri katerem je vračilo le-te ob izteku pogodbenega roka odvisno od izrabe opreme, pri čemer le-to ugotavljata bodisi skupaj oba pogodbeni partnerja ali pa neodvisni cenilec.	
Tveganje Nezadovoljstvo zaposlenih kot posledica outsourcinga	
Opis	Gre za precej širok in kompleksen problem, s katerim se organizacije, ki uvajajo outsourcing pogosto srečujejo. Neustrezna obravnava človeških virov, ki se sprostijo zaradi outsourcinga – npr. prerazporeditev na slabše plačana delovna mesta ali večji odpusti ter slabo delo zunanjih izvajalcev lahko povzročita težave v delovanju vojske kot organizacije, ki je primarno odvisna od lastnih človeških virov.
Možne rešitve	V primeru, da bo outsourcing privedel do problema presežnih delavcev oz. pripadnikov, je potrebno nastalo situacijo z ustrezno organizacijsko komunikacijo reševati že pred samo izvedbo outsourcinga. Predvsem uvedba outsourcinga ne sme v zaposlenih ustvariti občutka negotovosti, ki zelo hitro privede do odhoda najboljših kadrov, saj si prav ti najlažje poiščejo stabilnejšo zaposlitev.
Prav tako je pomembno, da delo zunanjega izvajalca ne ustvarja nezadovoljstva v vojski, npr. zaradi neustrezne kakovosti. Zato je pomembno, da se kakovost dela zunanjega izvajalca preverja med neposrednimi uporabniki njegovih storitev. V primeru nezadovoljstva je potrebno razmisliti o vzrokih le-tega ter primerno ukrepati. Vzrokov za nezadovoljstvo in komplementarnih ukrepov je več, med njimi so:	
<ul style="list-style-type: none"> • Nejasnost zaposlenih glede dolžnosti, ki jih ima zunanji izvajalec: v tem primeru lahko pride do prevelikih pričakovanj zaposlenih do storitev zunanjega izvajalca oz. do nesoglasij med zaposlenimi in zunanjim izvajalcem glede delovnih dolžnosti. Odgovorni morajo na obeh straneh razjasniti morebitne nejasnosti. • Neizpolnjevanje dolžnosti s strani zunanjega izvajalca – kot opisano zgoraj • Neustreznost storitev, ki jih izvaja zunanji izvajalec: v primeru, da je pogodba o outsourcingu slabo oz. pomanjkljivo napisana lahko pride do situacije, ko zunanji izvajalec spoštuje pogodbeno določila, vendar njegovo delovanje povzroča nezadovoljstvo med zaposlenimi. Npr. pogodba zahteva, da zunanji izvajalec zagotovi en topel obrok dnevno, kar tudi stori, vendar je hrana enolična. V tem primeru je dolgoročno najbolje redefinirati pogodbeno določila, da se v prihodnje takšna situacija ne bi ponavljala. 	
Tveganje Odtekanje občutljivih informacij in zmanjšanje državne varnosti	
Opis	Neustrezna izbira zunanjih izvajalcev, ki imajo dostop do pomembnih informacij ali pa s svojim delovanjem lahko vplivajo na najpomembnejše elemente sistema državne varnosti, lahko povzroči pomembne in dolgoročne težave pri delovanju vojske.
Možne rešitve	Poglaviti mehanizem za preprečitev pristopa neprimernih oseb kot izvajalcev storitev za vojsko je varnostni pregled. Le-ta je potreben tako pred pripustitvijo posamezne osebe k izvajanju dejavnosti, kot tudi periodično med izvajanjem dejavnosti. Običajno je varnostni vidik outsourcinga v domeni vojaške obveščevalno-varnostne službe.

Tveganje Omejitev operativnih sposobnosti vojske v primeru bojnega delovanja

Opis Nepripravljenost zunanjega izvajalca na podporo vojski v času bojnega delovanja lahko pomembno vpliva na operativno bojno sposobnost le-te.

Možne rešitve Že ob sklenitvi pogodbe o outsourcingu s posameznim izvajalcem mora biti povsem jasna njegova vloga oz. delovanje v primeru prehoda vojske iz mirnodobnega v bojno delovanje. Izvajalec v takem primeru bodisi podpira vojsko ali pa izvajanje njegove dejavnosti prevzame vojska sama.

Vir: *Clemmons, Hitt (1997) in lastna analiza*

3 ANALIZA FINANČNE IN EKONOMSKE UPRAVIČENOSTI IZVEDBE OUTSOURCINGA

Analiza finančne in ekonomske upravičenosti izvedbe outsourcinga je poleg strateško-varnostnega vidika ključna podlaga za odločanje glede izvedbe outsourcinga, saj nam razjasni finančni in ekonomski vidik odločitve.

Pri pripravi analize ekonomske upravičenosti outsourcinga izhajamo iz ciljev oz. posledic, ki jih želimo z njim doseči. Bodisi želimo zunanjemu izvajalcu predati določen obstoječ proces, ali pa ob snovanju vzpostavitve novega procesa tehtamo med lastnim izvajanjem le-tega ali njegovim outsourcingom že na samem začetku.

Medtem ko so finančne posledice zaradi svojega neposrednega vpliva na finančno poslovanje organizacije nujno upoštevane, pa pri presoji outsourcinga ne smemo pozabiti na ekonomske učinke, ki jih takšna organizacijska sprememba prinese organizaciji. Največkrat gre tu za povečanje sposobnosti oz. kapacitet organizacije, ki so posledica alternativne sprostitve resursov sproščenih zaradi outsourcinga. Pregled izkušenj tujih vojsk pokaže, da je prav širitev kapacitet in njihova preusmeritev iz podpornih v ključne dejavnosti poglaviti razlog za implementacijo outsourcinga. Poleg obeh kategorij učinkov v nadaljevanju obravnavamo tudi finančno-ekonomske kriterije implementacije outsourcinga, ki jih izpeljemo iz predstavljenih učinkov.

3.1 Finančni učinki outsourcinga

Celotni finančni učinki outsourcinga obsegajo naslednje kategorije:

- **neposredni finančni učinek outsourcinga,**
- **širši finančni učinek outsourcinga in**
- **finančni učinki izhajajoči iz nadaljnje uporabe sproščenih virov** (odpravnine, odpisi, kupnine).

3.1.1 Neposredni finančni učinek outsourcinga

Izračun neposrednega finančnega učinka, ki ga bo outsourcing imel, je temeljni element analize ekonomske upravičenosti. Predstavlja namreč razliko med stroškom lastne izvedbe obravnavanega procesa in stroškom zunanjega izvajanja le-tega.

Specifikacija **stroškov lastne izvedbe**:

V sklop stroškov lastne izvedbe sodijo **vsi izogibni stroški**, t.j. stroški, ki so neposredno povezani z izvajanjem določenega procesa in ki jih ob prekinitvi izvajanja ne bi bilo več (ne upoštevajo se torej stroški, ki so porazdeljeni na več procesov in ki se ne bi zmanjšali v primeru outsourcinga posameznega procesa). Stroške lastnega izvajanja delimo v naslednje kategorije:

1. stroški dela,
2. stroški materiala,
3. amortizacija opreme.

Strošek zunanjega izvajanja sestavljajo stroški samega izvajalca, ki so pri njem potrebni za zagotovitev izpolnjevanja pogodbenih obveznosti. V primeru, da zunanji izvajalec pri izvajanju uporablja tudi sredstva v lasti vojske, se uporabnina zanje prišteva k stroškom zunanjega izvajanja.

Pri neposrednem finančnem učinku outsourcinga gre v bistvu za neposreden prihranek, ki ga organizacija z outsourcingom doseže. Ta prihranek pa ni zgolj enkrat, pač pa ga organizacija kontinuirano realizira ves čas, ko je obravnavani proces predmet outsourcinga. Konkretno, če je

strošek lastnega izvajanja procesa x za določeno organizacijo 100.000 € mesečno, medtem, ko zunanji izvajalec enako delo opravi za 90.000 € mesečno, organizacija vsak mesec prihrani 10.000 €. Pozitiven neposredni finančni učinek outsourcinga je tudi potreben (a ne tudi zadostni) pogoj za finančno upravičenost implementacije outsourcinga.

Neposredni finančni učinek outsourcinga je načeloma prihranek, ki ga organizacija lahko investira oz. porabi za povečan obseg drugih procesov ali za dodajanje novih procesov obstoječi organizacijski strukturi. Pri njegovem ocenjevanju je potrebna dobršna mera previdnosti in konservativnosti, saj tuje izkušnje kažejo, da se pričakovane koristi pogosto precenjujejo, pričakovane stroške povezane z uvedbo pa podcenjujejo. To je povezano tudi z dejstvom, da pri vpeljavi outsourcinga v vojsko ne gre zgolj za spremembe na izvedbeni ravni, medtem ko vse ostalo ostane nespremenjeno. Tuje izkušnje kažejo, da so za učinkovito vključenost in delovanje zunanjih izvajalcev znotraj vojske potrebne tudi globlje organizacijske spremembe v sami vojski.

3.1.2 Širši finančni učinek outsourcinga

Z implementacijo outsourcinga določenega procesa so neposredno povezani tudi stroški matične organizacije za zagotavljanje ustreznosti zunanjega izvajanja, predvsem gre tu za stroške priprave in izvedbe razpisa, stroške nadzora zunanjega izvajalca ter morebitne druge organizacijske stroške, ki sledijo implementaciji outsourcinga.

1. Strošek priprave in izvedbe razpisa (sestavljen iz stroškov dela, materiala, amortizacije pripadajoče opreme...)
2. Strošek nadzora zunanjega izvajanja (prav tako sestavljen iz stroškov dela, materiala, amortizacije)
3. Stroški morebitnih drugih organizacijskih sprememb, ki jih bo uvedba outsourcinga zahtevala.

Pri oceni širših finančnih učinkov posameznega projekta implementacije outsourcinga je potreben razmislek, ali je njegova izvedba lahko podprta z obstoječimi organizacijskimi kapacitetami, ali bo potrebna njihova širitev. V primeru enostavnih projektov outsourcinga bodo obstoječe organizacijske kapacitete, npr. pravna služba, služba za nadzor kakovosti lahko opravile dodatne naloge brez širitve. Kompleksni projekti outsourcinga pa lahko zahtevajo kadrovske in finančne krepitve določenih služb ali celo nakup določenih storitev pri specializiranih zunanjih ponudnikih.

3.1.3 Finančni učinki izhajajoči iz nadaljnje uporabe sproščenih resursov

Če je predmet outsourcinga obstoječ proces, bo posledica outsourcinga sprostitve določene količine resursov (ljudi, opreme), ki so v naši lasti in ki so bili nadomeščeni z resursi zunanjega izvajalca. Pri izračunu finančnih učinkov outsourcinga je potrebno upoštevati tudi nadaljnjo »usodo« sproščenih resursov. Možnosti sta dve: če sproščenih resursov ne potrebujemo za izvajanje kakega drugega procesa, jih bomo, če je govora o ljudeh odpustili oz. bodisi uskladiščili, zavrgli ali prodali v primeru materialnih resursov. To organizaciji prinese določene t.i. transakcijske stroške, ki so enkratne in prehodne narave, npr. izplačilo odpravnin. V primeru, da imamo za sproščene vire alternativno uporabo, pa bo organizacija s finančnega vidika morala vlagati v prezaposlitev teh virov, kar prav tako spada med prehodne stroške.

Možnost 1: Sproščenih resursov ne potrebujemo:

V tem primeru bo celotni finančni učinek outsourcinga sledeč:

Celotni finančni učinek outsourcinga = neposredni finančni učinek outsourcinga – organizacijski stroški povezani z outsourcingom – strošek odpustitve zaposlenih oz. skladiščenja ali odpisa materialnih resursov + prihodki od odprodaje sproščenih resursov

Možnost 2: Za sproščene resurse imamo alternativno zaposlitev znotraj organizacije:

V tem primeru bo celotni finančni učinek outsourcinga sledeč:

Celotni finančni učinek outsourcinga = neposredni finančni učinek outsourcinga – organizacijski stroški povezani z outsourcingom – strošek usposabljanja zaposljivih resursov za opravljanje alternativne zaposlitve

V primeru, da outsourcing povzroči pomembnejše organizacijske stroške in odpust sproščenih človeških virov, ki jih ne moremo zaposliti alternativno oz. odpis nepotrebnih materialnih sredstev, so lahko kratkoročni finančni učinki outsourcinga negativni. Le-to pa ne pomeni, da se outsourcing ne izplača na dolgi rok, t.j. v času nad enim letom, ko nižji strošek zunanjega izvajanja oz. pozitivni neposredni finančni učinek outsourcinga, ki ga organizacija realizira kontinuirano ves čas izvajanja outsourcinga, odtehta začetne enkratne stroške povezane z uvedbo outsourcinga. Posamezen projekt outsourcinga je smiseln, če so celotni stroški zunanjega izvajanja na koncu pogodbenega obdobja nižji od stroškov lastnega izvajanja v enakem obdobju.

Posledično je smiselno pri projektih, kjer so kratkoročni finančni učinki outsourcinga negativni, pripraviti izračun točke preloma, t.j. časovne točke, ko se stroški povezani z implementacijo outsourcinga izenačijo s prihranki, ki jih outsourcing prinese.

Pogosto se ob outsourcingu obstoječega procesa hkrati pojavita obe zgoraj opisani situaciji, saj mnogokrat lahko alternativno zaposlimo le del sproščenih virov, ki je za alternativno zaposlitev ustrezen. V tem primeru je celotni finančni učinek outsourcinga sledeč:

Celotni finančni učinek outsourcinga = neposredni finančni učinek outsourcinga – organizacijski stroški povezani z outsourcingom – strošek odpustitve dela zaposlenih oz. skladiščenja ali odpisa materialnih resursov + prihodki od odprodaje sproščenih resursov – strošek usposabljanja zaposljivih resursov za opravljanje alternativne zaposlitve

3.2 Ekonomski učinki outsourcinga

Ekonomski učinki outsourcinga se navezujejo na sposobnosti organizacije in izhajajo iz sposobnosti, ki jih prinese zunanji izvajalec, kot tudi iz povečanja oz. zmanjšanja sposobnosti, ki je posledica sprostitve lastnih resursov.

V primeru alternativne zaposlitve sproščenih virov se poleg finančnih učinkov pojavijo še ekonomski, konkretno se **povečajo kapacitete oz. sposobnosti organizacije**, zato se ekonomsko gledano njen output poveča. Tuje izkušnje kažejo, da je v vojski prav učinek povečanja kapacitet glavni razlog za izvajanje outsourcinga, saj lahko pripadnike preusmerimo iz izvajanja ne-strateških nalog na izvajanje procesov, ki so za uspeh posamezne vojske ključni.

Alternativna zaposlitev sproščenih virov je vrednostno enaka oportunitetnemu strošku njihovega opravljanja procesa, ki je bil predmet outsourcinga. Obseg ekonomskega učinka povečanja sposobnosti organizacije lahko vrednostno izrazimo kot celotno vrednost dela, ki jo sproščeni viri v novi vlogi opravljajo, npr.:

Povečanje sposobnosti organizacije = vsota vseh plač sproščenih pripadnikov na novih delovnih mestih oz. vrednost storitev, ki jih sproščeni materialni resursi nudijo skozi alternativno uporabo

Ekonomski učinek povečanja kapacitet organizacije izhaja le iz tistega dela sproščenih resursov, ki jih alternativno zaposlimo.

Ekonomski učinki outsourcinga niso neposredno zajeti v računovodskih izkazih organizacije, zaradi česar so pogosto prezrti in neutemeljeno obravnavani kot manj pomembni. Prav nasprotno, realizacija pozitivnih ekonomskih učinkov je navadno najpomembnejša posledica outsourcinga.

Merjenje ekonomskih učinkov, t.j. vpliva outsourcinga na sposobnosti vojske, je v primerjavi s finančnimi bolj zapleteno. Možnih je več kazalcev:

Fizični kazalci: npr. število vojakov oz. pripadnikov ali tehničnih oz. materialnih resursov, ki so zaradi outsourcinga podpornih dejavnosti na razpolago za vključitev v bojno delovanja ali bojno podporo. Ali npr. povečanje outputa outsourcanega procesa (ob nespremenjenih stroških) kot posledica večje učinkovitosti zunanjega izvajalca.

Kvalitativni kazalci: npr. kot odstotek izboljšanja kakovosti izvedbe outsourcanega procesa kot posledica specialističnih znanj zunanjega izvajalca ali odstotek izboljšanja kakovosti izvedbe procesa na katerem so zaposleni sproščeni resursi.

Finančni kazalci: razlika med oportunitetnim stroškom lastnega izvajanja outsourcanega procesa, t.j. vrednostjo izvajanja alternativne zaposlitve, in stroškom lastnega izvajanja outsourcanega procesa. Npr. razlika med plačo vojaka, ki je bil zaradi outsourcinga iz mesta stražarja sproščen za odhod na misijo v tujino, ter njegovo plačo na dolžnosti stražarja.

Običajno je ekonomske učinke posamezne odločitve mogoče izraziti na vse tri omenjene načine, vendar pa pri tem obstaja možnost, da ocene po posameznih načinih ne bodo konsistentne. Npr. v primeru, ko se plača pripadniku vojske ne spremeni, čeprav je zaradi outsourcinga prestavljen na opravljanje za vojsko pomembnejšega dela. V takih primerih je potrebno izbrati kazalec, ki najbolje odraža vpliv na sposobnosti vojske.

3.3 Kriteriji upravičenosti implementacije outsourcinga

Za presojo upravičenosti outsourcinga veljata poleg strateško-varnostnih parametrov, dva temeljna kriterija: finančni kriterij in kriterij sposobnosti organizacije oz. ekonomski vidik outsourcinga.

