

UVAJANJE ZUNANJIH IZVAJALCEV V VOJSKO: PRIMER VELIKE BRITANIJE

INTRODUCING OUTSOURCING IN THE ARMY: THE CASE OF GREAT BRITAIN

Professional article

Povzetek Uvajanje zunanjih izvajalcev se v modernih poklicnih vojskah vse bolj uveljavlja kot način zniževanja stroškov, premoščanja kadrovskih omejitev in povečanja sposobnosti vojske kot organizacije. Te težnje so se začele pojavljati v osemdesetih letih prejšnjega stoletja v ZDA in Veliki Britaniji. V članku predstavljamo kronološki in vsebinski pregled uvajanja zunanjih izvajalcev v britansko vojsko, in sicer v obdobju od 1980 do danes. Proces je potekal na treh ravneh: poleg operativne predaje posameznih procesov zunanjim izvajalcem so se spreminjali tudi organizacija in način dela v vojski in na obrambnem ministrstvu ter način izbire in dela s pogodbenimi partnerji. Hkrati je uvajanje zunanjih izvajalcev potekalo postopno, razvojno, od preprostih oblik prenosa k zapletenejšim. Uvedba zunanjih izvajalcev je v britanski vojski povzročila pomembno povečanje stroškovne učinkovitosti njenega delovanja. Velja ugotovitev, da sta uvedba koncepta tržne konkurence in reforma delovanja ministrstva za obrambo ter britanske vojske omogočili prihranke v višini od tri do štiri odstotke letnega obrambnega proračuna. Zamud pri dobavah in spreminjanja pogodbenih zneskov zunanjih izvajalcev je bilo manj, popolnoma pa je vojski uspelo odpraviti težave zaradi tehnične neustreznosti storitev ali dobavljenih sredstev. Kljub tem uspehom pa nekateri kritiki menijo, da ni dovolj trdnih dokazov, da je uvajanje zunanjih izvajalcev britanski vojski pomagalo pri sprostitvi sil, ter opozarjajo, da naj bi uvajanje potekalo v nasprotju z britansko vojaško doktrino, saj ta poudarja, da je vključevanje zunanjih izvajalcev namenjeno izboljšavi in povečanju, ne pa nadomeščanju vojaških zmogljivosti.

Ključne besede *Uvajanje zunanjih izvajalcev, vojska, Velika Britanija.*

Abstract Outsourcing has been increasingly used in modern professional armed forces as a way to cut costs, overcome lack of human resources and boost military's capacities. The trend was started in the 80's in the US and in Great Britain.

The following article presents a chronological and factual review of how outsourcing was introduced and implemented in the UK military from its start in 1980's until today.

UK military used a three-level approach for implementation: apart from passing the execution of duties into hands of private contractors important changes have been introduced in the organisation and functioning of the Ministry of Defence (MoD). Further, the rules of selection and contractual relations with contractors have been changed considerably. The entire implementation of the outsourcing has been carried out in an evolutive, step-by-step way, advancing from relatively straightforward outsourcing towards complex partnership models.

Implementation of outsourcing in the UK military resulted in significant savings. Outsourcing is thus estimated to have helped the UK military save approximately 3-4 % of annual defence budget. Over the years MoD has also virtually eliminated the delays in fulfilling contract obligations, subsequent price increases and technical inconsistencies from the part of contractors.

Despite the mentioned achievements critics argue that outsourcing failed to translate into freeing military resources. Furthermore, they argue that implementation of outsourcing has been done contrary to the UK military doctrine, i.e. in a way that outsourcing is used to create capabilities instead of merely boosting the existing ones.

Key words *Outsourcing, army, Great Britain.*

Uvod Sodobne profesionalne vojske se soočajo z dvema glavnima izzivoma, prvi je financiranje. Poleg stroškov plač in ugodnosti se moderna vojska sooča predvsem s hitro naraščajočimi stroški urjenja, opreme in oborožitve. Ti se v povprečju povečujejo deset odstotkov na leto in se tako podvojijo vsakih sedem let (Hartley, 2004, str. 199). Drugi izziv je predvsem politično-strateški. Moderne vojske zahodnih demokracij niso več namenjene predvsem klasični obrambi domovine, pač pa v ospredje stopa globalno posredovanje, kar se kaže v potrebi po prestrukturiranju vojaških zmogljivosti in velikih stroških operacij na tujih območjih.

Obenem velja, da moderne poklicne vojske izhajajo iz okolja, ki je nenaklonjeno večjim obrambnim izdatkom. Konec hladne vojne je prinesel tudi konec neposredne vojaške ogroženosti večine članic Nata ter uresničitev tako imenovane mirovne dividende oziroma temeljitega zmanjšanja obrambnih izdatkov. Tako so članice Nata že med letoma 1990 in 1993 skrčile svoje obrambne proračune za 10 odstotkov, število vojakov pa za 15 odstotkov. Države nekdanjega Varšavskega pakta so bile zaradi gospodarske krize prisiljene še v hujše posege: njihovi obrambni proračuni so se v enakem obdobju zmanjšali za več kot 60 odstotkov, število vojakov pa za 15 odstotkov (Hartley, 1997, str. 30). Take težnje so se v obeh (statističnih) taborih nadaljevale tudi v naslednjih letih. Med letoma 1990 in 1998 se je proračun britanskega

ministrstva za obrambo realno zmanjšal za 23 odstotkov, število vojakov pa se je zmanjšalo 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, posegel na področje nabave opreme in na splošno delovanje podpornih funkcij vojske. Prevladalo je mnenje, da je pri podpornih funkcijah¹ mogoče doseči pomembne prihranke, ne da bi to posredno vplivalo na zmanjšanje bojne sposobnosti vojske.

V kontekstu iskanja finančno ugodnejših in ekonomsko učinkovitejših rešitev se je kot najboljša možnost pokazalo partnerstvo z zasebnim tržnim sektorjem. S privatizacijo in uvajanjem zunanjih izvajalcev v vojsko, to je s »pogodbenim prenosom nekaterih ponavljajočih se notranjih aktivnosti in odločitev podjetja na zunanje izvajalce« (Greaver, 1999), naj bi poleg zmanjšanja stroškov dosegli tudi večjo učinkovitost podpornih funkcij v vojski. To dvoje bi bilo predvsem posledica večje konkurence med ponudniki in uveljavitve učinkovitejših praks menedžmenta ter procesov, izvirajočih iz specializiranih podjetij zasebnega sektorja.

V članku predstavljamo izkušnje britanske vojske z uvedbo zunanjih izvajalcev v svoje delovanje, saj imajo prav Britanci med evropskimi vojskami s tem največ izkušenj. Zunanje izvajalce so namreč začeli v vojaške vrste uvajati že v zgodnjih osemdesetih letih prejšnjega stoletja in kmalu dosegli vidne uspehe, razvili so tudi številne inovativne koncepte, kako naj zasebni sektor vojski zagotovi storitve in sredstva (Pint in drugi, 2001). Hkrati so te britanske izkušnje poučne tudi za druge vojaške sisteme.

1 UVAJANJE ZUNANJIH IZVAJALCEV V BRITANSKO VOJSKO

Uvajanje zunanjih izvajalcev se je v britanski vojski začelo v zgodnjih osemdesetih letih prejšnjega stoletja, ko je na oblast prišla konservativna administracija Margaret Thatcher. Ekonomsko liberalistično naravnana vlada je v širjenju trga na račun javnega sektorja oziroma v širjenju tržnih načel v delovanje javnega sektorja videla možnost za hkratno znižanje stroškov in večjo splošno učinkovitost delovanja obrambnega sektorja. Do osemdesetih let je bil namreč zasebni sektor v poslovanje za obrambni proračun vključen mnogo manj kot v ZDA, saj so bile v državni lasti med drugim pomembne industrijske zmogljivosti, ki so delale za vojsko – tovarne letal, letalskih motorjev, ladjedelnice, tovarne streliva in bojnih vozil (British Aerospace, Rolls-Royce, Royal Ordnance, British Shipbuilders). Po letu 1979 pa je britanska vlada s programom privatizacije, uvajanjem zunanjih izvajalcev in konkurence med javnim in zasebnim sektorjem ter z zasebnim financiranjem investicij dohitela in prehitela ZDA (Pint in drugi, 2001).

¹ Funkcije nebojne podpore (npr. vzdrževanje opreme in orožja, logistika), administracije in vojaškega šolstva.

Britanska vlada je za uvedbo zunanjih izvajalcev in javno-zasebnega partnerstva v britanski vojski sprejela tri pobude (prav tam, 2001):

- uvedba izvajalcev iz zasebnega sektorja ter privatizacija v britanski vojski;
- reforme ministrstva za obrambo, ki vodijo v delovanje po tržnih načelih;
- sprememba konceptov sklepanja pogodb z zasebnimi izvajalci.

V članku najprej grafično predstavljamo komponente pobud, povezanih z uvajanjem zunanjih izvajalcev, in njihovo vsebino, v nadaljevanju pa jih vsebinsko podrobneje predstavimo.

Slika 1:
Časovni pregled uvajanja zunanjih izvajalcev v britansko vojsko

	Uvedba zunanjih izvajalcev	Tržna reforma javnega sektorja	Reforma pogodbenih odnosov
1980	Testiranje trga – čiščenje – varovanje – priprava hrane		
1985	Privatizacija – Royal ordnance – BAE – RollsRoyce		Levenove reforme – vsa javna naročila so objavljena v javnih razpisih – fiksni pogodbeni znesek – plačila vezana na mejnike izvedbe
1990		Izvršne agencije – tržno financiranje – proračunsko financiranje – tržna logika delovanja	
1995	Konkurenca za kakovost Pregled možnosti outsourcinga in zasebno investicijsko financiranje Financ. javnih projektov z zasebnim kapitalom		NAPNOC Politika sklepanja pogodb v pogojih neobstoja konkurence
2000	Javno-zasebno partnerstvo Dolgoročno sodelovanje Trženje javnih sredstev – oddajanje neizkoriščenih kapacitet (skladišča, frekvenca ...)	Integralni sistem računovodenja in planiranja – celovito spremljanje učinkovitosti – merjenje stroškov in investicij, ne le denarnega toka	Pametno naročanje (Smart Procurement Initiative) Dolgoročno sodelovanje med naročnikom in izvajalcem
	Thacher	Major	Blair

Vir: Pint in drugi, 2001, str. 5.

1.1 Uvedba zunanjih izvajalcev v britansko vojsko

Pobuda za uvedbo zunanjih izvajalcev v britansko vojsko predstavlja glavnino obravnavanih reform.

Pred letom 1980 je zasebni sektor britanski vojski dobavljal posamezne proizvode in komponente, storitve pa je večinoma opravljala vojska sama. Prva pobuda britanske vlade je sprožila izločanje nekaterih najpreprostejših storitev in oddajanje zunanjim izvajalcem, na primer pranje in vzdrževanje uniform, pripravo hrane ter vzdrževanje objektov. Pozneje pa so zunanjim izvajalcem oddajali tudi zahtevnejše storitve. Tako je zasebni sektor prešel od zagotavljanja preprostih storitev v podpornih funkcijah ob uporabi državnih sredstev do zagotavljanja zapletenejših oziroma celovitejših storitev z visokimi lastnimi finančnimi vložki, lastništvom sredstev in prevzemanjem tveganja². Obrambno ministrstvo je uspelo v zasebni sektor prenesti breme kapitalskih investicij in v večini primerov tudi večino tveganj, povezanih z izvajanjem storitev (Pint in drugi, 2001; Uttley, 2005).

1.1.1 Testiranje trga oziroma oddajanje posameznih dejavnosti zunanjim izvajalcem in privatizacija dejavnosti vojske Velike Britanije

Testiranje trga je bilo prvi korak k uvedbi zunanjih izvajalcev v vojsko Velike Britanije, zajelo pa je pripravo hrane, čiščenje prostorov, pranje perila, varovanje objektov in redno vzdrževanje. Pozneje se je testiranje razširilo še na zahtevnejša področja gradbeništva, logistike in urjenja. Pri tem je šlo za ugotavljanje, ali je neka storitev, ki jo je do takrat izvajala britanska vojska sama, morda na trgu ceneje dostopna. Med testiranjem trga so ponudbe za storitve oddali tako interne skupine dotedanjih izvajalcev znotraj britanske vojske kot tudi zasebna tržna podjetja. Če je bila najugodnejša ponudba zunanjega izvajalca, je ministrstvo z njim sklenilo pogodbo, če pa se je za najboljšo izkazala ponudba internega izvajalca, je ministrstvo z njim sklenilo sporazum o izvajanju storitve. Za nastopanje na takih razpisih so se javne službe preoblikovale v tako imenovane neposredne izvajalce storitev. Že do leta 1991 je v domeno zunanjih izvajalcev tako prešlo več kot 90 odstotkov vsega pranja uniform in perila ter čiščenja prostorov. 84 odstotkov enot za pripravo hrane je bilo podvrženih tržnemu testiranju in že na začetku jih je 69 odstotkov prešlo v upravljanje zunanjih izvajalcev (Hartley, 2003). V obdobju 1987–1992 je bilo sklenjenih skupaj 246 pogodb oziroma oddanih storitev v skupni vrednosti 105 milijonov angleških funtov, pri čemer predvidevajo, da je bil dosežen približno 24-odstotni prihranek glede na prejšnjo nekonkurenčno prakso (Pint in drugi, 2001, str. 8).