S finančnega vidika velja, da je **outsourcing finančno upravičen le v primeru, ko je celotni finančni učinek outsourcinga pozitiven ali vsaj enak nič.**

Enako velja tudi z ekonomskega vidika – **outsourcing ne sme pripeljati do zmanjšanja sposobnosti organizacije.**

Vendar moramo pri odločanju o implementaciji outsourcinga nujno upoštevati oba vidika. Projekt outsourcinga, ki bo organizacijo pripeljal tako do finančnega prihranka, kot do povečanja sposobnosti je popolnoma neproblematičen. Postavlja pa se vprašanje izvedbe projektov, ki enega od zgornjih kriterijev ne izpolnjujejo.

Upravičenost projekta je v takem primeru **odvisna od cilja, ki ga zasledujemo**. Ker je temeljni razlog outsourcinga v večini vojsk prav pomanjkanje razpoložljivih resursov, je navadno primarni **cilj outsourcinga povečanje sposobnosti vojske preko sprostitve resursov** iz opravljanja ne-osrednjih dejavnosti in njihove prezaposlitve na ključne dejavnosti. V tem primeru **lahko outsourcing vojski prinese tudi finančno izgubo, če le-to odtehta povečanje sposobnosti, ki je rezultat outsourcinga**. Npr. zunanje izvajanje varovanja objektov je sicer dražje kot lastno, a pozitivni ekonomski učinek preusmeritve sproščenih resursov na opravljanje pomembnejših nalog to povečanje stroškov odtehta.

V primeru **ko pa je glavni cilj outsourcinga zmanjšanje stroškov**, pa je možno dopustiti, da se **zmanjšajo sposobnosti vojske, pod pogojem, da so finančni prihranki večji od negativnih ekonomskih učinkov**. Takšen je npr. primer britanskega partnerstva pri pomorski logistiki, kjer britanska vojska transportne ladje zgolj najema, nima pa jih v lasti. Dejstvo je, da so sposobnosti britanske vojske na področju logistike zaradi tega nekoliko zmanjšane, vendar to izgubo presegajo finančni prihranki nastali zaradi pretvorbe velikih fiksnih stroškov v variabilne.

V vsakem primeru je potrebno upoštevati vpliv posameznega projekta outsourcinga na celotno delovanje vojske, ne le na proces, ki je predmet outsourcinga. Finančni prihranki, ki so rezultat outsourcinga in zmanjšanja sposobnosti vojske na enem procesu so namreč pogosto investirani v krepitev nekega drugega procesa.

4 IZBIRA OBLIKE OUTSOURCINGA IN NAČINA ZARAČUNAVANJA STORITEV ZUNANJEGA IZVAJALCA

V sledečem poglavju predstavljamo kriterije za izbiro najustreznejše oblike implementacije outsourcinga ter pripadajočega najustreznejšega načina zaračunavanja storitev zunanjega izvajalca.

4.1 Izbira najustreznejše oblike outsourcinga

Pri odločanju o izbiri najprimernejšega oblike za outsourcing posameznega procesa je potrebno upoštevati naslednje dejavnike in možnosti s katerimi se srečujemo v okviru teh dejavnikov:

1. Cilji outsourcinga:

- 1.1. sprostitev resursov iz izvajanja podpornih dejavnosti,
- 1.2. pridobitev resursov, ki so strateškega pomena, a rabljeni le občasno,
- 1.3. pretvorba fiksnih stroškov v variabilne,
- 1.4. restrukturiranje financiranja izgradnje investicijskih sredstev v smeri enakomernega toka stroškov.

2. »Produkt« procesa, ki je predmet outsourcinga

- 2.1. enostavna ali sestavljena (večfazna) storitev,
- 2.2. vodenje in izvedba investicijskega procesa,
- 2.3. financiranje izgradnje investicijskih dobrin,
- 2.4. izgradnja in upravljanje investicijskih dobrin.

3. Financiranje izvedbe procesa:

- 3.1. redno plačevanje obveznosti iz proračunskih sredstev,
- 3.2. zasebno financiranje (in odplačilo preko sistema koncesije).

4. Lastništvo sredstev potrebnih za izvajanje procesa:

- 4.1. sredstva v lasti vojske,
- 4.2. sredstva prispeva izvajalec.

Vojska lahko kot naročnik outsourcinga izbira med naslednjimi oblikami outsourcinga oz. javno-zasebnega partnerstva:

- **Navadni outsourcing:** vojska izvajanje enostavne ali kompleksne – sestavljene storitve odda zunanjemu izvajalcu. Le-ta lahko proces izvaja s sredstvi v lasti vojske ali z lastnimi sredstvi. Navadno izvajalec lahko uporabi lastna sredstva, če je pogodbeno razmerje dovolj dolgo, da se mu nakup le-teh splača, medtem ko je v primerih kratkoročnih pogodbenih razmerij običajno, da sredstva prispeva vojska. Izvajanje storitev se plačuje redno iz sredstev proračuna.
- **Vodenje in izvedba investicijskega procesa – model glavnega izvajalca:** krovna pogodba z glavnim izvajalcem le-tega zadolži za izvedbo vseh projektnih faz v okviru dogovorjenega proračuna. Tako vojski ni potrebno iskati izvajalcev za posamezne projektne faze, kar močno razbremeni samo vojsko, kot tudi izboljša upravljanje s tveganji, saj so specializirani zunanji izvajalci navadno bistveno boljše usposobljeni za planiranje in izvedbo investicije. Poleg tega lahko specializiran zunanji glavni izvajalec doseže tudi prihranke pri stroških podizvajalcev. Britanska vojska npr. to obliko uporablja predvsem za izvedbo gradbeniških projektov.

Ko tehtamo lastno vodenje in izvedbo investicijskega procesa ter predajo takšnega posla zunanjemu izvajalcu, moramo v primerjavi s stroškom zunanjega izvajalca upoštevati tako dejanski strošek lastne izvedbe kot tudi oportunitetne stroške lastnega izvajanja.

Dejanski strošek lastne izvedbe se nanaša tako na proces vodenja kot izvajanja investicijskega procesa.

Oportunitetni strošek lastne izvedbe vodenja in izvajanja investicijskega procesa pa nam pove kolikšna je vrednost dela, ki bi ga lastni resursi lahko opravili, če ne bi opravljali odrejenega dela, ampak neko drugo. Ker je oportunitetni strošek ekonomska, ne pa finančna kategorija, ne vstopa neposredno v finančne izkaze organizacije, kar lahko vodi do zanemarjanja sicer pomembnega dejavnika odločanja. Koncept oportunitetnega stroška je v primeru vodenja in izvajanja investicijskih procesov posebej relevanten. Investicijski projekti se namreč običajno izvajajo le občasno, kar pomeni, da za njihovo vodenje in izvedbo organizacija nameni resurse, ki sicer opravljajo neko drugo delo. Posledično morajo zaradi novih nalog ti resursi zmanjšati output na svojem stalnem delovnem področju, to dejstvo pa je potrebno pri izračunu ekonomske upravičenosti tudi upoštevati.

Obseg oportunitetnega stroška lastne izvedbe = vrednost alternativne zaposlitve resursov

Lastno vodenje in izvedba investicijskega procesa sta upravičena, če:

Strošek lastne izvedbe + oportunitetni strošek lastne izvedbe < strošek zunanjega izvajanja

- **Zasebno investicijsko financiranje:** zasebni investitor zgradi oz. proizvede določeno osnovno sredstvo in z njim upravlja, vojska pa mu plačuje izvedene storitve. Posamezen investicijski projekt, ki je predmet zasebnega investicijskega financiranja, je dogovorjen v dolgoročni, načeloma vsaj 10-letni, pogodbi. Po izteku pogodbene dobe sredstvo pripade v last države. S tem se državni proračun izogne enkratnim velikim plačilom za nakup kapitalskih dobrin, le-ta se namreč pretvorijo v enakomeren tok plačil za opravljene storitve v okviru pogodbenega roka.
- **Partnerstvo:** gre za najkompleksnejšo obliko outsourcinga, ki vključuje tako financiranje, kot tudi vodenje in izvajanje investicije ter njeno kasnejše upravljanje. Navadno je javno-zasebno partnerstvo uporabljeno za realizacijo kapitalsko zahtevnih investicij, kjer želi vojska kombinirati vse prej omenjene možnosti. Posebej se partnerstvo uporablja pri izgradnji sredstev, kjer vojska ne poseduje celotnega znanja, npr. pri izgradnji glavnega bojnega tanka. Plod partnerstva so resursi strateškega pomena, pri čemer ima vojska možnost, da v primeru možnosti kombinirane tržne in vojaške uporabe izgrajenih sredstev le-ta najame po potrebi in s tem velike fiksne stroške pretvori v občasne variabilne.

Za projekte v katerih vojska in zunanji izvajalec nastopata kot partnerja so navadno značilni kapitalna intenzivnost, tehnološko-procesna kompleksnost, obsežnost in dolgoročnost. Poleg tega je vsak projekt specifično zasnovan v smislu organizacijske in finančne konstrukcije. Posledično vsak partnerski projekt zahteva svojo metodologijo evalvacije ekonomske upravičenosti projekta.

Na načelni ravni pa velja, da stroške lastnega izvajanja in partnerstva primerjamo za obdobje, za katero velja pogodba o partnerstvu oz. za čas življenjske dobe sredstev, ki so izgrajena v partnerstvu.

V naslednji tabeli predstavljamo kombinacije dejavnikov, ki jim najbolj ustreza posamezna oblika outsourcinga.

Tabela 13: Model implementacije outsourcinga v vojski: komponenta izbire oblike outsourcinga

Najprimernejša oblika outsourcinga	NAVADNI OUTSOURCING ENOSTAVNEGA ALI SESTAVLJENEGA PROCESA	VODENJE IN IZVEDBA INVESTICIJSKEGA PROCESA	ZASEBNO INVESTICIJSKO FINANCIRANJE	PARTNERSTVO	
Cilji outsourcinga	Sprostitev resursov iz izvajanja nestrategičnih podpornih dejavnosti	Prenos managementa in izvedbe projekta zunanjemu glavnemu izvajalcu	Prestrukturiranje financiranja izgradnje investicijskih sredstev (iz financiranja izgradnje v plačilo dejanske uporabe)	Pridobitev strateških resursov in sposobnosti, (ki so rabljeni le občasno oz., ki imajo tudi tržno uporabo)	Pretvorba fiksnih stroškov v variabilne (iz financiranja izgradnje v plačilo dejanske uporabe)
Vsebina procesa, ki je predmet outsourcinga	Enostavna ali sestavljena (večfazna) storitev	Vodenje in izvedba investicijskega procesa	Financiranje in upravljanje investicijskih dobrin	Financiranje, izgradnja in upravljanje investicijskih dobrin	
Produkt procesa, ki je predmet outsourcinga	Izvedena storitev (npr. vzdrževanje objektov)	Proizvedene oz. dobavljene investicijske dobrine (npr. izgrajen objekt)	Proizvedene oz. dobavljene investicijske dobrine (npr. flota vozil)	Proizvedene oz. dobavljene investicijske dobrine (npr. strateški letalski tankerji)	
Financiranje izvajanja procesa	Tekoče financiranje iz proračuna	Tekoče financiranje iz proračuna	Zasebno financiranje z odplačilom preko koncesije	Zasebno financiranje z odplačilom preko koncesije	
Lastništvo sredstev potrebnih za izvajanje procesa	V lasti vojske V lasti zasebnega izvajalca	Navadno v lasti izvajalca, lahko mešano	V lasti zasebnega izvajalca	V lasti zasebnega izvajalca	
Dolžina pogodbenega obdobja	Navadno kratka do srednja (1-4 let) Navadno srednja do dolga (2-5+ let)	Čas trajanja izvedbe projekta (npr. za čas izgradnje vojašnice)	Dolga; nad 5 let, lahko več desetletij	Dolga; nad 5 let, lahko več desetletij	

Vir: lastna analiza

4.2 Izbira načina zaračunavanja storitev zunanjega izvajalca

Za obračunavanje storitev zunanjih izvajalcev se najpogosteje uporabljajo sledeči pristopi:

Stroški plus	<p>Cena se oblikuje po principu pribitka določene profitne stopnje oz. dodatka na celotne stroške izvedbe. Profitna stopnja je dogovorjena v pogodbi in je primerljiva s profitnimi stopnjami, ki jih podjetja v sorodnih dejavnostih dosegajo na trgu. Navadno je takšen pristop k postavljanju cene kombiniran s pristopom odprtega knjigovodstva, kjer ima naročnik prost pregled nad postavkami, t.j. stroški, ki vstopajo v ceno. Možna oz. priporočljiva je motivacija izvajalca, da ob znižanju stroškov, ki ne vpliva na kakovost izvedbe, obdrži del prihranka. Način stroški plus je predvsem priporočljiv za aplikacijo v primerih enostavnega outsourcinga.</p>
Fiksna cena	<p>Pogodba kot plačilo predvidi fiksni znesek. Problem pogodb s fiksnim zneskom je, da mora biti obseg izvedbe storitve zelo natančno določen, da v fazi izvedbe ne prihaja do nesoglasij. Izvajalec namreč vsako storitev, za katero meni, da ni opredeljena s pogodbo, razume kot dodaten strošek, za katerega bodisi dodatno zaračuna ali pa se mu poskuša izmakniti oz. ga minimizirati, kar nujno rezultira v manjšem obsegu ali kakovosti izvedbe. Pristop fiksne cene je moč uporabiti pri vseh oblikah outsourcinga.</p>
Plačilo na enoto	<p>Pogodba definira enotno ceno za enoto izvedene storitve oz. produkta, ne glede na količino. Uporablja se predvsem pri enostavnem outsourcingu. Plačilo na enoto je pogosto uporabljeno tudi v primerih zasebnega investicijskega financiranja in partnerstva. Vojska v določenem obdobju plačuje storitve zasebnega izvajalca in sredstev, ki jih je le-ta zgradil za vojsko. Po preteku koncesijskega obdobja pa sredstva pripadejo v last vojske.</p>
Variabilna cena glede na obseg	<p>Cena variira glede na obseg izvedbe. Pri takšnem cenovnem modelu je potrebno upoštevati specifične produkcijskega procesa izvajalca ter cenovni model ustrezno oblikovati. Tako bo pri produkciji, ki realizira velike učinke ekonomije obsega, t.j. katere stroški na enoto proizvoda padajo s povečevanjem količine, ustrezno zniževanje cene enote proizvoda ob povečevanju količine. Obratno velja za dejavnosti, ki so podvržene rastočim stroškom proizvodnje ob povečevanju le-te. Ob postavitvi cene je potrebno upoštevati tudi gibanje fiksnih stroškov, ki se lahko ob določenem povečanju količine proizvodnje stopničasto povečajo, npr. zaradi nabave novega stroja. Uporaba omenjenega načina je primerna predvsem za obsežnejše in kompleksnejše procese, ki so navadno predmet zasebnega investicijskega financiranja ali partnerstva.</p>
Cenovni model maksimalne cene z motivacijsko klavzulo	<p>Ta način nagraduje izvajalca za nadpovprečno izvedbo storitve, npr. preseženo kakovost, dobavne roke oz. ga kaznuje za podpovprečno poslovanje. Npr. pogodba lahko definira ceno X za postavitev spletne strani v roku 90 dni, v primeru, da bi bila izvedba hitrejša definira ceno X+n, v primeru zamude pa obratno. Motivacijski bonusi oz. malusi morajo biti s pogodbo natančno opredeljeni. Uporaba načina maksimalne cene z motivacijsko klavzulo je mogoča in smiselna pri vseh oblikah outsourcinga.</p>
Spremembe cene	<p>Pogodba lahko vsebuje klavzulo o pogojih spremembe cene, npr. časovni interval ali okoliščine, ko se cena na novo izpogaja. Smiselna je pri vseh oblikah outsourcinga, le pri pogodbah s kratkim pogodbenim rokom (do enega leta) je nepotrebna, saj se ob sklepanju nove pogodbe lahko spremenijo tudi pogoji.</p>
Kombinirani pristop	<p>Možna je kombinacija opisanih pristopov za kar najučinkovitejše obračunavanje storitev zunanjega izvajalca. Tako je npr. pri outsourcingu priprave hrane možna</p>

kombinacija fiksne cene in odprtega knjigovodstva z vnaprej dogovorjeno profitno stopnjo. Zunanji izvajalec se zaveže za fiksno ceno obroka, za dodatne storitve ali vlaganja v opremo pa je plačan po načelu odprtega knjigovodstva in predhodno dogovorjene profitne stopnje.

▪ **III. ŠTUDIJA PRIMERA UPORABE MODELA ZA ODLOČANJE O
OUTSOURCINGU:
ANALIZA PRIMERNOSTI IN UPRAVIČENOSTI
IMPLEMENTACIJE OUTSOURCINGA NA PRIMERU
VAROVANJA OBJEKTOV SLOVENSKE VOJSKE**

V pričujočem poglavju celovito obravnavamo vse vidike outsourcinga varovanja objektov SV kot primera implementacije outsourcinga v SV. Primarni namen tega poglavja je demonstracija priprave študije primernosti in upravičenosti outsourcinga po metodologiji modela implementacije outsourcinga, ki smo ga predstavili v prvem delu dokumenta.

Za izdelavo študije primera je bil v dogovoru s SV izbran proces varovanja objektov SV na dveh ravneh: vojašnici Celje s pripadajočim skladiščem ter na nivoju celotne SV.

1 TUJE IZKUŠNJE Z ZUNANJIM VAROVANJEM VOJAŠKIH OBJEKTOV

Analizo primernosti varovanja objektov SV kot predmeta outsourcinga začenjamo s predstavitvijo podatkov, ki smo jih zbrali z anketo med evropskimi vojskami ter preko sekundarnih virov za vojsko ZDA.