Poleg oddajanja posameznih dejavnosti zunanjim izvajalcem je britanska vlada do konca osemdesetih let veliko večino obrambne industrije v državni lasti prodala zasebnim investitorjem, in sicer prek javne prodaje delnic, menedžerskih odkupov ali prodaje strateškim partnerjem. Na splošno velja ugotovitev, da je privatizacija

² Delovanje, ki naj prepreči, da bi zunanji (npr. vreme, tehnologija) ali notranji dejavniki (npr. nejasne zahteve naročnika, plačilna nedisciplina) zavrli ali preprečili izvedbo projekta.

pozitivno vplivala na uspešnost poslovanja podjetij. Vlade Johna Majorja in Tonyja Blaira so naredile še korak dlje: po privatizaciji podjetij, ki so vojski dobavljala izdelke, so privatizirali tudi javna podjetja, ki so za vojsko opravljala storitve nastanitve in logistike (Pint in drugi, 2001, str. 8–9).

1.1.2 Konkurenca za kakovost in model glavnega izvajalca oziroma izločanje sklopov dejavnosti

Vlada Johna Majorja je testiranje trga leta 1991 razširila, ga preimenovala in navezala na širšo reformo ministrstva za obrambo. Narejena sta bila temeljit pregled dejavnosti, ki jih je do takrat izvajalo ministrstvo, in izbor, katere ostanejo v javnem sektorju in katere so lahko privatizirane ali pa z javnimi razpisi oddane zasebnemu sektorju. Za britansko vojsko je program Konkurenca za kakovost (Competing for Quality) med letoma 1992 in 1997 pomenil pregled aktivnosti v vrednosti 1,5 milijarde funtov, prinesel pa je tudi 335 milijonov prihrankov na letni ravni oziroma približno 22 odstotkov nabavne vrednosti (Pint in drugi, 2001, str. 10).

Leta 1994 je bil uveden še model glavnega izvajalca (Prime Contracting), ki je bil izbran kot način za odpravo slabosti, predvsem na področju gradbeništva. Po sistemu, ki je bil v veljavi do tedaj, je vojska sama vodila gradbene projekte, kar je zanj pomenilo velik zalogaj tako z vidika projektnega menedžmenta kot upravljanja tveganj. Model glavnega izvajalca je prinašal novost krovne pogodbe z glavnim izvajalcem, ki je bil nato zadolžen za izvedbo vseh gradbenih oziroma projektnih faz v okviru dogovorjenega proračuna. Pogodba, sklenjena z glavnim izvajalcem, tega motivira k nenehnim izboljšavam projekta in iskanju možnosti za prihranke (Holti, Nicolini in Smalley, 1999, str. 2–5).

Poleg področja gradbeništva je britanska vojska model glavnega izvajalca že zgodaj uporabila tudi pri dobavi hrane, pri kateri je že prvo leto prihranila več kot 10 odstotkov, saj je zaradi večje pogajalske moči dosegla nižje nabavne cene, izboljšala pa se je tudi učinkovitost skladiščenja in manipulacije. Hkrati se je z izločitvijo dobave izognila nadaljnjim kapitalskim vlaganjem v opremo za prevoz in skladiščenje hrane (npr. hladilnice), ki je postala predmet strožje zakonske regulative (Pint in drugi, 2001).

1.1.3 Zasebno investicijsko financiranje in javno-zasebno partnerstvo

Majorjeva vlada je leta 1992 uvedla instrument zasebnega financiranja investicij (Private Finance Initiative), v okviru katerega zasebni investitor zgradi oziroma proizvede neko osnovno sredstvo in ga upravlja, vlada pa mu plačuje opravljene storitve. Investicijski projekt, ki je predmet zasebnega investicijskega financiranja, je dogovorjen v dolgoročni pogodbi. Po izteku pogodbene dobe sredstvo preide v last države (Pint in drugi, 2001, str. 11).

Glavna prednost zasebnega investicijskega financiranja je, da se s tem ministrstvo izogne velikim enkratnim investicijskim izdatkom, ki se pretvorijo v enakomerna dolgoročna obročna plačila za prejete storitve. Poleg tega so posebno pri zahtevnejših

projektih, na primer gradbenih, specializirani zasebni izvajalci veliko bolje kot vojska pripravljene na operativno vodenje projekta in obvladovanje tveganj.

Leta 1997 je ministrstvo ustanovilo posebno organizacijsko enoto za javno-zasebna partnerstva, tako imenovani Public-Private Partnership Unit, in začelo uvajati omenjen koncept³. Za razliko od klasičnega pogodbenega odnosa med javnim sektorjem kot naročnikom in zasebnim podjetjem kot izvajalcem, pri katerem naročnik pogodbene obveznosti natančno definira, uvaja javno-zasebno partnerstvo večjo vlogo zasebnega ponudnika pri dogovarjanju o določbah pogodbe. Ideja partnerskega odnosa med javnim naročnikom in zasebnim izvajalcem izhaja iz predpostavke, da v času hitrega tehnološkega razvoja naročnik (npr. vojska) nima absolutnega pregleda nad tehnološkimi možnostmi in znanjem, zato k posvetovanju o značilnostih proizvoda, ki ga želi naročiti (npr. nov model bojnega vozila), povabi zainteresirane zasebne izvajalce. S tem naj se med naročnikom in izvajalcem vzpostavi kar najpopolnejše razumevanje projekta ter njegovih omejitev, s čimer se preprečijo poznejši popravki pogodbe in nesporazumi med pogodbenima stranema. Obenem sta ohranjena preglednost dogovorov in spodbujeno vzajemno zanimanje za iskanje rešitev, ki naj vodijo do izboljšav z vidika stroškov, kakovosti in hitrosti izvedbe. Pogoji za uveljavitev koncepta javno-zasebnega partnerstva so obstoj konkurence na strani ponudbe, jasna razmejitev vlog pogodbenih strani in določitev nedvoumnih mejnikov, ki so pogoj za izvedbo pogodbeno določenih plačil (Pint in drugi, 2001, str. 12–14).

Kot najinovativnejša projekta javno-zasebnega partnerstva in zasebnega investicijskega financiranja v Veliki Britaniji veljata nova oblika pomorskega transporta in strateški letеči tanker, ki še potekata (Parker, Hartley, 2002, str. 6).

Zasebni investitor bo za ministrstvo za obrambo zgradil šest plovil, ki bodo britanski vojski omogočala globalno in hitro logistiko. Ker bodo ladje potrebovali le ob napotitvi enot v tujino, bo zunanji investitor plovila, med tem, ko jih ministrstvo ne bo potrebovalo, uporabljal kot komercialna plovila trgovske mornarice. Posadka bo vključena v koncept sponzorirane rezerve in bo prešla pod poveljstvo britanske vojske ob vpoklicu. Enako velja za projekt strateškega letеčega tankerja. S tem bo ministrstvo zagotovilo maksimalno učinkovitost uporabe sredstev in hkrati doseglo popolno operativno integracijo zunanjih izvajalcev z enotami redne vojske, s tem pa tudi povečanje sposobnosti vojske.

1.1.4 Trženje javnih sredstev

Leta 1998 je britanska vlada odločila, da lahko javni sektor, tudi vojska, trži svoja sredstva, intelektualno lastnino, baze podatkov in znanje. Zasluzek je last organizacije in je lahko uporabljen kot povečanje njenega veljavnega proračuna. Tržene so lahko le storitve, za katere ne velja nikakršna zakonska omejitev prometa, vsi zainteresirani kupci pa morajo biti obravnavani enako, ne glede na to, ali prihajajo iz

³ *Javno-zasebno partnerstvo v širšem pomenu vključuje vse pogodbene oblike, pri katerih pride do stika med javnim in zasebnim sektorjem, to je oddajanje dejavnosti zunanjim izvajalcem (outsourcing), zasebno investicijsko financiranje in javno-zasebno partnerstvo v ožjem pomenu besede, na katerega se nanaša opis.*

javnega ali zasebnega sektorja. Pogoj za izvedbo take tržne aktivnosti je poslovni načrt, iz katerega je med drugim razvidno, da tržna aktivnost z vezavo finančnih sredstev ali delovno silo ne bo kompromitirala temeljne dejavnosti javne organizacije. Britanska vojska tako trži sredstva, za katera je bilo ugotovljeno, da sicer morajo ostati v njeni lasti in upravljanju, da ne morejo biti prodana zasebnim investitorjem, a hkrati niso popolnoma izkoriščena (MoD, 2006).

Večji primeri trženja vojaških sredstev vključujejo oddajanje skladiščnega prostora v vojaških skladiščih goriva, trženje oddajnih zmogljivosti vojaških oddajnikov komercialnim radijskim postajam in šolanje pomorskih inženirjev na šolski ladji britanske vojne mornarice (MoD, 2007).

Poleg naštetih primerov pa tržna dejavnost britanske vojske obsega še veliko poslov manjših vrednosti, ki se navadno sklepajo na lokalni ravni in vključujejo vojaški najem opreme ali sredstev oziroma plačilo za specialistično svetovanje. Zasluzki zaradi tržne dejavnosti niso pomemben vir, saj so ocenjeni na okrog 100 milijonov funtov na leto, kar je le 0,3 odstotka celotnega proračuna, namenjenega vojski. Kljub temu pa je ta zaslužek dobrodošel, saj ostane organizacijskim enotam, ki so ga zaslužile. Britanska vojska ob trženjski dejavnosti izpostavlja tudi učinek pozitivne publicitete, saj vojska s tem ustvarja vtis organizacije, ki je odprta in pripravljena na sodelovanje s civilnim okoljem (MoD, 2007).

1.2 Uveljavitev tržnih načel na ministrstvu za obrambo Velike Britanije

Zunanjih izvajalcev v delovanje vojske ni mogoče uspešno uvesti zgolj z vključevanjem na izvedbeni ravni. To je razvidno že iz poteka uvajanja zunanjih izvajalcev, v katerem je oddaja nekaterih del le delček celovitega procesa sprememb. Potrebne so globlje organizacijske, procesne in konceptualne spremembe v administrativno-upravnih strukturah, ki podpirajo operativno raven v vojski.

Zaporedne britanske vlade so z drugačnimi pobudami želele uvesti tržna načela, ki veljajo v zasebnem sektorju, tudi na področje javne uprave. Različne organizacije znotraj javne administracije, ki so opravljale funkcije, ki jih ne bi mogel opravljati trg, naj bi z uvedbo načel vodenja in poslovanja, značilnih za zasebna tržna podjetja, dosegle večjo učinkovitost, ki bi se pokazala tako v večjem zadovoljstvu strank kot tudi v ekonomičnejšem poslovanju. Zato je bil dovršen del javne administracije (ne zgolj ministrstvo za obrambo) po letu 1988 preoblikovan v tako imenovane izvršne agencije (angl. executive agencies), ki so bile odgovorne za doseganje zadovoljstva svojih strank in poslovanje v okviru sprejetega proračuna. Novejše reforme poslovanja britanske vojske in obrambnega ministrstva se nanašajo na uvedbo modernih konceptov in metod računovodstva, ki bo omogočilo učinkovitejše spremljanje in nadzor stroškov ter njihovo primerjavo s stroškovnimi ravnmi, ki jih dosega zasebni sektor.

V nadaljevanju podrobneje predstavljamo razvoj pobude uvajanja tržnih načel v delovanje britanske vojske in obrambnega ministrstva ter njegovi ključni komponenti – izvršne agencije in integralni sistem računovodenja ter načrtovanja.

1.2.1 Izvršne agencije

Službe znotraj ministrstva, ki opravljajo storitve, ki jih ni mogoče dodeliti tržnim izvajalcem, so organizirane kot izvršne agencije. Model izvršne agencije je bil uveden leta 1988 kot del pobude *Next Steps*, ki je zajela celotno javno upravo in bila usmerjena v uvedbo večje prilagodljivosti in odgovornosti javnih uslužbencev pri izvedbi storitev. Vsaka agencija je odgovorna za uresničevanje ciljev, zadovoljstvo strank z opravljenimi storitvami in poslovanje v okviru proračuna. Ministrstvo pozna dva tipa izvršnih agencij, ki se razlikujeta glede na način financiranja. *Proračunsko financirane agencije* (on-vote agencies) so odgovorne za zadovoljstvo svojih strank, a so v celoti financirane iz državnega proračuna, *tržno financirane agencije* (trading funds) pa se financirajo izključno s prodajo svojih storitev na trgu, tako javnim kot zasebnim kupcem (MoD, 2007, str. 193).

Med letoma 1990 in 1998 je obrambno ministrstvo oblikovalo 44 izvršnih agencij, ki so zaposlovale 30.000 vojaških in 63.000 civilnih uslužbencev, odgovorne pa so bile za četrtno celotnega proračuna ministrstva. Večina agencij je bila financirana proračunsko, le tri pa na podlagi opravljenih storitev, in sicer Agencija za obrambne evalvacije in raziskave (Defence Evaluation and Research Agency), Meteorološka služba (The Meteorological Office) in Hidrografska služba (UK Hydrographic Office) (Pint in drugi, 2001, str. 15). Do konca fiskalnega obdobja 2006–2007, to je do 31. marca 2007, se je število izvršnih agencij zmanjšalo na 17 proračunsko in pet tržno financiranih agencij (MoD, 2007, str. 193).

Ena izmed pomembnejših agencij je Agencija za upravljanje obrambnih nepremičnin (Defence Estates Organisation – DEO), katere naloga je upravljanje vseh zemljišč in nepremičnin v lasti obrambnega ministrstva. Vrednost premoženja, ki ga upravlja, je bila leta 2000 približno 14 milijard funtov oziroma 1,7 milijarde z vidika tekočih investicijskih vlaganj in vzdrževanja, agencija pa je za upravljanje posesti zaposlovala oziroma najemala več kot 5000 ljudi. Ustanovljena je bila leta 1995, leta 1997 pa preoblikovana v agencijo. Kot agencija je zavezana k pripravi petletnega srednjeročnega načrta delovanja, ki vključuje glavne indikatorje poslovanja, njihove ciljne vrednosti ter letne načrte poslovanja in usposabljanja. Ob preoblikovanju v agencijo so se stroški delovanja DEO znižali z 62,12 milijarde funtov v obdobju 1996–1997 na 51,9 milijarde dve leti pozneje, in to kljub povečanemu obsegu zadolžitvev (Pint in drugi, 2001).