1.1 Rezultati ankete: outsourcing varovanja objektov v evropskih vojskah in izkušnje

Koncept outsourcinga je na področju varovanja vojaških objektov močno prisoten. Šest članic Nata je v varovanje vojaških objektov že intenzivno vključilo zunanje izvajalce. Le-ti objekte varujejo povečini v kombinaciji z vojsko oz. civilnimi osebami zaposlenimi v vojski. Razlog za odločanje o prenosu varovanja na zunanje izvajalce je v vseh primerih pomanjkanje profesionalnega vojaškega osebja, ki mora biti posledično razporejeno na naloge z največjim učinkom.

Tabela 14: Outsourcing varovanja objektov v evropskih vojskah, po državah, anonimizirano

Država	Način izvajanja varovanja	Trajanje obstoječe ureditve	Morebitne težave	Načrtovane spremembe / možne spremembe
D1	V celoti vojska	Stalno	Pomanjkanje vojakov	Zmanjševanje števila objektov, ki se jih varuje in uvedba tehničnega varovanja
D2	V celoti vojska	Stalno	Pomanjkljivo varovanje, neustrezna namestitve moštva varovanja	Zmanjšanje števila varovanih objektov in moštva za varovanje
D3	Varovanje izvaja vojska	-	-	Ni načrtov o spremembah
D4	Varovanje izvaja vojska	-	-	-
D5	Vojska, okrepljena s civilnimi zaposlenimi	-	-	Ni načrtov o spremembah
D6	Vojsko progresivno nadomeščajo zunanji izvajalci	-	-	-
D7	Progresivno uvajanje zunanjih izvajalcev ter civilnega osebja v vojski	Od l. 2000	-	Ni načrtov o spremembah
D8	Zunanji izvajalci varujejo večino vojašnic in pomembnejših objektov. MV varuje MORM in GŠMV ter skladišče orožja.	Od 1.1.2005	-	Ni načrtov o spremembah
D9	Varovanje deloma izvajajo zunanji izvajalci. Vojska nadzoruje prostore za hrambo ključev.	Postopno uvajanje od l. 2005	-	Ni načrtov o spremembah
D10	Varujejo vojska in zunanji izvajalci	-	-	-

Vir: lastna anketa

Evropske vojske, ki so odgovorile na našo anketo, se srečujejo s podobnim izzivom kot SV, t.j. pomanjkanjem pripadnikov in iz tega izhajajočo potrebo po sprostitev sil, ki so vezane na izvajanje podpornih dejavnosti.

1.2 Izkušnje vojske ZDA z outsourcingom varovanja objektov

V ZDA so z outsourcingom varovanja vojaških objektov pričeli v letu 2003, ko so zasebne varnostne službe prevzele varovanje sedmih oporišč oz. vojaških kompleksov v ZDA, med drugim oporišča Fort Bragg, ki je eno najpomembnejših v vojski ZDA. Program je bil začel z enostavnim outsourcingom brez javnega razpisa, v nadaljevanju pa se je varovanje s strani zunanjih izvajalcev do leta 2006 razširilo na skupno več kot 60 vojaških oporišč v ZDA. Zunanji izvajalci med drugim skrbijo za varovanje pomembnih in obsežnih vojaških kompleksov kot so npr. Fort Sill, Fort Bragg, Fort Benning, Fort Hood ter nekaterih skladišč orožja in streliva.

Ameriške izkušnje kažejo, da je varovanje vojaških objektov s strani zunanjih izvajalcev možno, vendar je za kar največjo kakovost storitev in ekonomičnost izvedbe potrebno upoštevati določena pravila.

Uvajanje zunanjih izvajalcev v varovanje vojaških objektov ameriške vojske je pregledalo ameriško računsko sodišče (Government Accountability Office) in ugotovilo več pomanjkljivosti pri sprejemanju odločitev o najemu posameznega zasebnega izvajalca. Ameriški vojski je očitana predvsem netransparentnost postopkov izbire, premajhna uporaba javnih razpisov ter preslab nadzor nad delom in kakovostjo zunanjih izvajalcev. Dejansko je ameriška vojska varovanje na večini lokacij oddala lokalnim izvajalcem brez javnih razpisov in v nekaterih primerih celo brez ustreznih sposobnosti. Vse to je vodilo v razmeroma visoke stroške outsourcinga in ogrozilo nivo kakovosti opravljenih storitev (US GAO, 2006).

Tako je npr. mornarica ZDA leta 2005 zunanjim izvajalcem predala varovanje pomorske baze v Pearl Harbourju, skladišča municije v West Lochu in komunikacijskega centra Wahiawa (vse Havaji). S tem je z dolžnosti varovanja sprostilo 150 vojakov, vrednost 5-letne pogodbe pa je znašala 83 mio \$, kar znese letno 110.667 \$ na nadomeščenega vojaka (Pacific Business News; 2005). Pogodbeni partner je bil izbran brez javnega razpisa. Da je pogodbeni vrednost visoka kaže podatek, da je v letu 2007, t.j. dve leti kasneje, povprečna letna bruto plača varnostnika v ZDA znašala nekaj manj kot 25.000 \$ (US Dep. of Labor, 2008).

V naslednji tabeli navajamo lokacije na katerih je vojska ZDA varovanje predala zunanjim izvajalcem.

Tabela 15: Seznam vojaških objektov vojske ZDA z zunanjim varovanjem

Lokacija	Izvajalec	Način izbire izvajalca
Adelphi Laboratory Center	Chenega Integrated Systemsb	Brez razpisa
Anniston Army Depot	Akal Security, Inc.	Javni razpis
Barnes Building	Chenega Integrated Systems	Brez razpisa
Fort Belvoir	Coastal International Security, Inc.	Javni razpis
Fort Benning	Chenega Integrated Systems	Brez razpisa
Fort Bliss	Chenega Integrated Systems	Brez razpisa
Blue Grass Army Depot	Akal Security, Inc.	Javni razpis
Fort Bragg	Alutiiq Security & Technology	Brez razpisa
Fort Campbell	Akal Security, Inc.	Javni razpis
Carlisle Barracks	Alutiiq Security & Technology	Brez razpisa
Fort Carson	Alutiiq Security & Technology	Brez razpisa
Fort Detrick	Chenega Integrated Systems	Brez razpisa
Detroit Arsenal/Selfridge and Seville Manor	Alutiiq Security & Technology	Brez razpisa
Fort Drum	Coastal International Security, Inc.	Javni razpis
Dugway Proving Grounds	Chenega Integrated Systems	Brez razpisa
Fort Eustis/Fort Story	Alutiiq Security & Technology	Brez razpisa
Fort Gordon	Chenega Integrated Systems	Brez razpisa
Fort Greely	Chenega Integrated Systems	Brez razpisa
Fort Hood	Akal Security, Inc.	Javni razpis
Fort Huachuca	Chenega Integrated Systems	Brez razpisa
Fort Irwin	Chenega Integrated Systems	Brez razpisa
Fort Jackson	Chenega Integrated Systems	Brez razpisa
Fort Knox	Chenega Integrated Systems	Brez razpisa
Fort Leavenworth	Alutiiq Security & Technology	Brez razpisa
Fort Lee	Alutiiq Security & Technology	Brez razpisa

Fort Leonard Wood	Alutiiq Security & Technology	Brez razpisa
Letterkenny Army Depot	Alutiiq Security & Technology	Brez razpisa
Fort Lewis	Akal Security, Inc.	Javni razpis
Fort McPherson/Fort Gillem	Alutiiq Security & Technology	Brez razpisa
Fort Meade	Alutiiq Security & Technology	Brez razpisa
Military Ocean Terminal, Sunny Point	Akal Security, Inc.	Javni razpis
Fort Monmouth	Alutiiq Security & Technology	Brez razpisa
Fort Monroe	Alutiiq Security & Technology	Brez razpisa
Fort Myer/Fort McNair	Chenega Integrated Systems	Brez razpisa
Natick Soldier Systems Center	Alutiiq Security & Technology	Brez razpisa
Picatinny Arsenal	Alutiiq Security & Technology	Brez razpisa
Fort Polk		Brez razpisa
Presidio of Monterey		Brez razpisa
Red River Army Depot		Brez razpisa
Redstone Arsenal		Brez razpisa
Fort Richardson		Brez razpisa
Fort Riley		Javni razpis
Fort Sam Houston		Brez razpisa
Sierra Army Depot		Brez razpisa
Fort Sill		Brez razpisa
Fort Stewart/Hunter Army Airfield		Javni razpis
Tooele Army Depot		Brez razpisa
Fort Wainwright		Brez razpisa
Walter Reed Army Medical Center		Brez razpisa
U.S. Military Academy at West Point		Brez razpisa
White Sands Missile Range		Brez razpisa
Yuma Proving Grounds		Brez razpisa

Vir: GAO, 2006

2 CILJ OUTSOURCINGA VAROVANJA OBJEKTOV SV IN OCENA MOŽNOSTI DOSEGANJA CILJA

Podobno kot večina modernih profesionalnih vojsk se tudi SV sooča s pomanjkanjem človeških virov, kar vpliva na njene sposobnosti izpolnjevanja poslanstva, t.j. pripravljenosti za in izvajanja bojnega delovanja. Uveljavljena (delna) rešitev tega problema je sprostitev človeških virov z izvajanjem podpornih nalog preko outsourcinga le-teh zunanjim izvajalcem. Tako je temeljni cilj outsourcinga varovanja v SV sprostitev človeških virov.

K oceni obsega sprostitve virov katerega bi dosegli z outsourcingom varovanja objektov SV smo pristopili preko analize podatkov SV o kadrovskih zahtevah procesa varovanja tako za lokacijo Celje kot za nivo celotne SV.

2.1 Kadrovski vidik varovanja: vojašnica Celje in pripadajoče skladišče

V vojašnici Celje v posameznem 12-urnem turnusu varujejo 3 pripadniki SV. Na mesečni ravni se za potrebe varovanja opravi ca. 2.160 delovnih ur, kar predstavlja polno zaposlitev (176 ur mesečno) za 12,27 oseb. Zaradi upoštevanja zakonskih zahtev povezanih z delom pa varovanje vojašnice Celje na mesečni ravni veže ca. 15 pripadnikov.

Tabela 16: Obremenitev človeških virov iz naslova varovanja vojašnice Celje

Naloga varovanja	Število oseb na turnus	Število oseb na dan	Mesečno število opravljenih ur	Obremenitev v človek*mesec	Mesečno vezane sile
Varovanje 12 ur	3	6	2.160	12,27	15 (faktor 5 ²⁸)

Viri: SV, lastni izračuni

Pripadajoče skladišče, ki je v domeni vojašnice Celje pa varujejo trije pripadniki SV, ki so na dolžnosti več dni. Ker se posamezniku 12 ur dnevno obračuna kot pripravljenost na delovnem mestu in se ne šteje v redno delo je za varovanje skladišča na mesečni ravni vezanih zgolj 9 pripadnikov SV, čeprav je število opravljenih delovnih ur enako kot v primeru vojašnice Celje.

Tabela 17: Obremenitev človeških virov iz naslova varovanja skladišča vojašnice Celje

Naloga varovanja	Število oseb na nalogi	Število oseb na dan	Mesečno število opravljenih ur	Obremenitev v človek*mesec	Mesečno vezane sile
Varovanje več dni	3	3	2.160	12,27	9 (faktor 3 ²⁹)

Viri: SV, lastni izračuni

Varovanje vojašnice in pripadajočega skladišča 20. MOTB, katerega pripadniki varovanje izvajajo mesečno, veže 24 pripadnikov.

²⁸ Za izračun obsega mesečne vezave sil potrebnih za izvajanje varovanja na 12-urnem turnusu se število izvajalcev po metodologiji SV v posameznem turnusu pomnoži s 5.

²⁹ Za izračun obsega mesečne vezave sil potrebnih za izvajanje varovanja na večdnevni nalogi se število izvajalcev po metodologiji SV v posameznem turnusu pomnoži s 3.

2.2 Kadrovski vidik varovanja: celotna slovenska vojska

Po podatkih MORS so obremenitve z varovanjem objektov SV naslednje:

Tabela 18: Obremenitev človeških virov iz naslova varovanja v SV

Naloga varovanja	Število oseb na turnus	Število oseb na dan	Mesečno vezane sile (št. pripadnikov SV)
Varovanje 12 ur	82	164	410 (faktor 5)
Patrulje do 12 ur	8	16	40 (faktor 5)
Varovanje več dni	62	62	186 (faktor 3)
SKUPAJ	152	242	636

Viri: SV, lastni izračuni

Za varovanje objektov SV je v vsakem trenutku zadolženih 242 pripadnikov SV. Vendar pa zaradi upoštevanja delovne zakonodaje, bolniških odsotnosti ipd. varovanje veže kar 636 pripadnikov SV mesečno.

Iz naslova varovanje je mesečno opravljenih 109.440 delovnih ur, kar predstavlja dobrih 621 človek-mesecev oz. 8,9% vse opravljene delovne obveznosti merjeno v človek-mesecih.

Outsourcing celotnega varovanja objektov SV bi le-tej popolnoma sprostil 636 pripadnikov, ki so vezani za varovanje objektov.

Poleg 636 pripadnikov, ki jih varovanje objektov SV veže, ima SV še 243 pripadnikov, ki so dosegljivi za nalogo. Ker gre za sile, ki posredujejo v primeru izrednih situacij z nalogo dodatnega zavarovanja objektov, bi te odzivne sile tudi v primeru outsourcinga običajnega varovanja SV morala obdržati. Zaradi tega dejstva 243 pripadnikov SV, ki so pripravljeni za nalogo nismo upoštevali v izračunu obremenitve človeških virov, niti v izračunu lastne cene varovanja.

Pri obravnavi sprostitev človeških virov, ki bi nastali z outsourcingom varovanja objektov v SV je potrebno upoštevati tudi dejstvo, da SV nekaterih pripadnikov ne more zaposliti drugače kot na dolžnosti varovanja (zaradi starosti, zdravstvenih razlogov). Razgovori v SV so pokazali, da častniki odgovorni za organizacijo varovanja pazijo, da za varovanje izberejo predvsem pripadnike, ki (trenutno) ne morejo opravljati drugih nalog, oz. tiste pripadnike, ki trenutno niso potrebni za izvajanje pomembnejših procesov. To pomeni, da bi bili v primeru outsourcinga varovanja realistično prihranki nekaj manjši, saj bi del pripadnikov SV še naprej izvajal naloge varovanja³⁰.

Glede na dejstvo, da je v SV trenutno zaposlenih ca. 6.900 oseb bi sprostitev 636 oseb z izvajanja varovanja teoretično pomenila sprostitev 9% vseh človeških virov oz. ca. 14% vseh vojakov in podčastnikov, kot glavnih nosilcev izvajanja varovanja. Tudi ob upoštevanju dejstva, da bi bili dejanski prihranki nekaj manjši, bi tolikšna sprostitev sil nedvomno predstavljala pomembno pridobitev za SV.

³⁰ Tu predpostavljamo, da SV ne bi odpuščala pripadnikov, ki so že doslej izvajali zgolj naloge varovanja.

3 PRIMERNOST PROCESA VAROVANJA OBJEKTOV SV KOT PREDMETA OUTSOURCINGA

Primernosti procesa varovanja objektov SV kot predmeta outsourcinga bomo obravnavali z vidikov relativnih stroškov in sposobnosti lastnega izvajanja tega procesa s strani SV, z vidika lastniškosti in edinstvenosti tega procesa ter možnostjo obvladovanja tveganj, ki bi bila pri outsourcingu prisotna.

3.1 Vidik relativnih stroškov in sposobnosti SV za izvajanje varovanja

Na samem začetku obravnave bomo proučili kakšni so stroški lastnega izvajanja varovanja s strani SV v primerjavi s tržno ceno zunanjih ponudnikov enakovrednih storitev. Poleg tega bomo upoštevali tudi sposobnost SV za izvajanje procesa varovanja.

3.1.1 Relativni stroški lastnega izvajanja varovanja objektov v SV

Za oceno relativnih stroškov lastnega izvajanja varovanja objektov v SV smo primerjali lastno ceno varovanja objektov SV s ponudbo uveljavljenega, neodvisnega zunanjega ponudnika storitev varovanja. SV nam je za potrebe ocene njihove lastne cene posredovala podatke o kadrovskih vidikih varovanja ter plačah in ostalih stroških, ki so neposredno povezani z izvajanjem varovanja objektov. Hkrati smo od družbe za varovanje G7 pridobili ponudbo za vsebinsko enakovredno storitev.

Pri izračunu stroška lastnega izvajanja varovanja v SV smo izhajali iz podatkov o plačah, dodatkih in nadomestilih posredovanih s strani SV ter iz Pravilnika o plačah in drugih prejemkih delavcev Ministrstva za obrambo in organov v sestavi.

Izračun stroška lastnega izvajanja varovanja pokaže, da strošek po posameznih mesecih ni enak, primarno zaradi spreminjajoče se sestave moštva, ki objekte čuva. Na višino stroška po posameznem pripadniku SV namreč vpliva veliko število dejavnikov, med drugim: čin, število let službovanja v SV, skupna delovna doba, drugi dodatki, ki se od pripadnika do pripadnika razlikujejo. Zato je mogoča le ocena stroška. Le-ta je nekoliko natančnejša v primeru izračuna za posamezno lokacijo vojašnice Celje in pripadajočega skladišča, medtem ko je za nivo celotne SV izračun nekoliko manj natančen.

Tako za varovanje na lokaciji Celje kot za celotno SV veljajo enake stroškovne kategorije, ki smo jih upoštevali pri izračunu. V vseh primerih strošek lastnega izvajanja varovanja namreč obsega:

- strošek dela z dodatki za delo v manj ugodnem času,
- strošek nadomestil prevoza na delo,
- strošek malice in
- strošek opreme, ki se uporablja pri izvajanju varovanja.