Drug primer napredne kombinacije izločanja poslovnih procesov in izvršne agencije je Agencija za obrambne evalvacije in raziskave (Defence Evaluation and Research Agency – DERA), ki je v britanski vojski najprej skrbela za raziskave in razvoj, danes pa deluje kot tržno financirana raziskovalna agencija, ki svojih storitev ne prodaja le vojski, temveč tudi drugim znotraj javnega sektorja ter zasebnemu sektorju. DERA je na področju *zunanjega izvajanja* šla še korak dlje in je leta 1996 privatizirala oddelek podpornih storitev. S tem ni dosegla le enkratnega priliva sredstev iz kupnine, temveč, kar je bistveno pomembnejše, večjo ekonomičnost delovanja sektorja podpornih storitev. Dolgoročna pogodba zagotavlja DERA pravico vpogleda

v stroškovno knjigovodstvo privatiziranega podjetja za izvajanje podpornih storitev (tako imenovani open book accounting), kar omogoča učinkovit nadzor stroškovne baze. Poleg tega pogodba prek sheme delitve ustvarjenih prihrankov obe strani motivira za iskanje in uresničevanje načinov za izboljšanje učinkovitosti poslovanja (Pint in drugi, 2001).

1.2.2 Integralni sistem računovodenja in načrtovanja

Projekt integralnega sistema računovodenja in načrtovanja (Resource Accounting and Budgeting), to je sistema načrtovanja in spremljanja javne porabe ter poročanja o njej, se je začel na vladni ravni leta 1993 (HM Trasury, 2007), uresničevati pa ga je začela leta 1997 vlada Tonyja Blaira. Namen 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 kapitalska vlaganja⁴ (HM Trasury, 1998, str. 10). Ministrstvo je sistem računovodenja in načrtovanja virov izpopolnilo z integracijo modernih računovodskih metodoloških in operativnih pristopov, ki zagotavljajo ne samo poglobljen pregled porabe sredstev, temveč omogočajo tudi načrtovanje finančnega vidika poslovanja in oceno stvarnih in oportunitetnih stroškov posameznega projekta (Uttley, 2005, str. 36).

1.3 Spremembe v načinu sklepanja pogodb z zunanjimi izvajalci storitev in dobavitelji opreme

Pogodba med vojsko kot naročnikom in zunanjim izvajalcem storitve je morda ključni del prenosa procesov v izvajanje zunanjim izvajalcem oziroma uvedbe javno-zasebnega partnerstva. Pred začetkom intenzivnega uvajanja zunanjih izvajalcev v britansko vojsko je imelo naročanje pri zunanjih izvajalcih v številnih primerih drage in sorazmerno slabe učinke. Na eni strani je ministrstvo tudi največja naročila najpogosteje oddajalo brez javnih razpisov, na drugi 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 Tonyja Blaira. Kmalu po začetku reforme politike pogodb sta se uveljavili temeljni vodili: da je oddajanje pogodb opravljeno na podlagi konkurenčnih javnih razpisov in da pogodba določi rezultate, ki jih mora zunanji izvajalec zagotoviti, v nasprotju z nekdanjo prakso, ko so se pogodbe osredinjale na vhode in procese. Pogodbe so usmerjene v ustvarjanje partnerskega odnosa med vojsko in zunanjim izvajalcem: zunanjemu izvajalcu dajejo možnost dolgoročnega sodelovanja z vojsko in ga tako spodbujajo k iskanju izdelkov in storitev, ki jih lahko ponudi, vojska in vlada na drugi strani pa sta zavezani, da se vedeta kot pameten kupec, ki ob odločanju o izbiri

⁴ Razlikovanje med stroški (npr. nakup goriva za bojno vozilo) in vlaganji (npr. nakup bojnega vozila) je bistveno za stvarno in celovito razumevanje finančnega stanja in poslovanja določene organizacije. Medtem ko stroški predstavljajo ceno že uporabljenih virov (npr. plače) oziroma neko kratkoročno korist, so posledice investicij dolgoročne koristi (npr. uporaba bojnega vozila), ki jih bo organizacija uživala še dolgo po uresničitvi investicije.

zunanjega izvajalca ne upošteva zgolj najnižje cene, pač pa tudi kakovost in pretekle izkušnje z izvajalcem. V nadaljevanju predstavljamo pomembnejše faze reforme pogodbenih odnosov.

1.3.1 Levenove reforme sklepanja pogodb med obrambnim ministrstvom in zunanjimi izvajalci

Pred letom 1985 je britansko obrambno ministrstvo naročila večinoma oddajalo nekaterim favoriziranim dobaviteljem – velikim britanskim podjetjem v obrambni industriji. Uveljavljen je bil močan protekcionizem domače industrije, in sicer pod sloganom zaščite britanskih delovnih mest in nadomeščanja uvoza. Največji posli so bili oddani brez javnih razpisov, cena pa se je določala po načelu stroškovne cene in pribitka, zato so bile osnovne pogodbene vrednosti pogosto prekoračene, prav tako tudi roki dobav, vse tveganje pa je nosilo ministrstvo.

Sanacija položaja je bila zaupana Petru Levenu, ki je med drugim uvedel obvezno prakso mednarodnih javnih razpisov za vsa večja naročila. Izkazalo se je, da je že uvedba konkurence pri oddaji naročil prispevala k zmanjšanju stroškov nakupa opreme za milijardo funtov na leto. Poleg tega so se vse pogodbe začele sklepati z nespremenljivim pogodbenim zneskom. Plačila so bila obročna in vezana na jasne izvedbene mejnike (Pint in drugi, 2001, str. 18–20).

1.3.2 Sklepanje pogodb brez javnih razpisov

V nekaterih primerih se je izkazalo, da izvedba konkurenčnih javnih razpisov ni mogoča, ker se je pojavljala le en resen ponudnik. Za take situacije je bil razvit model sklepanja pogodb ob odsotnosti konkurence – NAPNOC (No Acceptable Price, No Contract), ki je podpis pogodbe z monopolističnim ponudnikom pogojeval z njegovo stroškovno učinkovitostjo. Kot resna ovira pri uveljavitvi tega modela pa se je pokazalo, da ministrstvo pogosto nima dovolj posebnega znanja, ki bi omogočalo določitev »poštene« cene za neko dobavo. Če je mogoče, poskuša ministrstvo v takih primerih motivirati dobavitelja za dolgoročno sodelovanje v zameno za pošten odnos pri postavljanju cene (prav tam, 2001, str. 20). Druga možnost je pristop s profitno formulo, ki predvideva oblikovanje kupčeve cene na podlagi cene proizvajalca in pribitka v višini »normalne« profitne marže, ki jo dosegajo podjetja iz sorodnih dejavnosti pri projektih podobnega obsega (Review Board for Government Contracts, 2006, str. 2–3).

1.3.3 Pametno naročanje (Smart Procurement Initiative)

Leta 1998 je Blairova vlada začela izvajati program za izboljšave naročanja v javnem sektorju, ki je zadeval tudi ministrstvo za obrambo in vojsko. Poglavitni cilj je bilo zmanjšati preseganje pogodbenih vrednosti (v povprečju so bile v preteklosti pogodbene vrednosti presežene za devet odstotkov) in zamude pri dobavah. Da bi dosegli izboljšave, so sklenili izboljšati tako organizacijsko strukturo kot tudi postopke, povezane z naročanjem (Taylor, 2003, str. 2).

Ena izmed glavnih novosti je bilo oblikovanje integriranih projektnih skupin (Integrated Project Teams), ki so po novem določale pogodbene pogoje. Integrirana projektna skupina je bila sestavljena iz strokovnjakov, naročnika in dobavitelja. Med oblikovanjem projekta in pogodbe, ki ga ureja, skupina spada pod pristojnost Agencije za nabave (Defence Procurement Agency), po dobavi in med izdelavo izdelka ali potekom storitve (Uttley, 2005, str. 35) pa deluje v okviru Agencije za obrambno logistiko (Defence Logistics Agency). Tako sta bili doseženi boljše usklajevanje potreb in možnosti med naročnikom in dobaviteljem ter pomembno zmanjšanje naknadnih sprememb pogodbenih določb ali poznejših dodatnih nakupov in modifikacij. Integrirane procesne skupine so dobile tudi nalogo nadzora nad uresničevanjem pogodbe (Taylor, 2003, str. 2–3).

Znotraj ministrstva je bila oblikovana tudi posebna izvršna agencija, in sicer Agencija za obrambne nabave (Defence Procurement Agency), ki za nakupe oblikuje ustrezne integrirane skupine, ki nato spremljajo projekt do konca. Z uveljavitvijo pametnega naročanja (Smart Procurement Initiative) se je ministrstvo začelo vesti kot »pameten naročnik« (intelligent customer), ki se zaveda, da je z izvajalcem nujna komunikacija, ne le postavljanje pogojev in čakanje, ali bodo ti tudi v resnici izpolnjeni (Taylor, 2003, str. 3). V britanski vojski ugotavljajo, da je reforma procesa naročanja omogočila zmanjšanje stroškov nakupa opreme in storitev za 20 odstotkov.

2 REZULTATI UVEDBE ZUNANJIH IZVAJALCEV V VOJSKO VELIKE BRITANIJE

2.1 Kakovostni in količinski vidiki uvedbe zunanjih izvajalcev v vojsko Velike Britanije

Iz predstavljenega pregleda uvajanja zunanjih izvajalcev ter koncepta tržnega delovanja v britanski vojski v zadnjih dvajsetih letih je razvidno, da je proces razvojno napredoval od precej preprostih oblik izločanja procesov na netežavnih področjih (npr. izločanje pranja perila) vse do zapletenih oblik javno-zasebnega partnerstva pri izvedbi kapital-sko, organizacijsko in tehnično zahtevnih projektov (npr. zasebno investicijsko financiranje nabave delovnih strojev in opreme za britanske baze v Nemčiji).

Zato je moralo ministrstvo za obrambo razvijati ustrezne organizacijske oblike, pravne forme in ekonomske modele za podporo napredujočemu procesu uvajanja zunanjih izvajalcev. S kakovostnega vidika so kontinuirane reforme v britanski vojski povzročile štiri pomembne posledice (Pint in drugi, 2001, str. 24–26).

Prva je ta, da so se pomembno izboljšali tokovi informacij med naročnikom, ministrstvom za obrambo, in dobavitelji, bodisi zasebnimi bodisi javnimi. K temu je še posebno pripomogla uvedba integriranih projektnih skupin, ki jih sestavljajo predstavniki obeh pogodbenih strani in ki projekt sooblikujejo ter nadzorujejo delovanje dobavljene storitve ali sredstva, tako takrat, kadar je dobavitelj zasebno podjetje,

kot takrat, kadar je izvajalec posamezna javna agencija. Poleg tega je z uvedbo integralnega sistema za računovodstvo tudi samo ministrstvo za obrambo pridobilo natančnejši in celovitejši pregled nad svojim poslovanjem, predvsem spreminjanjem stroškov, zalog in sredstev.

Tudi upravljanje tveganj se je pomembno izpopolnilo. V preteklosti so imele dobave pogosto zamude, projektni proračuni so bili prekoračeni in pojavljale so se težave, povezane s kakovostjo dobavljenih izdelkov ali storitev. Analize so pokazale, da sta bila glavna vzroka za tako dogajanje neustrezno predvidevanje in obvladovanje tveganj. Kot protiukrep so se razvile integrirane projektne skupine, dobavitelji oziroma izvajalci pa so zaradi spremenjene politike postali motivirani, da kratkoročno maksimiziranje cen⁵ in nepredvidljivo poslovno prihodnost zamenjajo za politiko dolgoročnega sodelovanja, stabilnih poslovnih odnosov z glavnim kupcem in doseganja zadovoljstva ministrstva za obrambo.

Tretja posledica je, da se je pri delovanju ministrstva za obrambo uveljavil koncept konkurence. Njegova uvedba v postopke nabave je že na začetku pokazala pozitivne rezultate, do danes pa se je razvila prava »korporativna kultura« razmišljanja o mogoči pritegnitvi dobaviteljev in izvajalcev z zasebnega tržnega področja. Temu so sledile tudi organizacijske in formalnopravne rešitve. Tradicionalna hierarhična birokratska paradigma organizacijske ureditve se je začela umikati tržnemu, konkurenčnemu modelu razmišljanja in delovanja (Uttley, 2005). V nadaljevanju pa so na ministrstvu spoznali, da je za doseganje najboljših mogočih rezultatov treba razvijati osnovni koncept konkurence. Tako je bil razvit model javno-zasebnega partnerstva, ki temelji na konkurenčni tekmi med mogočimi ponudniki, po koncu izbire pa naročnik in izbrani izvajalec skupaj oblikujeta podrobnosti projekta.

Tabela 1:
Uresničevanje
politike
konkurence
pri sklepanju
pogodb

Naročnik/vrsta naročila	Leto	Javni razpis (%)	Brez javnega razpisa (%)	Brez pogodbe (%)
MO	1995	73,11	7,78	19,11
MO	1996	64,82	23,77	11,41
MO	1997	76,86	6,84	16,30
Druga ministrstva	1995	27,90	52,08	20,02
Druga ministrstva	1996	51,72	30,87	17,41
Druga ministrstva	1997	53,44	28,45	18,12

Vir: Pint in drugi, 2001, str. 29.

⁵ Strategija, pri kateri podjetje za posamezno naročilo poskuša iztržiti najvišjo mogočo ceno in največ dobička, čeprav to pomeni, da pri naslednjem naročilu najverjetneje ne bo izbrano. Drugi način je uvesti nekoliko nižje cene in dobiti več naročil.