Pri oceni stroška dela z dodatki za delo v manj ugodnem času smo izhajali iz agregiranih podatkov SV o bruto plačah brez dodatkov po posameznih tarifnih razredih. Višino povprečne plače v posameznem tarifnem razredu smo izračunali kot aritmetično sredino zneska plač v treh različnih mesecih, in sicer oktobru in novembru 2007 ter januarju 2008, s čemer smo dosegli dober približek povprečnega mesečnega stroška. Višino dodatkov za delo v manj ugodnem delovnem času smo izračunali z uporabo veljavnega Pravilnika o plačah in na podlagi izračuna obsega posameznih vrst opravljenih ur (nočno delo, nočno delo na dela proste dneve, pripravljenost na delovnem mestu itd.). Osnovo za oceno stroška nadomestil za prevoz na delo smo pridobili s strani SV in sicer posebej za lokacijo Celje ter celotno SV. Izhajali smo iz povprečnega mesečnega stroška v letu 2007. Strošek malice smo ocenili na podlagi pavšalnega mesečnega zneska, ki nam ga je posredovala SV. Strošek opreme je bil ocenjen na podlagi stroškovnika SV za opremo in podatka o dobi uporabe le-te. V letnem strošku

varovanja smo upoštevali še strošek letnega regresa v višini določeni za javni sektor v letu 2007, pomnoženi s številom človek mesecev varovanja opravljenih v enem mesecu.

Vsi zneski so izračunani kot kategorije, ki predstavljajo dejanski strošek SV, t.j. plače in dodatki so izračunani kot bruto bruto zneski. »Obrutenje« smo izvedli na podlagi podatka SV o bruto plačah in povprečnem količniku razmerja med bruto in bruto bruto plačo, ki je za obravnavane mesece znašal 1,161.

Tabela 19: Lastna cena varovanja vojašnice Celje

Vrsta stroška	Ocena mesečnega stroška (€, dejanski strošek SV)
<i>Delo z dodatki za delo v manj ugodnem času</i>	17.413
<i>Nadomestilo za prevoz</i>	4.088
<i>Strošek malice</i>	859
<i>Strošek opreme</i>	290
<i>Strošek regresa³¹</i>	767
SKUPAJ MESEČNO	23.417

Vir: SV in lastni izračuni

Tabela 20: Lastna cena varovanja skladišča, ki pripada vojašnici Celje

Vrsta stroška	Ocena mesečnega stroška (€, dejanski strošek SV)
<i>Delo z dodatki za delo v manj ugodnem času</i>	15.027
<i>Nadomestilo za prevoz</i>	4.088
<i>Strošek malice</i>	859
<i>Strošek opreme</i>	290
<i>Strošek regresa</i>	767
SKUPAJ MESEČNO	21.031

Vir: SV in lastni izračuni

Tabela 21: Lastna cena varovanja vojašnice Celje in pripadajočega skladišča na letni ravni

Objekt	Ocena letnega stroška (€, dejanski strošek SV)
<i>Vojašnica Celje</i>	281.007
<i>Skladišče Celje</i>	252.374
SKUPAJ	533.381

Vir: SV in lastni izračuni

Primerjava lokacij vojašnice Celje in pripadajočega skladišča pokaže, da je varovanje skladišča nekoliko cenejše, kar je v skladu s podatkom o silah, ki jih omenjeno varovanje veže. Na letni ravni varovanje vojašnice Celje predstavlja za SV strošek v višini ca. 281.000 €, varovanje skladišča znese ca. 252.000 €, skupaj nekaj več kot 530.000 € letno.

S strani uveljavljenega tržnega ponudnika storitev varovanja, podjetja G7 smo pridobili ponudbo za varovanje obeh objektov na lokaciji Celje. Kakovost storitve ostane enaka, v ceni pa so upoštevani vsi stroški plač, materiala in nadomestil zaposlenim.

³¹ Preračunan na mesečno raven

Tabela 22: Ponudba Skupine G 7 za varovanje objektov na lokaciji Celje

Objekt	Celotni strošek za SV (€, dejanski strošek SV)
Vojašnica Celje	262.000
Skladišče Celje	262.000
SKUPAJ	524.000

Vir: G7

Primerjava ponudbe zunanjega izvajalca in cene lastnega izvajanja pokaže, da so stroški lastnega izvajanja varovanja na nivoju povprečnih stroškov v panogi, kar je znak, da je lastna izvedba varovanja v SV stroškovno učinkovita. Tako se stroški varovanja za SV z outsourcingom tega procesa zunanjemu izvajalcu ne bi bistveno zmanjšali.

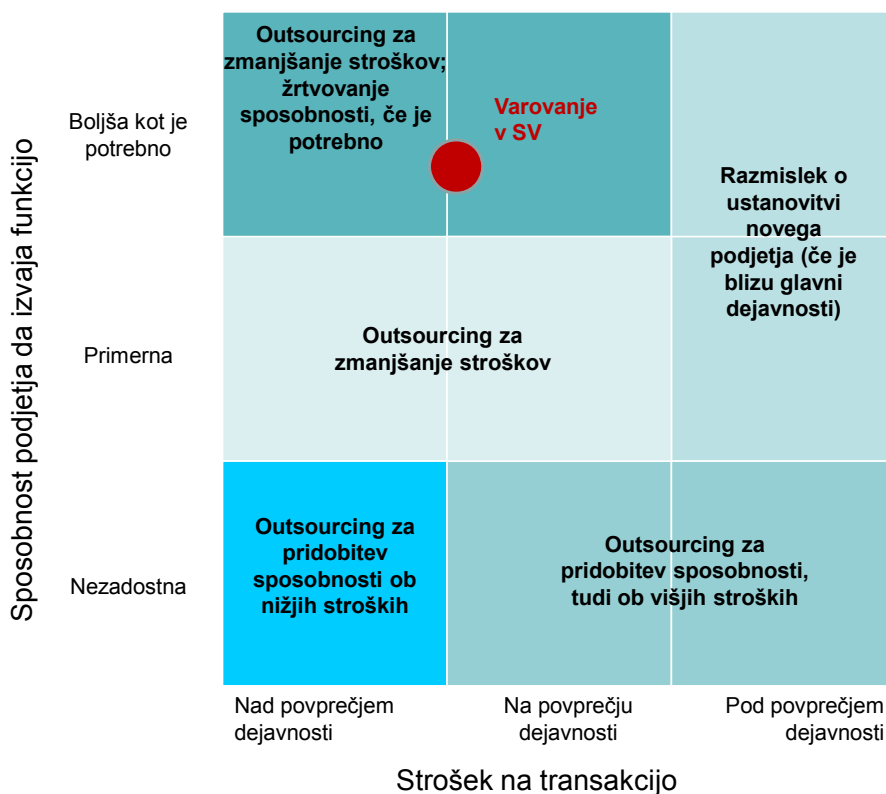
3.1.2 Relativna sposobnost SV za lastno izvajanje varovanja

SV je v vseh letih svojega delovanja izvajala varovanje svojih objektov, poleg tega je v njeni domeni tudi načrtovanje tega procesa, v katero so vpeti tako pristojni lokalni poveljniki kot Poveljstvo sil SV, ki izvajanje varovanja vodi in nadzoruje. Proces se izvaja po uveljavljenih postopkih, za potrebe varovanja pa SV razpolaga tudi z vso potrebno opremo in znanjem. Obenem ima SV na voljo tudi reakcijske sile, ki lahko varovanje na posamezni lokaciji po potrebi okrepijo. Glede na vse omenjeno lahko ugotovimo, da so relativne sposobnosti SV za izvajanje varovanja objektov nadpovprečne.

3.1.3 Sklep: primernost varovanja objektov SV kot predmeta outsourcinga z vidika relativnih stroškov in sposobnosti lastnega izvajanja

Kombinacijo relativnih stroškov in sposobnosti za lastno izvajanje varovanja lahko prikažemo z naslednjo sliko:

Slika 8: Kombinacija relativnih stroškov in sposobnosti SV za lastno izvajanje varovanja



Vir: Gottfredsson et al., 2005 in lastna analiza

Ugotovimo lahko, da z vidika stroškov, ob predpostavki ekvivalentne kakovosti in vsebine izvajanja storitve, outsourcing ne bo prinesel pomembnih prihrankov, saj razlika med lastno ceno in ponudbo zunanjega izvajalca ne presega niti 2% vrednosti lastne cene SV. Hkrati se zaradi obstoječe visoke kakovosti izvajanja varovanja ne more pričakovati bistveno izboljšanje zaradi uvedbe outsourcinga.

Z vidika sprostitve človeških virov, ki je hkrati glavni cilj outsourcinga varovanja (str. 14) pa je outsourcing upravičen. Če želi SV ob tem zadržati kakovost in obseg izvajanja procesa na dosedanji ravni bodo, kot kaže ponudba G7 stroški ostali nespremenjeni. Če pa bi ob sprostitvi človeških virov SV želela doseči tudi znižanje stroškov, pa bi se morala vsebina storitve spremeniti, kar bi lahko pomenilo nižjo kakovost izvedbe.

3.1.4 Vidik stopnje lastniškosti in edinstvenosti lastnega izvajanja procesa varovanja objektov SV

Stopnjo lastniškosti in edinstvenosti lastnega izvajanja procesa varovanja objektov SV bomo ocenili na podlagi predstavljenega vprašalnika.

3.1.5 Stopnja lastniškosti lastnega izvajanja varovanja objektov SV

Kako široko je dostopno znanje o izvajanju tega procesa?

Glede na veliko število zasebnih ponudnikov storitev varovanja lahko sklepamo, da je znanje o izvajanju varovanja objektov široko dostopno.

Kolikšen del sorodnih organizacij je ta proces že predalo v zunanje izvajanje?

Na podlagi ankete, ki smo jo izvedli med evropskimi vojskami in zbranih sekundarnih podatkov lahko zaključimo, da je outsourcing varovanja objektov med evropskimi vojskami že močno uveljavljen, enako velja tudi za vojsko ZDA.

Kakšne so izkušnje organizacij, kjer je ta proces že predmet outsourcinga?

Izvedena anketa ni pokazala obstoja pomembnejših težav. Izkušnje vojske ZDA pa kažejo, da lahko ob neustrezni izvedbi izbora zunanjih izvajalcev, t.j. brez javnega razpisa, pride do problemov tako s stroškovnega kot kakovostnega vidika.

Široka paleta komercialnih ponudnikov izvajanja varovanja, relativno velik delež tujih vojsk, ki so proces varovanja že predale v izvajanje zunanjim izvajalcem ter široka dostopnost znanja o izvajanju varovanja kažejo na to, da je **stopnja lastniškosti lastnega izvajanja procesa varovanja objektov v SV zelo nizka.**

3.1.6 Stopnja edinstvenosti lastnega izvajanja varovanja v SV

Ali se ta proces v organizaciji izvaja na specifičen način ali na način, ki je širše razširjen?

Na podlagi pogovorov s pristojnimi častniki SV ter predstavnikom zasebnega ponudnika storitev varovanja lahko ugotovimo, da kljub visoki kakovosti lastne izvedbe varovanja SV, le-ta ni bistveno drugačna od storitve, ki so jo sposobni zagotoviti zunanji izvajalci.

V kolikšni meri bi specializiran zunanji izvajalec lahko izboljšal izvajanje procesa?

Zaradi visoke kakovosti obstoječega izvajanja varovanja in dejstva, da je primarni cilj outsourcinga varovanja objektov SV sprostitve človeških virov, ni pričakovati zvišanja kakovostnih standardov izvajanja procesa zaradi outsourcinga le-tega.

Ali organizacija obravnavani proces izvaja superiorno v primerjavi s sorodnimi oz. konkurenčnimi organizacijami?

Dolgoletne izkušnje, celovito obvladovanje procesa in ustrezna opremljenost zagotavljajo, da SV izvaja varovanje objektov na visoki ravni. Zaradi razširjenosti znanja o izvajanju obravnavanega procesa in zadostnih kapacitet pa so zunanji izvajalci sposobni ponuditi enakovredno storitev.

Intervjuji z odgovornimi častniki v SV glede operative izvajanja varovanja ter primerjava praks SV s praksami zasebnih varnostnih podjetij so pokazali, da je **stopnja edinstvenosti procesa varovanja v**

SV relativno nizka, saj obravnavani proces ne izkazuje posebnih specifik, prav tako ni pomembnih razlik v usposobljenosti kadra, ki varovanje izvaja.

Kombinacija nizke stopnje lastniškosti in edinstvenosti procesa varovanja jasno kaže, da varovanje objektov ni in ne more biti osnovna kompetenca SV. Drugače povedano, četudi SV ta proces zelo dobro izvaja, pa široka razširjenost znanja o njem in visoko število zasebnih ponudnikov varnostnih storitev omogočata, da bi obravnavani proces podobno uspešno opravljal tudi zunanji ponudnik.

3.2 Vidik tržne ponudbe izvajalcev procesa, ki je predmet outsourcinga

Tržno ponudbo zunanjih izvajalcev varovanja objektov bomo ocenili na podlagi odgovorov na naslednja vprašanja.

Koliko zasebnih izvajalcev je na trgu?

V Sloveniji je za varovanje premoženja registriranih več kot 50 zasebnih podjetij (ZRSZV, 2008), kar je očitno znak, da je **konkurenca med izvajalci na trgu močna**. Večina podjetij je relativno majhna, nekatera so del večjih sistemov za katere opravljajo naloge varovanja (HIT, Krka, Iskra, Gorenje). Nekaj podjetij pa je glede na svojo velikost sposobnih izvedbe večjih nalog.

Kakšna je tržna struktura oz. kakšna je stopnja tržne konkurence med podjetji? Ali obstaja tržni vodja?

Po podatkih portala GVin.com (2008) je bilo v panogi SKD 74.600 Poizvedovanje in varovanje I. 2007 registriranih 118 podjetij. Od tega je 12 podjetij imelo več kot 100 zaposlenih, tri izmed njih pa več kot 500 zaposlenih. Največja tri podjetja so v I. 2007 imela skupno 47 mio € prihodkov.

Relativna homogenost storitve zasebnega varovanja objektov, t.j. dejstvo, da se obravnavana storitev zaradi široke razširjenosti znanja med ponudniki ne razlikuje pomembno, je indikator visoke stopnje konkurence znotraj panoge. Večja podjetja (Sintal, G7) lahko obravnavamo kot tržne vodje, saj zaradi svojih kapacitet narekujejo panožne standarde.

Kakšna je struktura trga po velikosti podjetij glede na različne kazalnike, npr. prihodke, zaposlene? Kakšna so bila gibanja omenjenih kazalnikov v zadnjih nekaj letih?

Velikost podjetij glede na prihodke in število zaposlenih smo analizirali na podlagi podatkov portala GVin.com, za obdobje 2003 – 2007. Za potrebe podrobnejše analize smo upoštevali le podjetja z več kot 100 zaposlenimi v letu 2007. Ta omejitve izhajajo iz poudarka na stabilnosti in sposobnosti, ki ju zaradi pomena kakovosti in obsega izvedbe varovanja objektov potrebuje SV. Le-to pa lahko zagotovijo le večja podjetja.

Spodnja tabela kaže, da so po številu zaposlenih v panogi zasebnih varnostnih podjetij največje družbe G7 z 991 zaposlenimi, Sintal z 889 zaposlenimi ter Varnost Maribor z 803 zaposlenimi. Če upoštevamo še sestrška podjetja znotraj poslovnih skupin pa je največja skupina Sintal z več kot 1.200 zaposlenimi., druga pa skupina G7 z 991 zaposlenimi v I. 2007.

V omenjenih podjetjih se je število zaposlenih v zadnjih petih letih vztrajno povečevalo s povprečno letno stopnjo rasti med 11 in 15%. Še 9 družb za varovanje ima več kot 100 zaposlenih, več kot 100 družb pa manj kot 100 zaposlenih.

Tabela 23: Gibanje števila zaposlenih v družbah za varovanje z več kot 100 zaposlenimi

Naziv podjetja	Povprečno letno število zaposlenih					Povprečna letna rast
	2003	2004	2005	2006	2007	
G7	705,2	775,64	800	939	991,26	11,31%

SINTAL PODJETJE ZA VAROVANJE						
	490,17	604,3	685,95	812,81	888,85	13,83%
VARNOST MARIBOR	492	573,42	609,95	728,42	802,81	14,73%
PROSIGNAL	120	153	167	197	211,2	12,46%
GROUP 4	138	138	153,25	172,53	209,25	16,85%
VARNOST LJUBLJANA	99,83	241,12	249,83	201,25	182	-14,65%
SINTAL FIVA	284,42	225,7	196,95	176,13	160,49	-9,73%
SINTAL CELJE	133,53	138,17	131,32	138,78	140,47	3,43%
VARNOST & INTERTRONICS	104	110,89	122,75	123,91	132,83	4,02%
VARNOST VIČ	134,7	133,73	135,62	132,24	129,96	-2,11%
FIT VAROVANJE	62,33	69,5	81,36	103,26	119,52	21,20%
SINTAL MB	40	45	54	116	118	47,82%
SKUPAJ	2.804	3.208	3.388	3.841	4.086	9,90%

Vir: GVin.com, 2008

Na strani prihodkov je slika podobna. Podjetje Sintal je v letu 2007 realiziralo 27,3 mio € prihodkov, kar je skoraj 50% več kot najbližji konkurent, G7. Na tretjem mestu je podjetje Varnost Maribor. Vsa omenjena podjetja, kot tudi celotna panoga zasebnega varovanja, izkazujejo stabilno rast prihodkov v zadnjih petih letih. Prihodki največjih treh podjetij so v tem obdobju v povprečju rasli med 13% do 21% na leto.

Tabela 24: Gibanje prihodkov v družbah za varovanje z več kot 100 zaposlenimi

Naziv podjetja	Čisti prihodki od prodaje (€)					Povpreč na letna rast
	2003	2004	2005	2006	2007	
G7	14.525.787	15.159.920	15.172.591	18.379.291	19.465.336	13,27%
SINTAL PODJETJE ZA VAROVANJE	13.205.203	15.311.797	19.047.804	23.843.322	27.295.009	19,71%
VARNOST MARIBOR	9.073.310	11.323.137	12.959.009	15.779.092	19.081.021	21,34%
PROSIGNAL	2.532.327	2.905.961	3.095.396	3.583.833	3.789.621	10,65%
GROUP 4	2.044.264	2.173.306	2.565.700	3.281.990	3.981.962	24,58%
VARNOST LJUBLJANA	1.037.075	2.881.711	2.928.989	2.958.210	2.720.328	-3,63%
SINTAL FIVA	3.428.789	3.019.752	3.403.839	2.895.043	2.836.108	-8,72%
SINTAL CELJE	2.243.162	2.755.579	3.202.663	3.985.942	4.905.001	23,76%
VARNOST & INTERTRONICS	1.660.490	1.924.884	2.095.569	2.218.577	2.621.709	11,85%
VARNOST VIČ	1.689.328	1.689.415	1.694.444	1.850.662	1.963.009	7,63%
FIT VAROVANJE	979.082	1.100.134	1.222.348	1.646.535	1.984.934	27,43%
SINTAL MB	1.092.082	2.023.191	2.336.648	2.982.354	3.848.765	28,34%

Vir: GVin.com, 2008

Katere so konkurenčne prednosti posameznih ponudnikov?

Zaradi strateškega pomena visoke kakovosti varovanja bi morala SV izbirati med uveljavljenimi in večjimi ponudniki varovanja, ki zaradi opremljenosti, kakovosti in števila kadrov ter drugih kapacitet lahko visoko kakovost izvedbe tudi zagotovijo.

Kako bi sklenitev posla, t.j. predaja posameznega procesa v izvajanje zasebnim izvajalcem, vplivala na trg zasebnih ponudnikov?

Trenutno največja zasebna varnostna podjetja v Sloveniji zaposlujejo nekaj manj kot 4.100 oseb, prvi dve podjetji pa skupaj nekaj več kot 2100. Ca. 636 varnostnikov, ki bi bili potrebni za izvajanje varovanja objektov SV bi predstavljalo kar 16% vseh zaposlenih v obravnavanih zasebnih družbah. Glede na velikost in globino trga je očitno, da celotnega varovanja vseh objektov SV ne bi moglo samostojno izvesti nobeno posamezno podjetje. Hkrati bi hiter prehod celotnega varovanja objektov SV v domeno zasebnega sektorja najverjetneje predstavljal prevelik zalogaj za trenutno zasebno ponudbo, kar bi rezultiralo v dvigu cen in upadu kakovosti izvedbe.

Posledično bi bilo smiselno, da SV v primeru outsourcinga varovanja objektov podvzame naslednja koraka:

- Outsourcing varovanja naj bo postopen, npr. izveden v dveh letih namesto naenkrat. Tak način hkrati omogoči SV učenje na izkušnjah. Npr. najprej se lahko outsourca varovanje manjših in ne-kritičnih objektov, pridobljene izkušnje pa se uporabi ob oddaji varovanja na večjih in pomembnejših objektih;
- SV naj v posameznem razpisu outsourcing bodisi razdeli v več »paketov« (npr. po geografskem ključu) in sama izbere več izvajalcev tako, da bodo le-ti lahko kakovostno izvajali pogodbene dolžnosti. Alternativno lahko vojska uporabi sistem glavnega izvajalca. V tem primeru izbere eno podjetje, ki pa mora ob prijavi predstaviti konzorcij v okviru katerega bo lahko izvedel pogodbene obveznosti, ki bi presegle njegove lastne kapacitete.

Kakšne stroške oz. motnje za delovanje organizacije bi prinesla menjava enega zunanjega izvajalca z drugim?

Zaradi že omenjene homogenosti storitve varovanja objektov kot produkta in visoke stopnje konkurence med zasebnimi izvajalci, v primeru menjave zunanjih izvajalcev ne bi smelo priti do pomembnejših težav.

Ali imajo tržni ponudniki znanje potrebno za izvajanje procesa, ki naj bo po kakovosti enakovredno ali superiorno uveljavljeni interni praksi?

Podjetja, ki so med zasebnimi ponudniki varovanja tržni vodje, imajo dolgoletne izkušnje, znanje in sposobnosti za izvedbo enakovredne storitve. V prid tega govori tudi dejstvo, da številni ključni kadri zunanjih ponudnikov storitev varovanja izhajajo iz vrst policije in vojske.

Glede na navedene podatke lahko zaključimo, da je slovenski trg zasebnih ponudnikov storitve varovanja objektov dovolj razvit, visoka stopnja konkurence, ki vlada na njem pa ponudnike sili v cenovno konkurenčnost in učinkovito delovanje.

3.3 Vidik tveganj, ki jih implementacija outsourcinga varovanja objektov prinaša SV

Pomemben vidik odločanja o izvajanju varovanja objektov SV je tudi stopnja tveganja, ki bi ji bila s tem SV izpostavljena in možnost obvladovanja posameznih oblik tveganj.

3.3.1 Tveganja izhajajoča iz omejenosti predvidevanja prihodnjih okoliščin

Tveganje prisvojitve intelektualne lastnine

Glede na relativno homogenost storitve varovanja objektov, ki se izraža skozi dokaj nizko stopnjo lastniškosti in edinstvenosti varovanja v SV, ter dejstvo, da SV varovanja ne izvaja kot profitno dejavnost, ni možno, da bi zunanji izvajalec skozi izvajanje pogodbenega procesa pridobil znanja, ki bi

jih nato lahko uporabil na način, s katerim bi škodoval »tržnemu« položaju SV na področju varovanja objektov.

Tveganje oportunističnega obnašanja izvajalca kot posledice strateške odvisnosti

Glede na nizko stopnjo lastniškosti in edinstvenosti varovanja za SV in iz tega izhajajoče nestrategičnosti ter relativne globine trga zasebnih ponudnikov SV ne bi bila v položaju, kjer bi od posameznega izvajalca lahko postala strateško odvisna. Nadalje, globina trga in relativna homogenost procesa varovanja kot storitve preprečuje, da bi posamezni izvajalec pridobil prekomerno pogajalsko moč in le-to izkoristil za vsebinsko neutemeljeno povišanje cene. Hkrati SV zaradi narave svojega dela ne more zaradi outsourcinga izgubiti sposobnosti za lastno izvajanje varovanja objektov.

3.3.2 Tveganja izhajajoča iz omejenosti vpogleda v delovanje pogodbenega partnerja

Kakovost izvajanja varovanja je seveda visokega pomena za SV in celotno nacionalno varnost. Kakovost dela zunanjega izvajalca je mogoče zagotavljati le, če je njegovo delo moč nadzorovati. SV pa je za nadzor zunanjih izvajalcev varovanja objektov visoko usposobljena, tako na operativni, kot na strateški ravni. Na operativni ravni namreč lahko delo zunanjega izvajalca nadzorujejo za to odrejeni pripadniki SV, npr. dežurni častnik v posamezni vojašnici. Na nacionalni ravni pa SV preko svoje varnostno-obveščevalne službe izvaja kontrolo varnostnega profila osebja zunanjega izvajalca ter oblikuje in preverja standarde izvajanja varovanja. Hkrati v rokah SV še naprej ostaja načrtovanje izvajanja varovanja. Na koncu SV ohranja pomembno varovalko v obliki intervencijskih sil, ki lahko v kateremkoli trenutku okrepijo ali nadomestijo zunanjega izvajalca pri izvajanju njegovih nalog.

Ob predpostavki, da bi vojska nadaljevala uveljavljeno prakso načrtovanja in nadzora varovanja objektov tveganj, ki izhajajo iz omejenosti vpogleda v delovanje pogodbenega partnerja, praktično ni. Uveljavljeni sistem nadzora procesa varovanja v SV bi namreč zagotovil zelo dober vpogled v delovanje zunanjega izvajalca, kar bi učinkovito preprečilo **tveganje neizpolnjevanja ali izmikanja pogodbenim dolžnostim**.

Tveganje moralnega hazarda ne bo prisotno, če bo zunanji izvajalec za izvajanje varovanja uporabljal lastno opremo.

3.3.3 Tveganje pri pripravi razpisnih oz. pogodbenih pogojev ter izboru izvajalca

Poglavitno tveganje pri pripravi razpisnih pogojev in kasnejšem izboru izvajalca je, da postopek ne podpira izbire izvajalca, ki bi bil najprimernejši za doseg ciljev outsourcinga. To tveganje je možno obvladati z ustrezno sestavo izbirnih pogojev. Npr. če SV poleg sprostitev človeških virov primarno želi ohraniti visoko kakovost varovanja, mora biti le-to tudi ključni dejavnik izbire.

Hkrati je potrebno za potencialne pogodbene partnerje preveriti stopnjo fluktuacije osebja, ki lahko negativno vpliva na kakovost opravljenih storitev.

4 FINANČNI IN EKONOMSKI VIDIKI OUTSOURCINGA VAROVANJA OBJEKTOV SV

4.1 Neposredni finančni učinek outsourcinga

Neposredni finančni učinek outsourcinga je razlika med lastno ceno varovanja in ceno zunanjega izvajalca. Na podlagi primerjave med oceno lastne cene varovanja SV in ponudbe uveljavljenega zunanjega izvajalca lahko ugotovimo, da bi bil neposredni finančni učinek outsourcinga relativno majhen. Za lokacijo Celje tako govorimo o prihranku nekaj manj kot 10.000 € letno oz. prihranku v višini 1,8% lastne cene izvajanja varovanja.

Tabela 25: Lastna cena varovanja vojašnice Celje in pripadajočega skladišča na letni ravni

Objekt	Ocena letnega stroška (€, dejanski strošek SV)
Vojašnica Celje	281.007
Skladišče Celje	252.374
SKUPAJ	533.381

Vir: podatki SV in lastna analiza

Tabela 26: Ponudba Skupine G7 za varovanje objektov na lokaciji Celje

Objekt	Celotni strošek za SV (€, dejanski strošek SV)
Vojašnica Celje	262.000
Skladišče Celje	262.000
SKUPAJ	524.000
NEPOSREDNI FINANČNI UČINEK OUTSOURCINGA VAROVANJA OBJEKTOV SV	9.381 (1,8%)

Vir: G7

Če omenjeni 1,8% prihranek od osnove, ki nam jo predstavlja lastna cena izvajanja varovanja objektov SV apliciramo na nivo celotne SV, govorimo o prihranku ca. 243.000 € letno.

Tabela 27: Lastna cena varovanja na nivoju celotne SV in ocena neposrednega finančnega učinka outsourcinga

Vrsta stroška	Ocena mesečnega stroška (€, dejanski strošek SV)
<i>Delo z dodatki za delo v manj ugodnem času</i>	825.643
<i>Nadomestilo za prevoz</i>	165.789
<i>Strošek malice</i>	43.527
<i>Strošek opreme</i>	14.682
<i>Strošek letnega regresa</i>	466.367
SKUPAJ MESEČNO	1.049.641
SKUPAJ LETNO	13.494.753
NEPOSREDNI FINANČNI UČINEK OUTSOURCINGA VAROVANJA OBJEKTOV SV	242.905 (1,8%)

Vir: SV in lastni izračuni

Lastno izvajanje varovanja na mesečni ravni za celotno SV predstavlja strošek v višini ca. 1.050.000 €, na letni ravni pa 13.500.000 €. Pri tem je upoštevano le običajno varovanje brez morebitnih izrednih posredovanj enot v pripravljenosti. To predstavlja ca. 4,5% celotne mase izplačanih plač SV. Hkrati varovanje predstavlja 8,9% vsega opravljenega dela v SV merjeno po človek-mesecih. Razlika med pomenom varovanja v masi plač in celotni delovni obremenitvi SV izhaja iz dejstva, da varovanje opravljajo pripadniki v najnižjih plačnih razredih, to pa vpliva tudi na višino dodatkov za delo v manj ugodnem delovnem času.

Vse omenjene stroškovne kategorije spadajo med izogibne stroške, kar pomeni, da bi ob popolnem outsourcingu varovanja omenjene vrste stroškov iz naslova varovanja prenehale.

4.2 Širši finančni učinek outsourcinga

Širši finančni učinki outsourcinga obsegajo:

1. strošek priprave in izvedbe razpisa,
2. strošek nadzora zunanjega izvajanja,
3. stroški morebitnih drugih organizacijskih sprememb, ki jih bo uvedba outsourcinga zahtevala.

Glede na opravljene pogovore v SV ocenjujemo, da bi bili širši finančni učinki outsourcinga varovanja objektov SV relativno majhni in bi obsegali le strošek priprave in izvedbe razpisa. Uvedba outsourcinga namreč ne bi zahtevala večjih organizacijskih sprememb v SV. Načrtovanje in nadzor izvajanja varovanja bi na operativni ravni še vedno ostala v pristojnosti lokalnih poveljnikov SV, na ravni načrtovanja in nadzora za nivo celotne SV pa v domeni Poveljstva sil. Ker gre za že uveljavljene procese, SV ne bi potrebovala novih kadrov oz. struktur za potrebe planiranja in nadzora dela zunanjih izvajalcev.

4.3 Finančni učinki izhajajoči iz nadaljnje uporabe sproščenih resursov

Od nadaljnje zaposlitve sproščenih resursov je odvisno, kaj bi outsourcing varovanja pomenil za denarni tok na nivoju SV. Namreč v primeru alternativne zaposlitve vseh sproščenih pripadnikov, bi stroški, ki so prej izhajali iz naslova varovanja, po novem izhajali iz naslova opravljanja alternativne zaposlitve. V tem primeru, bi se odhodki vojske povečali, saj bi poleg alternativno zaposlenih pripadnikov morala plačevati še storitev zunanjega izvajalca varovanja. Vendar bi to hkrati pomenilo, da se kapacitete SV povečajo za vrednost alternativne zaposlitve sproščenih resursov. Nasprotno bi se odhodki SV zaradi outsourcinga (dolgoročno) zmanjšali le v primeru pozitivnega neposrednega finančnega učinka outsourcinga in odpustitve sproščenih virov. S tem pa bi kapacitete SV ostale nespremenjene.

Za utemeljeno oceno finančnih učinkov izhajajočih iz nadaljnje uporabe sproščenih resursov je potrebno izhajati iz podatka o možnostih nadaljnje zaposlitve le-teh. Zaradi obsega sistema SV in omejenega časovnega okvirja izvedbe projekta ni mogoče podati kakovostne ocene o finančnih učinkih izhajajočih iz nadaljnje uporabe sproščenih resursov.

4.4 Ekonomski učinki outsourcinga

Ekonomski učinki outsourcinga se navezujejo na sposobnosti organizacije in izhajajo iz spremembe obsega sposobnosti, ki so posledica sprostitve lastnih resursov.

Alternativna zaposlitev sproščenih virov je vrednostno enaka oportunitetnemu strošku njihovega opravljanja procesa, ki je bil predmet outsourcinga. Obseg ekonomskega učinka povečanja sposobnosti organizacije lahko vrednostno izrazimo kot celotno vrednost dela, ki jo sproščeni viri v novi vlogi opravljajo, npr.:

Povečanje sposobnosti organizacije = vsota vseh plač sproščenih pripadnikov na novih delovnih mestih oz. vrednost storitev, ki jih sproščeni materialni resursi nudijo skozi alternativno uporabo

Če izhajamo iz predpostavke, da višina plač pripadnikov SV, ki se sprostijo iz varovanja, na opravljanju alternativnih dolžnosti ostane enaka, potem znaša vrednost potencialnega povečanja sposobnosti SV, ki je hkrati realiziran oportunitetni strošek lastnega izvajanja varovanja, 13,5 mio €.

Dejanska vrednost ekonomskih učinkov outsourcinga je odvisna od alternativne uporabe sproščenih človeških virov. Verjetno lahko realno pričakujemo, da bo del sproščenih pripadnikov zasedel delovna mesta, ki so plačana više, npr. mesta v mednarodnih misijah. S tem bi bil ekonomski učinek povečanja sposobnosti na nivoju SV višji. Enako lahko realno pričakujemo, da bi del pripadnikov še naprej opravljal dolžnost varovanja, če bi zaradi različnih razlogov ne mogel opravljati drugih nalog. V tem primeru SV ne bi realizirala ekonomskih učinkov outsourcinga.

Ob predpostavki, da zunanji izvajalec ohrani enakovreden nivo storitve varovanja, bi se v celoti sposobnost SV zaradi outsourcinga varovanja povečala. Na fizični ravni bi namreč SV zaradi sprostitev resursov razpolagala z več pripadniki, ki bi bili vključeni v enote za bojno delovanje ali bojno podporo, kot glavna elementa vsake vojske.

4.5 Presoja outsourcinga varovanja z vidika kriterijev upravičenosti implementacije outsourcinga

Za presojo upravičenosti outsourcinga veljata, poleg strateško-varnostnih parametrov, dva temeljna kriterija: finančni kriterij in kriterij sposobnosti organizacije oz. ekonomski vidik outsourcinga.