Iz tabele 1 je razvidno, da je bilo v britanski javni upravi obrambno ministrstvo vodilno z vidika uvajanja koncepta konkurence pri sklepanju pogodb za naročila opreme in storitev, saj je v drugi polovici devetdesetih let prejšnjega stoletja dosegalo bistveno večje deleže naročil, oddanih prek javnih razpisov, kot pa vsa druga ministrstva skupaj.

Četrta posledica je ta, da je bil na vseh ravneh britanske vojske in ministrstva za obrambo uveden koncept odgovornosti za izvajanje sprejetih obveznosti in zagotavljanja zadovoljstva naročnikov. Vsak operativno samostojen del ministrstva je odgovoren za poslovanje v okviru proračuna in pogodbenih obveznosti, tudi ko gre za razmerja do odjemalcev iz javnega sektorja. Vsaka organizacijska enota ministrstva, ki ima svojo proračunsko postavko, je obravnavana kot stroškovno mesto. Zaradi krčenja proračunskih sredstev in hkratnega pritiska k finančni disciplini so bile vse ravni ministrstva motivirane za zniževanje stroškov, in sicer z uvajanjem zunanjih izvajalcev in partnerstva z zasebnim sektorjem. Tako so v pristojnosti ministrstva ostale zgolj tiste dejavnosti, za katere ni bilo mogoče najti tržnih konceptov izvedbe (Uttley, 2005, str. 33–34).

Merjenje finančnih učinkov uvajanja zunanjih izvajalcev in javno-zasebnega partnerstva v vojsko Velike Britanije je težavno zaradi dveh vzrokov. Šele pred kratkim je bil uveden zares celovit sistem računovodskega spremljanja dejavnosti ministrstva. Pojavlja se tudi vprašanje podlage za primerjavo, saj gre lahko pri tej v vsakem primeru zgolj za oceno.

Ministrstvo za obrambo je v finančnih poročilih v preteklih dveh desetletjih poročalo o doseganju pomembnih prihrankov pri nabavah blaga in storitev za mirnodobno delovanje vojske. Ocena ministrstva je, da so omenjene *reforme prinesle približno 23-odstotno bruto znižanje nabavnih stroškov v primerjavi s stroški predhodne lastne proizvodnje*. Ob upoštevanju administrativnih stroškov javnih razpisov, ocenjevanja in podobnega pa velja ocena o približno *18-odstotnem neto znižanju nabavnih stroškov* (Uttley, 2005, str. 37). Ministrstvo ugotavlja, da je kombinacija zunanje izvedbe naročil in reform omogočila doseganje prihrankov v višini od tri do štiri odstotke letnega proračuna (Pint in drugi, 2001, str. xiv).

V tabeli 2 je prikazana ocena ministrstva o doseženih prihrankih, ki izhajajo iz uvajanja koncepta zunanjega izvajanja naročil in povezanih reform.

Poudariti je treba, da ocenjeni finančni prihranki niso edino pomembno merilo uspešnosti uvedbe zunanjega izvajanja v delovanje vojske. Enako pomembni so tudi drugi kakovostni kazalniki, predvsem doseganje pogodbenih rokov, tehnična ustreznost opravljenih dobav oziroma storitev ter spoštovanje načrtovanih finančnih okvirov, saj dobri dosežki na teh področjih pripomorejo k večji učinkovitosti celotnega sistema in dolgoročno prinašajo pomembne pozitivne posredne finančne posledice.

Tabela 2:

Pregled načrtovanih in uresničenih prihrankov na ministrstvu za obrambo kot posledice oddajanja naročil zunanjim izvajalcem

Obdobja	1996–1997*	1997–1998		1998–1999	
Kategorije prihrankov	uresničeni	načrtovani	uresničeni	načrtovani	uresničeni
Ocena celotnih prihrankov (v milj. GBP)	675	518	558	505	594

* Podatek o načrtovanih prihrankih ni znan.

Vir: Pint in drugi, 2001, str. 27.

Iz tabele 3 je razvidno, da je Britancem že v drugi polovici devetdesetih let prejšnjega stoletja uspelo skoraj popolnoma uresničiti projektne finančne načrte in tehnično ustreznost dobav ob predaji. Obenem so bile pri uresnitvi projektov v povprečju le minimalne zamude, britanski vojski pa je uspelo postaviti sistem, v katerem je izvajalcem, kolikor je le mogoče, onemogočeno doseganje ali izsiljevanje naknadnih povečanj cene (Uttley, 2005, str. 38).

Tabela 3:

Pregled uspešnosti uresničevanja naročil MoD

Obdobja	1996–1997*	1997–1998		1998–1999	
Merila uspešnosti	uresničeno	načrtovano	uresničeno	načrtovano	uresničeno
Povprečna prekoračitev projektnih rokov (v mesecih)	2,9	< 1,2	1,8	< 1,0	1,5
Povprečna sprememba stroškov projekta (%)	0,7	0	-0,2	0	0,7
Delež tehnično neustreznih dobav	5,1	0	0	0	0
Delež naročil na podlagi javnih razpisov	74	75	75	75	70

* Podatek o načrtovani uspešnosti ni znan.

Vir: Pint in drugi, 2001, str. 28.

Kritiki na drugi strani opozarjajo, da ni dokazov, da je uvajanje zunanjih izvajalcev v britanski vojski zares povzročilo sprostitev človeških virov. Hkrati naj bi uvajanje potekalo v nasprotju z britansko vojaško doktrino, ki poudarja, da je vključevanje zunanjih izvajalcev namenjeno izboljšavi in povečanju, ne pa nadomeščanju vojaških zmogljivosti. Dogajalo naj bi se prav to – zaradi krčenja proračunskih sredstev nastajajo v vojski šibke točke, ki jih nadoknadijo z znanjem zunanjih izvajalcev. To je lahko posebno usodno, če zunanji izvajalci sodelujejo kot podpora na bojnih misijah (Uttley, 2005, str. 40–48).

Sklep Delo zunanjih izvajalcev znotraj vojske je izziv, s katerim se zaradi kadrovsko-stroškovnega primeža srečujejo vse moderne profesionalne vojske. Britanska vojska in ministrstvo za obrambo kot začetnika na področju uvajanja zunanjih izvajalcev v delovanje vojske ponujata zanimiv in poučen pregled razvoja in rešitev na tem področju.

Britanski primer jasno pokaže, da je uvedba zunanjih izvajalcev v vojsko dolgoročna strateška usmeritev, ki poleg sprememb na izvedbeni ravni zahteva tudi reformo delovanja podporne strukture, predvsem v smislu bolj tržne in podjetniške usmerjenosti.