S finančnega vidika velja, da je **outsourcing finančno upravičen le v primeru, ko je celotni finančni učinek outsourcinga pozitiven ali vsaj enak nič.**

Enako velja tudi z ekonomskega vidika – **outsourcing ne sme pripeljati do zmanjšanja sposobnosti organizacije.**

Na podlagi predstavljene analize lahko ugotovimo, da bi bil tako celotni finančni učinek outsourcinga pozitiven oz. vsaj nevtralen, hkrati pa bi outsourcing varovanja povečal sposobnosti SV preko sprostitev vezanih človeških resursov.

4.6 Sklep: Primernost varovanja objektov SV kot predmeta outsourcinga in upravičenost implementacije le-tega

Izdelana analiza primernosti in upravičenosti varovanja objektov SV kot predmeta outsourcinga je po posameznih vidikih ocenjevanja pokazala sledeče:

Doseganje cilja outsourcinga	Outsourcing varovanja doseže glavni cilj, t.j. sprostitev pripadnikov SV vezanih na izvajanje tega procesa. Konkretno se z outsourcingom varovanja na nivoju celotne SV sprostijo ca. 630 pripadnikov, kar predstavlja 9% vseh pripadnikov SV.
Vidik relativnih stroškov in sposobnosti lastnega izvajanja	Outsourcing varovanja ob ohranitvi kakovostnega nivoja izvedbe ne privede do pomembnih znižanj stroškov varovanja za SV.
Vidik lastniškosti in edinstvenosti procesa	Varovanje objektov SV je zaradi nizke stopnje lastniškosti in edinstvenosti zelo primeren predmet outsourcinga.
Vidik tržne ponudbe zunanjih izvajalcev	Široka razširjenost znanja o izvajanju varovanja objektov in močna konkurenca med izvajalci na trgu ter njihova sposobnost za izvajanje dejavnosti močno govorijo v prid outsourcinga varovanja objektov.
Vidik tveganj	SV je z nadaljnjim izvajanjem uveljavljenih postopkov nadzora in načrtovanja sposobna v celoti obvladovati vsa morebitna tveganja povezana z outsourcingom varovanja objektov.
Finančni in ekonomski vidik	Outsourcing varovanja vodi do marginalnega znižanja stroškov za SV, pomembnejše pa je, da ji preko sprostitve kadrov omogoča pomembno povečanje sposobnosti.

Ugotovimo lahko, da je varovanje objektov SV primeren predmet outsourcinga, hkrati pa je z vidika možnosti doseganja ciljev ter s finančnega in ekonomskega vidika implementacija outsourcinga upravičena.

5 IZBIRA OBLIKE OUTSOURCINGA IN ZARAČUNAVANJA ZUNANJEGA IZVAJANJA VAROVANJA OBJEKTOV

Po izdelavi ocene primernosti in upravičenosti outsourcinga varovanja je potrebno izbrati še najprimernejšo obliko outsourcinga varovanja objektov ter pripadajoči sistem zaračunavanja izvedenih storitev zunanjega izvajalca.

Pri izbiri oblike outsourcinga si pomagamo z naslednjo tabelo:

Tabela 28: Model implementacije outsourcinga v vojski: komponenta izbire oblike outsourcinga

Najprimernejša oblika outsourcinga	NAVADNI OUTSOURCING ENOSTAVNEGA ALI SESTAVLJENEGA PROCESA	VODENJE IN IZVEDBA INVESTICIJSKEGA PROCESA	ZASEBNO INVESTICIJSKO FINANCIRANJE	PARTNERSTVO	
Cilji outsourcinga	Sprostitev resursov iz izvajanja nestrateških podpornih dejavnosti	Prenos managementa in izvedbe projekta zunanjemu glavnemu izvajalcu	Prestrukturiranje financiranja izgradnje investicijskih sredstev (iz financiranja izgradnje v plačilo dejanske uporabe)	Pridobitev strateških resursov in sposobnosti, (ki so rabljeni le občasno oz., ki imajo tudi tržno uporabo	Pretvorba fiksnih stroškov v variabilne (iz financiranja izgradnje v plačilo dejanske uporabe)
Vsebina procesa, ki je predmet outsourcinga	Enostavna ali sestavljena (večfazna) storitev	Vodenje in izvedba investicijskega procesa	Financiranje in upravljanje investicijskih dobrin	Financiranje, izgradnja in upravljanje investicijskih dobrin	
Produkt procesa, ki je predmet outsourcinga	Izvedena storitev (npr. vzdrževanje objektov)	Proizvedene oz. dobavljene investicijske dobrine (npr. izgrajen objekt)	Proizvedene oz. dobavljene investicijske dobrine (npr. flota vozil)	Proizvedene oz. dobavljene investicijske dobrine (npr. strateški letalski tankerji)	
Financiranje izvajanja procesa	Tekoče financiranje iz proračuna	Tekoče financiranje iz proračuna	Zasebno financiranje z odplačilom preko koncesije	Zasebno financiranje z odplačilom preko koncesije	
Lastništvo sredstev potrebnih za izvajanje procesa	V lasti vojske V lasti zasebnega izvajalca	Navadno v lasti izvajalca, lahko mešano	V lasti zasebnega izvajalca	V lasti zasebnega izvajalca	
Dolžina pogodbenega obdobja	Navadno kratka do srednja (1-4 let) Navadno srednja do dolga (2-5+ let)	Čas trajanja izvedbe projekta (npr. za čas izgradnje vojašnice)	Dolga; nad 5 let, lahko več desetletij	Dolga; nad 5 let, lahko več desetletij	

Vir: lastna analiza

Ker gre pri varovanju za enostaven proces, katerega produkt je izvedena storitev, primarni cilj pa sprostitev človeških virov iz izvajanja podpornih dejavnosti, je **najprimernejša izbira oblike navadnega outsourcinga**. Pri tem se zaradi narave procesa ter izogibanja tveganja moralnega hazarda zunanjega izvajalca priporoča, da le-ta za izvajanje procesa v celoti uporablja lastna sredstva. Glede na relativno nizko vrednost uporabljenih sredstev (osebna oprema varnostnikov in osebna oborožitev), razširjenost znanja o izvajanju procesa ter konkurenco med ponudniki pa priporočamo sklepanje pogodbe za kratko do srednje obdobje.

V primeru, da SV presodi, da razpisnih zahtev ne more samostojno izpolniti nobeden od ponudnikov na trgu (npr. zaradi premajhnih kapacitet), je **relevantna tudi izbira modela glavnega izvajalca, ki na razpisu nastopi s konzorcijem so- oziroma pod-izvajalcev**.

Ker gre pri varovanju objektov za proces, ki ga je možno zelo natančno opredeliti po posameznih nalogah, hkrati pa v primeru izrednih razmer ukrepa vojska, npr. z napotitvijo okrepitev za zaščito posamezne lokacije, je **najprimernejši način zaračunavanja s fiksno ceno**.

6 VARIANTA 1: ANALIZA UČINKA ZAPOSLOTITVE DELA PRIPADNIKOV SV S STRANI ZASEBNEGA IZVAJALCA VAROVANJA OBJEKTOV

V nadaljevanju obravnavamo učinke, ki bi jih za SV imela morebitna zaposlitev dela pripadnikov pri zasebnem izvajalcu varovanja objektov.

Izhajamo iz predpostavke, da zasebni izvajalec zaposli 300 pripadnikov SV, t.j. približno polovico vsega vojaškega osebja, ki sedaj varuje objekte SV. Nadalje predpostavljamo, da ima izvajalec pogodbo o varovanju objektov sklenjeno za dobo 5 let, in da za enako dobo zaposli tudi omenjeno število pripadnikov SV.

Zaposlitev pripadnikov SV pri zasebnem izvajalcu varovanja objektov ne spremeni nekaterih temeljnih ugotovitev, ki varovanje objektov definirajo kot primeren predmet outsourcinga. Tako obravnavamo le učinke prehoda pripadnikov SV k zunanjemu izvajalcu za SV.

6.1 Cilji outsourcinga varovanja objektov SV in ocena možnosti doseganja cilja

Če kot temeljni cilj outsourcinga varovanja objektov SV opredelimo sprostitev človeških virov SV za izvajanje dejavnosti, ki so za SV pomembnejše kot varovanje samo, je jasno, da **zaposlitev pripadnikov pri zunanjem izvajalcu varovanja zmanjša učinek sprostitve virov, ki naju bi ga z outsourcingom dosegli.**

Ob prehodu 300 pripadnikov SV k zunanjemu izvajalcu varovanja, se učinek sprostitve virov zmanjša za polovico, t.j. namesto 14% vseh vojakov in podčastnikov, ki predstavljajo skupino, ki v SV izvaja varovanje objektov, se sprosti le ca. 7% pripadnikov omenjene skupine.

Nadalje se postavlja vprašanje profila kadrov, ki bi jih zunanji izvajalec varovanja zaposlil. Če bi šlo za pripadnike, ki zaradi starosti ali zdravstvenega stanja ne morejo ali ne želijo opravljati bojnih nalog, bi bil njihov odhod iz SV pomenil relativno majhno izgubo oz. bi bil lahko celo koristen, saj bi predstavljal rešitev problema zaposlitve za takšne pripadnike. Odhod mladih in bojno sposobnih pripadnikov pa bi na drugi strani pomenil izgubo sposobnosti za SV.

Ob predpostavki, da bi se delovno razmerje pri zunanjem izvajalcu varovanja sklepalo za dobo 5 let, ki je relativno kratka, je možnost za odhod mladih kadrov iz SV relativno majhna. Prav tako privlačnost službovanja pri zunanjem izvajalcu varovanja zmanjšuje dejstvo relativno nizke plače, saj lahko pripadnik SV z izvajanjem zahtevnejših nalog (npr. z udeležbo na misiji v tujini) realizira pomembno povišanje dohodkov.

6.2 Vidik tržne ponudbe izvajalcev varovanja objektov

Zaposlitev pripadnikov SV za potrebe varovanja objektov SV bi za tržne ponudnike te storitve imela pozitiven učinek, ki bi se prenesel tudi na samo SV. Ob prehodu pripadnikov SV k zasebnim izvajalcem varovanja objektov bi se namreč močno zmanjšala potreba teh podjetij po dodatnem zaposlovanju za potrebe pokrivanja tako velike naloge kot je varovanje vseh objektov SV. Hkrati bi prehod pripadnikov SV pomenil, da bi zasebna podjetja pridobila kakovosten in usposobljen kader, kar bi bilo velikega pomena tudi za samo SV, saj bi zunanji izvajalci na ta način lažje zagotovili nespremenjeno kakovost izvajanja varovanja.

Zaposlitev 300 pripadnikov SV bi za zasebna podjetja pomenila, da bi za zagotavljanje izvajanja varovanja objektov SV na trgu delovne sile potrebovala le še nekaj več kot 300 novih zaposlenih, oz. polovico manj kot v primeru, da prehoda ne bi bilo. Glede na dejstvo, da so največja podjetja za varovanje v Sloveniji v letu 2007 imela nekaj manj kot 4.100 zaposlenih, je jasno, da je za sektor zasebnega varovanja razlika med iskanjem in zaposlitvijo 600 oz. 300 novih zaposlenih precejšnja. Tako lahko sklenemo, da bi bil vsakršen **prehod zaposlenih iz SV k zasebnim izvajalcem varovanja pozitiven z vidika delovanja sektorja zasebnega varovanja.**

6.3 Vidik tveganj, ki jih outsourcing varovanja objektov prinaša SV

Zaradi homogenosti storitve varovanja objektov, ki se izraža skozi dokaj nizko stopnjo lastniškost in edinstvenosti varovanja v SV bi prehod pripadnikov SV k zasebnim izvajalcem izvajanja varovanja ne pomenil nevarnosti odtujitve intelektualne lastnine. Prav tako se ne bi bistveno spremenilo tveganje izmikanja zunanjega izvajalca do izvajanja pogodbenih dolžnosti in tveganje moralnega hazarda. Vključitev bivših pripadnikov SV v vrste zunanjih izvajalcev bi ti dve tveganji lahko celo zmanjšala na osnovi prenosa dobre delovne prakse in standardov dela SV. Hkrati bi zaposlitev bivših pripadnikov SV zmanjšala tveganje, da je izbran izvajalec, ki nima najustreznejših sposobnosti, t.j. primarno človeških virov, za izvajanje dejavnosti.

6.4 Finančni učinek prehoda pripadnikov SV k zasebnemu izvajalcu varovanja objektov

Oceno finančnega učinka prehoda dela pripadnikov SV k zasebnim družbam za varovanje pričemo s pregledom veljavne zakonodaje, konkretno Zakona o službi v Slovenski vojski (ZSSloV), ki ureja pravice pripadnikov SV do odpravnine ter pravice delodajalcev v zasebnem sektorju do povračila prispevkov na plače v primeru zaposlitve pripadnikov SV. Omenjeno tematiko ureja 65. člen zakona (UrLRS, št. 68/2007).

V primeru dogovora med MORS in zasebnimi varnostnimi družbami o možnosti prehoda pripadnikov SV se postavlja vprašanje zakonske podlage in pravic pripadnikov SV, ki bi se za prehod odločili. Po veljavnem Zakonu o službi v Slovenski vojski (ZSSloV) imajo namreč pravico do odpravnine le vojaki z dopolnjenimi 15 leti delovne dobe na MORS ter podčastniki in častniki z dopolnjenimi 20 leti. Glede na dejstvo, da SV obstaja šele od l. 1991, kot profesionalna sestava pa šele od l. 2003 in ob upoštevanju fluktuacije kadrov, bi bilo pripadnikov, ki bi bili ob prehodu upravičeni do omenjenih ugodnosti zelo malo.

Ocena finančnega učinka prehoda 300 pripadnikov SV v vrste zasebnih izvajalcev varovanja predstavlja štiri scenarije:

Prvi je najdražji možni scenarij po ZSSloV. Izhajamo iz predpostavke, da bi bili vsi omenjeni pripadniki upravičeni do odpravnin po veljavnem zakonu, t.j., da bi vsi vojaki, ki bi prešli k zasebnemu izvajalcu imeli vsaj 15 let delovne dobe v MORS, podčastniki pa najmanj 20 let. Poleg tega bi njihovim novim delodajalcem pripadla pravica do povračila prispevkov na plače za zaposlene pripadnike v obdobju treh let.

Drugi scenarij predpostavlja, da 90% vojakov in podčastnikov, ki preidejo k zasebnemu izvajalcu dobi odpravnino za 10 let delovne dobe, obenem pa MORS njihovim delodajalcem krije stroške prispevkov na plače za dobo treh let.

Tretji scenarij predpostavlja, da odpravnino za 10 let delovne dobe dobi le 50% vojakov in podčastnikov, ki preidejo k zasebnim družbam za varovanje. Predpostavka o povračilu prispevkov na plače ostane nespremenjena.

Drugi in tretji scenarij po veljavnem zakonu sicer nista možna, predstavljata pa visoko oz. realistično oceno stroškov, ki bi jih prehod kadrov pomenil za MORS v primeru, da bi se ZZSloV spremenil oz. bi za dogovorjen prehod kadrov veljala posebna določila, ki bi mejo za priznavanje ugodnosti pripadnikom SV znižala na 10 let delovne dobe.

Četrty scenarij predstavlja alternativno oceno stroškov na podlagi nominalne ocene števila pripadnikov SV po činih, ki bi prešli v vrste zasebnih varnostnih družb in ki bi izpolnjevali veljavne pogoje za pridobitev odpravnine in povračila prispevkov na plače. V izračunu predpostavljamo, da bi bilo takšnih 20 častnikov, 50 podčastnikov in 100 vojakov.

Omenjeni scenariji so primarno namenjeni prikazu metodologije izdelave finančnih ocen in zaradi omejenega časovnega okvira ter omejenih informacij ne odražajo nujno realističnih oz. najverjetnejših okvirjev razvoja dogodkov.

6.4.1 Ocena kadrovske strukture prehoda kadrov

Oceno finančnega učinka v prvih treh scenarijih začnemo z oceno kadrovske strukture prehoda kadrov. Pri tem izhajamo iz predpostavke, da bi bilo razmerje med vojaki in podčastniki, ki bi se odločili za prehod enako razmerju med omenjenima skupinama v celotni SV. Tako bi v vrste zasebnih izvajalcev varovanja prešlo 178 vojakov in 122 podčastnikov SV. V prvih treh scenarijih ni predvideno prehajanje častnikov v vrste zasebnih varnostnih služb.

Tabela 29: Kadrovska struktura prehoda pripadnikov SV v vrste zasebnih izvajalcev varovanja

Kategorija	Število
Skupno število pripadnikov SV, ki preidejo k zasebnim izvajalcem	300
Od tega vojaki	178
Od tega podčastniki	122

Vir: SV, lastna analiza

6.4.2 Scenarij 1: 100% pripadnikov SV upravičenih do minimalnih ugodnosti

Izračun temelji na predpostavki, da vseh 300 pripadnikov SV izpolnjuje pogoje za pridobitev pravice do minimalne odpravnine in povračila prispevkov na plače, t.j. da imajo vojaki 15, podčastniki pa 20 let delovne dobe.

Izračun predstavlja najslabši možni scenarij, po katerem bi skupni strošek odpravnin znašal nekaj več kot 2,5 mio €.

Tabela 30: Strošek odpravnin

Kategorija	Znesek €
Skupen strošek odpravnin pripadnikov SV, ki preidejo k zasebnim izvajalcem	2.553.155
Od tega odpravnine vojakom	1.292.813
Od tega odpravnine podčastnikom	1.260.342

Vir: SV, lastna analiza

Prav tako izračun stroška prispevkov na plače pripadnikov SV, ki preidejo k zasebnim izvajalcem temelji na predpostavki, da so zasebni izvajalci dejansko upravičeni do takšnega povračila. Le-to je odvisno od dogovora med SV in zasebnimi izvajalci oz. načina prehoda pripadnikov SV k zasebnim izvajalcem. Maksimalni strošek povračila prispevkov na plače bi za SV znašal nekaj več kot 1,7 mio €.

Tabela 31: Strošek prispevkov na plače

Kategorija	Znesek €
Skupen strošek prispevkov na plače pripadnikov SV, ki preidejo k zasebnim izvajalcem	1.729.580
Od tega prispevki vojakom	999.086
Od tega prispevki podčastnikom	730.494

Vir: SV, lastna analiza

Skupaj bi strošek odpravnin in povračila prispevkov na plače 300n pripadnikov SV, ki bi prešli k zasebnim izvajalcem SV stal maksimalno 4.280.000 €, oz. ca. 32% letnega stroška varovanja objektov SV.

6.4.3 Scenarij 2: 90% pripadnikov SV upravičenih do odpravnine za 10 let delovne dobe in povračilo prispevkov na plače

V primeru, da bi zakon omogočal pravico do odpravnine že po 10 letih službovanja v SV in bi ta pogoj izpolnjevalo 90% pripadnikov, ki bi se odločili za prehod k zasebnim varnostnim službam, bi strošek odpravnin za MORS znašal dobrih 1,3 mio €. Skupaj s povračilom prispevkov na plače zaposlenih pripadnikov SV novim delodajalcem pa bi strošek prehoda za MORS znašal 2,9 mio € oz. 22% letnega stroška varovanja.

Tabela 32: Strošek odpravnin

Kategorija	Znesek €
Skupen strošek odpravnin pripadnikov SV, ki preidejo k zasebnim izvajalcem	1.342.842
Od tega odpravnine vojakom	775.688
Od tega odpravnine podčastnikom	567.154

Vir: SV, lastna analiza

Tabela 33: Strošek prispevkov na plače

Kategorija	Znesek €
Skupen strošek prispevkov na plače pripadnikov SV, ki preidejo k zasebnim izvajalcem	1.556.623
Od tega prispevki vojakom	899.178
Od tega prispevki podčastnikom	657.445

Vir: SV, lastna analiza

6.4.4 Scenarij 3: 50% pripadnikov SV upravičenih do odpravnine za 10 let delovne dobe in povračilo prispevkov na plače

Scenarij 3 predstavlja drugo oceno stroška prehoda pripadnikov SV k zasebnim varnostnim službam v primeru spremembe pravil, ki urejajo pravice pripadnikov SV do odpravnine in pravice njihovih delodajalcev do povračila prispevkov na plače.

V primeru, da bi zakon omogočal pravico do odpravnine že po 10 letih službovanja v SV in bi ta pogoj izpolnjevalo 50% pripadnikov, ki bi se odločili za prehod k zasebnim varnostnim službam, bi strošek odpravnin za MORS znašal 764.000 €. Skupaj s povračilom prispevkov na plače zaposlenih pripadnikov SV novim delodajalcem pa bi strošek prehoda za MORS znašal nekaj več kot 1,6 mio € oz. 12% letnega stroška varovanja.

Tabela 34: Strošek odpravnin

Kategorija	Znesek €
Skupen strošek odpravnin pripadnikov SV, ki preidejo k zasebnim izvajalcem	764.024
Od tega odpravnine vojakom	430.938
Od tega odpravnine podčastnikom	315.086

Vir: SV, lastna analiza

Tabela 35: Strošek prispevkov na plače

Kategorija	Znesek €
Skupen strošek prispevkov na plače pripadnikov SV, ki preidejo k zasebnim izvajalcem	864.790
Od tega prispevki vojakom	499.543
Od tega prispevki podčastnikom	365.247

Vir: SV, lastna analiza

6.4.5 Scenarij 4: V vrste zasebnih varnostnih služb preide 20 častnikov, 50 podčastnikov in 100 vojakov upravičenih do odpravnine in povračila prispevkov na plače po veljavni zakonodaji

Četrti scenarij predstavlja alternativno oceno stroškov prehoda pripadnikov SV za MORS v primeru, da se zakonodaja, ki ureja pravice pripadnikov SV in njihovih zasebnih delodajalcev ne spremeni. Strošek odpravnin bi v tem primeru znašal 1.543.000 €, skupaj s povračilom prispevkov na plače pa bi prehod MORS stal skupno 2.578.000 € oz. 19% letnega stroška varovanja objektov.

Tabela 36: Strošek odpravnin

Kategorija	Znesek €
Skupen strošek odpravnin pripadnikov SV, ki preidejo k zasebnim izvajalcem	1.542.799
Od tega odpravnine vojakom	727.298
Od tega odpravnine podčastnikom	515.502
Od tega odpravnine častnikom	300.000

Vir: SV, lastna analiza

Tabela 37: Strošek prispevkov na plače

Kategorija	Znesek €
Skupen strošek prispevkov na plače pripadnikov SV, ki preidejo k zasebnim izvajalcem	1.034.720
Od tega prispevki vojakom	526.056
Od tega prispevki podčastnikom	298.785
Od tega prispevki častnikom	173.880

Vir: SV, lastna analiza

Izvedeni izračuni pokažejo, da bi prehod pripadnikov SV k zasebnim družbam za varovanje MORS stal med 1,3 in 4,3 mio € oz. med 12% in 33% sedanjega letnega proračuna za varovanje objektov.

Glede na omenjeni izračun in izvedeno primerjavo s tekočimi stroški varovanja objektov, lahko zaključimo, da **prehod dela zaposlenih iz SV k zasebnim izvajalcem ne bi povzročil nepremostljivega finančnega bremena za MORS.**

6.5 Presoja prehoda dela pripadnikov SV k zunanjim izvajalcem varovanja objektov z vidika kriterijev upravičenosti implementacije outsourcinga

Ustreznost posamezne oblike outsourcinga presojamo z vidika celotnega finančnega učinka in vpliva na sposobnost SV.

Glede na dejstvo, da outsourcing varovanja ne prinaša pomembnih finančnih prihrankov je neposredni finančni učinek prehoda dela pripadnikov k zunanjim izvajalcem varovanja negativen in to v celotni višini skupnega stroška odpravnin in povračila prispevkov.

Z vidika sposobnosti SV odhod dela pripadnikov seveda pomeni nezmožnost realizacije povečanja sposobnosti vojske kot posledice sprostitev človeških virov ob outsourcingu. V primeru odhoda polovice sproščenih pripadnikov SV z dolžnosti varovanja v vrste zasebnih izvajalcev varovanja, bi se nominalno prepolovilo tudi povečanje sposobnosti SV merjeno v kadrih. Kot rečeno, pa bi bila ta izguba (mnogo) manjša, če bi se za prehod odločili starejši kadri oz. kadri z omejeno sposobnostjo delovanja. Ve celoti gledano bi SV z outsourcingom varovanja tudi ob prehodu dela pripadnikov v vrste zasebnih ponudnikov še vedno realizirala povečanje sposobnosti delovanja v obsegu sproščenih kadrov, ki bi ostali zaposleni v SV.

6.6 Sklep: Primernost outsourcinga varovanja objektov SV v primeru prehoda dela pripadnikov SV k zasebnim izvajalcem varovanja

V celoti gledano velja, da je outsourcing varovanja smiselni tudi v primeru prehoda dela pripadnikov SV k zasebnim izvajalcem, razen v primeru, ko bi bili stroški prehoda za SV nesprejemljivi.

7 VARIANTA 2: ZAPOSLOVANJE OSEBJA ZUNANJIH IZVAJALCEV VAROVANJA OBJEKTOV SV KOT PRIPADNIKOV POGODBENE REZERVE

V nadaljevanju obravnavamo učinke, ki bi jih za SV imela zaposlovanje osebja zunanjih izvajalcev varovanja objektov SV kot pripadnikov pogodbene rezerve. Pri tem predpostavljamo, da bi bilo število varnostnikov zasebnih služb, ki bi varovali objekte SV enako kot je sedanje število pripadnikov SV, ki opravljajo to nalogo, t.j. 636.

Podobno kot v Dodatku 1 izhajamo iz osnovnih ugotovitev, po katerih je varovanje objektov SV primeren predmet outsourcinga in obravnavamo le vidike, ki jih ureditev pogodbene rezerve v povezavi z varovanjem objektov prinaša SV.

7.1 Cilji outsourcinga varovanja objektov SV in ocena možnosti doseganja cilja

Če je glavni cilj outsourcinga varovanja objektov SV sprostitve človeških virov in s tem povezana krepitev sposobnosti SV, prinaša **outsourcing v kombinaciji s pogodbeno rezervo dvojni učinek povečanja sposobnosti vojske**. Poleg sprostitve pripadnikov SV z dolžnosti varovanja, ki jo doseže outsourcing, pogodbeni rezervisti zagotavljajo, da so ji pripadniki zasebnih varnostnih služb-pogodbeni rezervisti na voljo tudi v primeru izrednih razmer ali vojnega stanja, ko preidejo neposredno pod vojaško poveljstvo.

7.2 Vidik tveganj, ki jih outsourcing varovanja objektov prinaša SV

Vključitev pripadnikov zasebnih varnostnih služb v sistem pogodbene rezerve bi še dodatno zmanjšal tveganja, ki jim je ob outsourcingu varovanja izpostavljena vojska. Zaradi dodatnega urjenja, ki so ga pogodbeni rezervisti deležni s strani vojske, bi se dodatno zmanjšalo tveganje neustreznega izpolnjevanja dolžnosti varovanja ter pospešilo širjenje dobre prakse SV med pripadniki zasebnih varnostnih služb.

7.3 Finančni učinek

Pri oceni finančnega učinka vključitve zasebnih varnostnikov v sistem pogodbene rezerve izhajamo iz sledečih predpostavk:

- V sistem pogodbene rezerve se vključi 636 varnostnikov, t.j. število enako sedanjemu številu pripadnikov SV, ki izvajajo varovanje;
- Struktura po činih (vojak, podčastnik, častnik) je med vključenimi varnostniki enaka obstoječi strukturi v SV;
- Pogodbeni rezervist ima letno 30 dni urjenja, ki so enakomerno razdeljeni med sobote, nedelje in delovne dni ter 335 dni pripravljenosti;
- Obračun stroškov plačil pogodbenim rezervistom je narejen na podlagi veljavnih tarif SV (<http://www.slovenskavojska.si/opk/rezervist/placila.htm>).

Izračun na podlagi omenjenih predpostavk pokaže, da bi **vključitev 636 varnostnikov v sistem pogodbene rezerve** za SV predstavljala **letni strošek v višini nekaj več kot 1,3 mio €** oz. ca. 2.100 € na rezervista.

7.4 Presoja z vidika kriterijev upravičenosti implementacije outsourcinga

Vključitev pripadnikov zasebnih varnostnih služb v sistem pogodbene rezerve bi za SV pomenila letni strošek oz. negativni neposredni finančni učinek v višini ca. 1,3 mio €. Hkrati bi to z ekonomskega vidika pomenilo veliko povečanje sposobnosti SV, posebej v primeru izrednih ali vojnih razmer, ko bi člani pogodbene rezerve lahko stopili pod poveljstvo SV in še naprej opravljali naloge varovanja objektov, s čimer bi se redne enote SV lahko v celoti posvetile drugim, pomembnejšim nalogam.

7.5 Sklep: Primernost outsourcinga varovanja objektov SV v primeru vključitve zasebnih varnostnikov v sistem pogodbene rezerve

Glede na vse obravnavano je kombinacija outsourcinga varovanja objektov in uvrstitve zasebnih varnostnikov v sistem pogodbene rezerve ustrezna in priporočljiva, če SV meni, da (potencialno) povečanje sposobnosti vojske, ki jo pogodbeni rezervisti prinašajo odtehta dodatne stroške.

8 SKLEP IN PRIPOROČILA

1. Dolgoletne tuje izkušnje kažejo, da je **outsourcing za vojsko relevanten način za povečevanje sposobnosti ter optimizacijo stroškov**. To potrjujeta tako vodilni sili na tem področju, ZDA in Velika Britanija, kot tudi druge evropske vojske, ki smo jih zajeli z izvedeno anketo.
2. Glede na neugodna demografska gibanja in težave z rekrutiranjem novih pripadnikov vojske s katerimi se soočajo praktično vse profesionalne vojske **bo SV v prihodnosti morala poseči po outsourcingu kot vzvodu za povečevanje sposobnosti**.
3. Raziskava med evropskimi vojskami je pokazala, da se SV na področju implementacije outsourcinga lahko marsikaj nauči od vojsk, ki so v anketi sodelovale. V primerjavi z vojskama ZDA in VB, ki sta sicer vodilni na področju outsourcinga gre namreč za vojske, ki so manjše in bolj primerljive s SV. Poleg tega so njihove izkušnje z začetki uvajanja outsourcinga bolj sveže, kar poveča neposredno uporabnost njihovih izkušenj za SV.
4. **Uvedba outsourcinga je za vojsko strateška usmeritev**. To pomeni, da mora biti **planiranje** tega **vkjučeno v srednjeročne in dolgoročne načrte SV**, hkrati pa mora potekati tudi **načrtovanje potrebnih organizacijskih sprememb v okviru MORS**.
5. **Koncept outsourcinga naj se v SV uvaja po fazah** – od uporabe osnovnih modelov outsourcinga do implementacije kompleksnih oblik integracije zunanjih izvajalcev v procese vojske. Kljub poznavanju tujih izkušenj in modelov outsourcinga, je potrebno zavedanje, da tuje izkušnje in modeli niso nujno v celoti neposredno prenosljivi, predvsem zaradi razlik v stanju na trgu (stopnja konkurence, število ponudnikov), znanja izvajalcev tako na strani vojske kot na strani tržnih ponudnikov in razlik v pravni in splošni gospodarski praksi. Posledično je potreben proces učenja obeh sodelujočih strani skozi prakso. Tudi tuje izkušnje namreč kažejo, da zaradi specifik vojske znanje zunanjih poslovnih svetovalcev s področja outsourcinga ni nujno neposredno uporabno.
6. **Za uspešno uvajanje outsourcinga z uporabo vseh modelov je potrebna tudi ustrezna zakonska podlaga ter njena nadgradnja v podrejenih predpisih**. Razvoj ustreznih pravnih okvirjev in podlag je nujen za učinkovito vključevanje zunanjih izvajalcev v operativno delovanje vojske. Kompleksnejši projekti outsourcinga – npr. zasebno investicijsko financiranje – med drugim zahtevajo dolgoročno sodelovanje obeh pogodbenih partnerjev, česar pa veljavna podzakonska ureditev, ki določa ponavljanje izbire izvajalca v roku dveh let, ne omogoča. Tuje izkušnje kažejo, da je dolgoročnejše sodelovanje zaželeno tudi z vidika kakovosti in učinkovitosti izvedbe, saj le možnost dolgoročnega sodelovanja in s tem stabilnosti posla motivira obe strani za vzajemno učenje in prenos znanj ter inovacije. Želja po dolgoročnem sodelovanju pa seveda ne pomeni opustitve koncepta konkurence.
7. Predstavljeni model implementacije outsourcinga v vojski predstavlja metodološko osnovo za izvedbo outsourcinga posameznih procesov. Zaradi raznolikosti posameznih procesov pa je potrebno vsak projekt outsourcinga obravnavati posebej. Na to opozarjajo tudi tuje izkušnje.
8. **Implementacija outsourcinga kateregakoli procesa ne more in ne sme biti omejena le na izvedbeno raven tega procesa, pač pa je potrebno temeljito načrtovanje širših organizacijskih sprememb**, ki bodo podpirale uspešno delovanje novih izvedbenih rešitev. To posebej velja za področje sklepanja pogodb in nadzorovanja dela zunanjih izvajalcev.

9. Analiza, ki smo jo v okviru projekta izvedli, je pokazala, da bi bilo **varovanje objektov SV ustrezen predmet outsourcinga, sama implementacija tega projekta pa upravičena z vseh vidikov presojanja**, posebej z vidika sprostitev pomembnega števila vojakov in podčastnikov SV, ki so sedaj vezani na izvajanje varovanja. Vendar pa outsourcing procesa varovanja ob predpostavki ohranitve kakovostnega nivoja izvedbe procesa ne bi pripeljal so pomembnega znižanja stroškov za SV.
10. **Vojska naj dolgoročno stremi k ustanovitvi podjetja, ki bi zanjo opravljalo** (vsaj delno) **varovanje objektov**. Podjetje bi zaposlovalo pripadnike vojske in policije, ki zaradi starosti (nad 45 let, po veljavni zakonodaji) ali zaradi drugih omejitev ne morejo biti razporejeni na druge dolžnosti znotraj policije ali SV.

Ustanovitev takšnega podjetja bi bila smiselna iz več vidikov:

- Pripadnikom SV bi zagotavljala zaposlitev tudi po 45. letu. Dejstvo, da posameznik po prekoračitvi te starostne meje ne more več biti zaposlen v SV je neugodno in nedvomno negativno vpliva na privlačnost zaposlitve v SV, saj je po 45. letu težko najti drugo zaposlitev.
 - Omenjeni kadri bi zaradi svoje profesionalne preteklosti in z njo povezanih znanj zagotavljali visokokakovostno izvajanje procesa varovanja objektov.
11. **Posebej smiselna je kombinacija zunanjega varovanja objektov SV in vključitve zunanjih varnostnikov v sistem pogodbene rezerve**. S tem namreč vojska razširjene sposobnosti delovanja, ki ji jih v miru zagotavlja outsourcing obdrži tudi v času izrednih ali vojnih razmer.
12. **Če bi SV želela izvajanje varovanja objektov predati zunanjemu izvajalcu oz. več zunanjim izvajalcem, bi bile potrebne določene spremembe Zakona o zasebnem varovanju**. G7, podjetje za zasebno varovanje, ki je v okviru analize pripravilo vzorčno ponudbo za varovanje objektov SV namreč opozarja na dve zakonski dilemi:
- Osebe zasebne varnostne službe lahko pri svojem delu uporabljajo kratkoceveno orožje. Vojska pri izvajanju varovanja objektov uporablja dolgoceveno orožje. Postavlja se vprašanje ali lahko ob spoštovanju Zakona o zasebnem varovanju zagotovijo ustrezno varnost vojaških objektov.
 - Osebe zasebne varnostne službe je po Zakonu o zasebnem varovanju dolžno o uporabi pridržanja, strelnega orožja, vklepanja ali fizične sile proti tretji osebi obvestiti policijo, ki nato posreduje. Pri tem pride do dileme ali sme policija vstopiti na varovano območje SV. Za takšne primere bi Zakon o zasebnem varovanju moral predvideti posredovanje vojaške policije.