Uvajanje zunanjih izvajalcev v vojsko je širok pojem, ki vključuje več oblik sodelovanja med vojsko in zasebnim sektorjem. Kot začetniki na tem področju so Britanci postopoma prehajali od uvedbe preprostih oblik izločanja do zapletenih projektov javno-zasebnega partnerstva. Kljub dolgoletnim izkušnjam pa ostaja delovanje zunanjih izvajalcev v britanski vojski omejeno na področja podpornih funkcij, nebojnih podpornih dejavnosti, šolstva in administracije. Hkrati britanska primera javno-zasebnega partnerstva na področjih pomorskega transporta in letalskih tankerjev na eni strani kažeta, da je tudi pri največjih projektih mogoča združitev strateških interesov vojske in poslovnih interesov zasebnega sektorja. Obenem pa se je s kombinacijo zunanjega izvajanja naročil in instituta prostovoljne rezerve mogoče izogniti nevarnosti izgube organizacijskih sposobnosti vojske zaradi uvajanja zunanjih izvajalcev. Uvajanje zunanjih izvajalcev v vojsko namreč ne sme biti namenjeno nadomeščanju vojaških zmogljivosti, temveč njihovemu širjenju in krepitvi sposobnosti vojske.

Pregled britanskih izkušenj dokazuje pomembnost sodobnega sistema računovodenja, ki mora omogočiti učinkovito spremljanje in načrtovanje poslovanja ter je informacijska podlaga za odločanje o ekonomsko-stroškovni upravičenosti organizacijskih sprememb, saj uvaja zunanje izvajalce ali privatizacijo. Vojska se v tem smislu ne razlikuje od moderne organizacije.

Zanimiva je tudi britanska uporaba privatizacije na obrambnem področju, ki je pokazala, da je mogoča uspešna privatizacija dejavnosti, ki za vojsko niso strateško pomembne, hkrati pa imajo tržne zmogljivosti. Ločujemo dve obliki privatizacije, v britansko obrambno industrijo je bila uvedena klasična privatizacija. Obrambna industrija je prešla iz državnih v zasebne roke in pri tem povečala svojo globalno konkurenčnost. Preoblikovanje nekaterih oddelkov ministrstva za obrambo v tržno financirane agencije pa lahko razumemo kot mehko obliko privatizacije, pri kateri agencije ostajajo organizacijski del ministrstva, vendar delujejo kot samostojna podjetja na trgu.

Prav mehka oblika privatizacije oziroma oblikovanje tržno delujočih agencij znotraj ministrstva za obrambo, zasebno investicijsko financiranje ter javno-zasebna partnerstva so posebno zanimivi, saj s spremljanjem skupnih interesov vojske in poslovnega sveta zapolnjujejo običajno vrzel med vojsko in trgom. Britansko uvajanje

sodobnega informatiziranega sistema računovodenja pa opozarja na dejstvo, da je vojska z ekonomsko-stroškovnega vidika poslovno zelo zapletena struktura, podobna moderni korporaciji, ki za učinkovito spremljanje in načrtovanje poslovanja ter odločanje o ekonomsko-stroškovni upravičenosti uvajanja zunanjih izvajalcev ali privatizacije potrebuje kakovostno informacijsko podlago.

Britancem je z uvajanjem zunanjih izvajalcev v delovanje vojske in ministrstva za obrambo ter z uvajanjem tržno usmerjenega delovanja obeh organizacij uspelo doseči pomembne finančne prihranke in kakovostne izboljšave v primerjavi s predhodno nekonkurenčno prakso. Pristopi, ki so jih Britanci razvili, pa so postali sestavni del moderne prakse na področju pogodbenih odnosov in postopkov sklepanja javnih naročil ter javno-zasebnih partnerstev. Hkrati velja, da je za doseg učinkovite reforme vojske oziroma tržnega obnašanja še bolj kot formalna reorganizacija pomembno ustrezno znanje odločevalcev na vseh ravneh organizacije. Ob uvajanju zunanjih izvajalcev v vojsko mora torej skladno s potrebami potekati tudi ustrezno izobraževanje, predvsem s področja gospodarstva, ki vojsko usposobi za odločanje o upravičenosti uvedbe zunanjih izvajalcev in ji omogoči izbiro najboljših. Hkrati pa to znanje omogoča sedanjim organizacijskim delom vojske optimiziranje delovanja in konkuriranje na razpisih za izbiro izvajalcev.

Britanske izkušnje in rešitve pri delovanju zunanjih izvajalcev znotraj vojske so pomembne za vse sodobne poklicne vojske. Medtem ko so načela in koncepti, po katerih se je ravnal britanski proces, splošno veljavni in prenosljivi, pa je pri uvajanju zunanjih izvajalcev v vojsko treba več razmisleka in previdnosti. Pri takem uvajanju, bodisi v obliki preprostega izločanja dejavnosti, zapletenih javno-zasebnih partnerstev ali celo privatizacije, je treba, še posebno v manjših državah, upoštevati posebnosti, ki nastanejo ob stiku povpraševanja posamezne vojske in tržne ponudbe zaradi razmeroma majhnega obsega naročil ter omejenosti tržne ponudbe in konkurence.

Literatura

1. Greaver, II M. F., 1999. *Strategic Outsourcing: A Structured Approach to Outsourcing Decisions and Initiatives*. New York: American Management Association Publication.
2. Hartley, K., 1997. *The Economics of the Peace Dividend*. *International Journal of Social Economics*. Vol. 24, No. 1/2/3, str. 28–45.
3. Hartley, K., 2003. *Military Outsourcing: UK Experience*. Research memo. University of York, str. 6.
4. Hartley, K., 2004. *The Economics of Military Outsourcing*. *Defence Studies*. Str. 199–206.
5. HM Treasury, 1998. *Comprehensive spending review 1998*. London.
6. HM Treasury, 2007. *Resource accounting and budgeting*. London. http://www.hm-treasury.gov.uk/about/resourceaccounts/resourceaccounts_index.cfm.
7. Holti, R., Nicolini, D., Smalley, M., 1999. *Prime Contractor handbook of Supply Chain Management*. London. Str.18.
8. MoD, 2006. *Annual Report 2005–2006*. London. Str.184.
9. MoD, 2007. *Annual Report 2006–2007*. London. Str.175.
10. MoD, 2003. *Consolidated Departmental Resource Accounts 2002–2003*. London. Str. 82.
11. MoD, 1998. *Strategic Defence Review*. London. Str. 390.

12. *Parker, D., Hartley, K., 2002. Transaction Costs, Relational Contracting and Public-Private Partnerships: A case study of UK defence. Journal of Purchasing and Supply Management, 2002. Str. 12.*
13. *Pint in drugi, 2001. Public-Private Partnerships: Background Papers for the UK-US Conference on Military Installation Assets, Operations and Services. Arroyo center. Str.163.*
14. *Review Board for Government Contracts 2006. Report on the 2006 Annual Review of the Profit Formula for Non-competitive Government Contracts. London. Str. 26.*
15. *Taylor, C., 2003. UK Defence Procurement Policy. House of Commons. London. Str. 62.*
16. *Uttley, M., 2005. Contractors On Deployed Military Operations: United Kingdom Policy And Doctrine. Strategic Studies Institute. Str. 75.*