VIRI

1. David Besanko, David Dranove, Mark Shanley, Scott Schaefer: Economics of Strategy: John Wiley & Sons, Inc., 2004. 632 str.
2. Clemons E.K., Hitt L.M. (1997): Strategic sourcing for services: Assessing the balance between outsourcing and insourcing.
3. Greaver II Maurice F: Strategic Outsourcing: A Structured Approach to Outsourcing Decisions and Initiatives. New York.: American Management Association Publication, 1999. 314 str.
4. GVIN.com (2008): Pregled panoge zasebnega varovanja v Sloveniji. www.gvin.com
5. Keith Hartley: Military Outsourcing: UK Experience. Research memo. University of York, 2003. 6 str.
6. Keith Hartley: The UK 2004 Defence White Paper: An Economic Perspective. Research memo. University of York, 2004. 5 str.
7. Kieth Hartley: The Economics of Military Outsourcing: Defence Studies, 4 (2004), 2, str. 199-206.
8. Mark Gottfredson, Rudy Puryear, Stephen Phillips: Strategic Sourcing: Harvard Business Review: February 2005.
9. Matthew Uttley: Contractors On Deployed Military Operations: United Kingdom Policy And Doctrine: Strategic Studies Institute, 2005. 75 str.
10. Pacific Business News (2005): Navy Outsources Hawaii Base Security. 11.3.2005
11. US Army: Field Manual no. 100-10-2: Contracting Support on the Battlefield. Headquarters, Department of the Army, Washington DC, 1999, 122 str.
12. US Army: Field Manual no. 3-100.21: Contractors on the Battlefield. Headquarters, Department of the Army, Washington DC, 2003, 124 str.
13. US Department of Labor (2008): Occupational Employment and Wages, 2007 <http://www.bls.gov/oes/current/oes339032.htm>
14. US Government Accountability Office (2006): Contract Security Guards: Report to the Congress; Washington.
15. Zbornica RS za zasebno varovanje (2008): Seznam imetnikov licenc zasebnega varovanja. <http://www.zrszv.si/zbornica/seznamznovlicencami2006.htm>

PRILOGE

1 DOPIS IN ANKETA ZA ZBIRANJE PODATKOV O IZKUŠNJAH EVROPSKIH VOJSK Z OUTSOURCINGOM

dr. Marko Jaklič, dr. Hugo Zagoršek

Inštitut za socioekonomsko in poslovno evalvacijo (ISPE)

Ekonomski fakulteta

Kardeljeva ploščad 17

1000 Ljubljana

5.11.2007

Spoštovani,

Na Inštitutu za socioekonomsko in poslovno evalvacijo (ISPE) na Ekonomski fakulteti v Ljubljani pripravljamo v okviru projekta OUTMOD, katerega naročnik je Ministrstvo za obrambo RS, analizo stanja in implementacijske predloge na področju uvajanja koncepta outsourcinga procesov v MORS.

Kot del projekta želimo predstaviti tudi kar najbolj popoln pregled uvajanja outsourcinga v ostalih vojskah držav članic NATO. Ker se takšen pregled izvaja prvič, se s prošnjo za posredovanje detajlnih informacij o uporabi koncepta outsourcinga v posamezni državi obračamo na Vas.

Priložen je kratek vprašalnik. Povečini je sestavljen iz vprašanj odprtega tipa. Prosim vas za čimbolj izčrpne odgovore na zastavljena vprašanja, saj lahko le na tak način pripravimo kar najbolj kakovosten pregled.

V kolikor bi želeli kakršnokoli dodatno pojasnilo, nas prosim kontaktirajte na aljaz.hribernik@ef.uni-lj.si ali na številko 041 370 405.

Zahvaljujemo se vam za sodelovanje in vas lepo pozdravljamo!

V imenu ISPE,

mag. Aljaž Hribernik

VPRAŠALNIK

Spoštovani,

pred vami je kratek vprašalnik. Odgovore na vprašanja lahko vpisujete v prazen prostor pod vprašanji in nam izpolnjen vprašalnik vrnete po pošti na navedeni naslov. Prav tako lahko svoje odgovore sporočite elektronsko, bodisi v obliki Wordovega dokumenta ali enostavno v e-mail sporočilu.

Če bi na vprašanja raje odgovorili v telefonskem pogovoru, nas prosimo obvestite in z veseljem vas bomo poklicali.

1. Prosimo, navedite **vaše kontaktne podatke**:

Ime in priimek:

Položaj:

Elektronska pošta:

Telefon:

2. Prosimo, **navedite državo oz. države**, ki jih v okviru svojega službovanja pokrivata:

3. Prosimo, označite **kdo v vojski, ki jo pokrivata, izvaja naslednje procese**:

Proces / Izvajalec	Zunanji izvajalec	Vojska	Mešano
Priprava hrane			
Vzdrževanje objektov in okolice			
Vzdrževanje bojne opreme / orožja			
Vzdrževanje vozil			
Usposabljanje			
Varovanje objektov			

Prosimo, dopišite morebitne **dodatne komentarje oz. pojasnila** k odgovorom.

4. **Katere druge procese / področja** v vojski države, ki jo pokrivata, še **izvajajo zunanji izvajalci**?

5. **Koliko časa** že velja takšna ureditev posameznih procesov?

6. Prosimo, na podlagi navedenih kriterijev **razvrstite** (od najpomembnejšega do najmanj pomembnega) navedene procese **po njihovem pomenu** za dotično vojsko (na podlagi vaše ocene):

- Strošek posameznega procesa, ki ga izvaja zunanji izvajalec?**
- Pomembnost posameznega procesa za *nemoteno delovanje vojske* v miru?**
- Obseg vojaškega osebja, ki se sprostijo za izvajanje drugih nalog kot posledica outsourcinga posameznega procesa?**

7. **Kako se izbira** zunanje izvajalce?

- Kdo izbira zunanjega izvajalca (npr. sestava komisije, ki opravlja izbor)?**
- Ali so razpisi odprti tudi za tuje izvajalce?**
- Kako se preverja kakovost potencialnega izvajalca?**
- Kako se zagotavlja konkurenco med potencialnimi izvajalci oz. preprečuje kartelne dogovore?**
- Za kakšno časovno obdobje je običajno izbran izvajalec?**

8. **Kdo in kako nadzoruje** kakovost storitev zunanjih izvajalcev?

9. **Na kakšni podlagi se posamezna vojska odloča** za outsourcing določenega procesa?

10. **Se v povezavi z outsourcingom pojavljajo kakšne težave?** Katere?

11. Še vprašanje, ki se nanaša na konkretno področje:

Kako je v vojski, ki jo spremljate, urejeno **varovanje vojaških objektov**:

- a. *Kdo izvaja varovanje (v celoti vojska, v celoti zunanji izvajalec, kombinacija - kakšna)?*
- b. *Koliko časa že velja takšna ureditev?*
- c. *Se v zvezi z obstoječo ureditvijo varovanja pojavljajo kakršnekoli težave? Kakšne?*
- d. *Ali dotična vojska razmišlja o spremembi veljavnega načina varovanja objektov? V katero smer naj bi šle spremembe?*

12. Ali nam v zvezi z obravnavano tematiko **lahko priporočite še kakšno kontaktno osebo**, ki bi nam lahko posredovala dodatne podatke?

Ime in priimek:

Položaj:

Elektronska pošta:

Telefon:

13. V kolikor razpolagate s **tiskanimi ali elektronskimi viri, ki obravnavajo tematiko outsourcinga** v vojski posamezne države, vas prosimo za **navedbo njihovih referenc (avtor, letnica objave, naslov, publikacija, izdajatelj, elektronski naslov vira)**.

14. V kolikor bi želeli dodati kakršnokoli informacijo ali mnenje, ki se vam zdi pomembno, a o njem ne sprašujemo v vprašalniku, vam bomo zelo hvaležni.

2 DOPIS PODJETJU G7 ZA PRIPRAVO OKVIRNE PONUDBE ZA VAROVANJE OBJEKTOV SV



dr. Marko Jaklič, dr. Hugo Zagoršek
Inštitut za socioekonomsko in poslovno evalvacijo (ISPE)
Ekonomski fakulteta
Kardeljeva ploščad 17
1000 Ljubljana

g. Gaber Kristan
G7, družba za varovanje d.o.o.
Špruha 33
1236 Trzin

9.6.2008

Spoštovani g. Kristan,

Kot sva se dogovorila v telefonskem pogovoru dne 5.6.2008 vam pošiljam dopis s sledečo prošnjo: Na Inštitutu za socioekonomsko in poslovno evalvacijo (ISPE) na Ekonomski fakulteti v Ljubljani pripravljamo v okviru projekta OUTMOD, katerega naročnik je Ministrstvo za obrambo RS, analizo stanja in implementacijske predloge na področju uvajanja koncepta outsourcinga procesov v MORS. Kot del projekta želimo predstaviti tudi kar najbolj popolno analizo ekonomske upravičenosti outsourcinga varovanja objektov Slovenske vojske, ki jo izvajamo na vzorcu dveh objektov. Tako bi radi od uglednega in uveljavljenega podjetja za varovanje pridobili okvirno ponudbo za varovanje omenjenih objektov SV ter vaše mnenje o morebitnih odprtih vprašanjih, ki se glede na veljavno zakonodajo nanašajo na izvajanje varovanja vojaških objektov s strani zasebnih varnostnih služb. Obravnavana objekta SV sta trenutno varovana sledeče:

Objekt 1 varujejo trije pripadniki SV v 12-urni izmeni. Eden je razporejen na mesto prijavičarja ob vhodu v objekt, dva pa opravljata delo obhodnikov.

Objekt 2 varujejo trije pripadniki, ki dolžnost varovanja opravljajo več dni v paketu. V posameznem dnevu se jim obračuna 8 ur rednega dela, 4 ure kompenzacije in 12 ur pripravljenosti na delovnem mestu, ki ne šteje v delovni čas in je obračunana posebej. Vsi trije opravljajo delo obhodnikov.

Prosimo vas za okvirno ceno in pogoje ekvivalentne ponudbe.

V kolikor bi želeli kakršnokoli dodatno pojasnilo, nas prosim kontaktirajte na aljaz.hribernik@ef.uni-lj.si ali na številko 041 370 405.

Zahvaljujemo se vam za sodelovanje in vas lepo pozdravljamo!

V imenu ISPE,

mag. Aljaž Hribernik



3 PONUDBA PODJETJA G 7 ZA VAROVANJE OBJEKTOV SV



IZRAČUN STROŠKOV ZA VAROVANJE OBJEKTOV SLOVENSKE VOJSKE

Primeri objektov

V Ljubljani, dne 17.06. 2008

Pozdravljeni.

V dopisu, ki ste nam ga poslali, Vam v smislu outsourcinga varovanja objektov Slovenske vojske, pošiljamo okvirno ponudbo za fizično varovanje objektov. Poleg ponudbe pa vam pošiljamo tudi dileme, ki bi se ob izvajanju varovanja te vrste pojavile.

PONUDBENI PREDRAČUN

Lokacija: » OBJEKT 1«

Storitev	Število izvajalcev	Obseg varovanja	Cena EUR/uro	Znesek EUR/dan (brez DDV)	Znesek EUR/mesec (brez DDV)	Znesek EUR/leto (brez DDV)
Oborožen varnostnik - receptor	1	24 ur/dan	10,00	240,00	7.300,00	87.600,00
Oborožen varnostnik - obhodnik	2	24 ur/dan	10,00	480,00	14.600,00	175.200,00
SKUPAJ:	3	72 ur/dan	10,00	720,00	21.900,00	262.800,00

Lokacija: » OBJEKT 2«

Storitev	Število izvajalcev	Obseg varovanja	Cena EUR/uro	Znesek EUR/dan (brez DDV)	Znesek EUR/mesec (brez DDV)	Znesek EUR/leto (brez DDV)
Oborožen varnostnik - obhodnik	3	24 ur/dan	10,00	720,00	21.900,00	262.800,00
SKUPAJ:	3	72 ur/dan	10,00	720,00	21.900,00	262.800,00

Razlaga predračuna

Iz dopisa je razvidno, da se varovanje opravlja 24 ur, zato je temu primeren tudi izračun. Ko naročnik v varovanje preda objekt, je obveza naročnika samo plačilo računa, vsi ostali stroški so že zajeti v ceno varnostnika. Tako je v ceno vključena tako oprema (uniforma, svetilke, sistem zvez, telefonske povezave) kot vsa nadomestila (prevoz, prehrana...). Obveza varnostne službe je, da zagotovi 24 urno varovanje pod pogoji, ki jih določi naročnik. Kako bo zagotovil pokritost delovnih mest, pa je na strani izvajalca. Zaradi lažjega pregleda je cenovni del je razdeljen na dnevni, mesečni in letni znesek brez ddv.

Dileme

Pred prevzemom objekta varovanja (osebe, premoženje) je potrebno izdelati oceno ogroženosti, na podlagi katere se nato izdelata načrt varovanja. V tem načrtu pa se najprej natančno določi varovano območje in določi aktivnosti oziroma ukrepe, katere je potrebno izvesti oziroma izvajati, da se ogrožanja čim bolj nevtralizirajo. Naročnik mora v nadaljevanju določiti, katere aktivnosti mora izvajalec izvajati, vendar samo v okviru zakonskih določil. Na tem področju pa se pojavijo določene dileme.

1. Zakon o zasebnem varovanju v 43. členu določa ukrepe, ki jih varnostna služba preko varnostnikov lahko izvaja (na kratko):

- opozoriti osebo... – dilem ni,
- ugotavljanje istovetnosti... – dilem ni,
- površinski pregled... – dilema, če oseba s tem ne soglaša - pristojnost,
- preprečitev vstopa ali izstopa... - dilema, če oseba s tem ne soglaša - pristojnost,
- zahteva – dilema, če oseba ne stori zahtevanega - pristojnost,
- zadržanje osebe, ki je zalotena....- dilema pristojnosti,
- uporabiti sredstva za vklepanje – dilem ni,
- uporabiti fizično silo....- dilema pristojnosti,
- uporabiti videonadzorne sisteme – dilem ni.

V zgornjih alineah so naštetih ukrepi varnostnikov, ki jih le ta pri svojem delu lahko uporabi. Uporaba mora biti seveda zakonita. Ko z ukrepom preneha oziroma so prenehali obstajati razlogi za uporabo le teh, pa se po Zakonu o zasebnem varovanju v vsakem primeru mora obveščati policijo. Zato v 46. člen piše:

IV. (1) Varnostnik, ki osebi omeji gibanje (četrta in šesta alineja prvega odstavka 43. člena), uporabi sredstva za vklepanje (sedma alineja prvega odstavka 43. člena), uporabi fizično silo (osma alineja prvega odstavka 43. člena) ali strelno orožje (drugi odstavek 45. člena), **je dolžan** o tem **takoj** obvestiti **policijsko postajo**, na območju katere so bili ukrepi oziroma strelno orožje uporabljeni.

V.

VI. 3) Imetnik licence **je dolžan** najkasneje v 24 urah od uporabe, ukrepov iz prvega odstavka tega člena, o tem **pisno** obvestiti **policijsko postajo**, na območju katere so bili ukrepi uporabljeni.

Z izvedbo kateregakoli ukrepa proti katerikoli osebi varnostnik poseže v ustavno določene pravice posameznika. O upravičenosti vsakega posega pa v nadaljevanju odloča policija (zadržanje traja lahko namreč največ 2 uri oziroma do prihoda policije), ki prav tako vse te osebe prevzame v nadaljnji postopek. To pa lahko pomeni tudi, da mora vstopiti na varovano območje. Tu pa se pojavi dilema pristojnosti na vojaškem območju oziroma območju posebnega pomena, kot pravi Zakon o obrambi. Kdo je namreč tisti, ki prevzame postopek od varnostnika v nadaljevanju – policija ali vojaška policija? Zakon o zasebnem varovanju ne govori o vojaški policiji. Naše mnenje je, da bi bilo na tem področju potrebno prilagoditi zakonodajo

2. Varnostniki pri opravljanju svojega dela ne smejo uporabljati dolgocevnega orožja. Uporabljajo lahko samo kratkocevno orožje. Ali lahko varnostniki zagotovijo z obstoječim moštvom dovolj visok nivo varnosti na varovanem območju?

To sta dilemi, vidni na prvi pogled. Vendar pa v nadaljevanju ne smemo pozabiti tudi na zakonodajo, ki pokriva področje tajnih podatkov in seveda dostopnosti oziroma varovanje le teh. Pri tem mislim na slovenske, EU in NATO standarde, ki določajo ta področja. To pa je področje, na katerega bodo v prihodnosti tudi zasebno varnostna podjetja vstopiti in si pridobiti dovoljenja. Naše podjetje je k temu področju že pristopilo, saj se že izvaja usposabljanja zaposlenih s konkretnega področja.

Za vsa dodatna pojasnila smo Vam na voljo.

S spoštovanjem

G7, družba za varovanje d.o.o.
Gaber Kristan uni.dipl.var
Varnostni menedžer
Vodja službe za notranji nadzor