

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Beti Blagus

Mentorica: red. prof. dr. Ljubica Jelušič
Somentor:izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

UPRAVNO POSLOVANJE V JAVNI UPRAVI
(Primer: Ministrstvo za obrambo RS in njegove posebnosti)

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

ZAHVALA

Redni prof. dr. Ljubici Jelusič inizr. prof. dr. Marjanu Brezovški se zahvaljujem za mentorstvo in somentorstvo, pomoč ter strokovne nasvete pri pisanju diplomskega dela. Dr. Ljubici Jelusič se zahvaljujem tudi kot izjemni pedagoginji.

Poleg tega se za vso pomoč in vzpodbudo skozi študij zahvaljujem svojim staršem, sestri Kristini in prijateljici Maji, ki se je z menoj veselila in proslavljala uspešno opravljene izpite in hvala Maja, za lepe spomine na študentska leta tudi izven fakultete. Hvala tudi tebi, Erica, za vso moralno podporo, ko sva skupaj predelovali »neskončne kupe« študijske literature in za tvoj znameniti stavek ob neuspehu na izpitu, ki ga nikoli ne bom pozabila: «Ne se sekirat, je že za nekaj dobro da nisva naredile».

Posebno mesto v zahvali si zasluži moj dragi fant Jure, ki mi je ob vseh vzponih in padcih od začetka študija pa vse do konca stal ob strani ter trdno verjel vame.

UPRAVNO POSLOVANJE V JAVNI UPRAVI (PRIMER: MINISTRSTVO ZA OBRAMBO RS IN NJEGOVE POSEBNOSTI)

Moderna javna uprava s svojo učinkovitostjo in uspešnostjo pomembno prispeva k razvoju določene družbe. Je zelo razgibana po dejavnosti ter številčna po deležu aktivnega prebivalstva, ki ga zaposluje. Praktično ni področja človekovega delovanja, v katerem ne bi igrala pomembne vloge. Upravno ali pisarniško poslovanje se pojavlja v vsaki organizaciji. Bistven del upravnega poslovanja je ravnanje z dokumenti kot nosilci informacij. V javni upravi so postopki obdelave dokumentarnega gradiva predpisani z Uredbo o pisarniškem poslovanju in dolžnostih upravnih organov do dokumentarnega gradiva, zato lahko utemeljeno pričakujemo, da je upravno poslovanje v javni upravi enotno. Vendar ima vojaška organizacija svoje specifičnosti oziroma posebnosti, ki izhajajo iz narave njene dejavnosti, kakor tudi metode in principi, katere uporablja pri doseganju določenih ciljev. Je podsistem družbe, ki upravlja z obrambnimi pripravami in daje maksimalen poudarek upravljanju, to je vodenju in poveljevanju. Tako delovanje Ministrstva za obrambo RS in Slovenske vojske določajo različni dokumenti: na eni strani tisti, ki govorijo o organiziranju uprave v Sloveniji nasploh, na drugi strani tisti, ki določajo urejenost obrambnega področja.

KLJUČNE BESEDE: uprava, upravljanje, upravno poslovanje, MORS.

ADMINISTRATIVE SERVICE IN PUBLIC ADMINISTRATION (EXAMPLE: MINISTRY OF DEFENCE RS AND ITS PECULIARITIES)

Modern public administration with its efficiency contributes a lot to a certain society. Public administration has many activities and many employees among active population. Public administration has big influence to all of us and it plays a big role in all human activities in society. Administration is a part of every organization. The main part of administration is treating documents as information carriers. Procedures about working with documentary material in public administration are determinate with Regulation about administration and public administration's obligations to documentary material. As result we can expect equal administration in all public administration bodies. But military organization has its own particularities which are results of its nature, methods and principals the organization is using for achieving certain goals. Military organization is subsystem of society and it is managing military/defence preparations. The organization accentuates managing, that is leading and commanding. Ministry of defence RS and Slovenian Armed Forces administration is based on two different types of documents: on the first side those who determine organization of public administration in Slovenia in general and on the other side those who determine defence area.

KEY WORDS: administration, management, administrative service, MORS.

KAZALO

1.	UVOD	7
2.	METODOLOŠKO - HIPOTETIČNI OKVIR	9
2.1	Opredelitev predmeta preučevanja	9
2.2	Opredelitev ciljev preučevanja	9
2.3	Hipoteze	10
2.4	Raziskovalne metode	10
2.5	Struktura diplomske naloge	11
2.6	Temeljni pojmi in kratice	11
3.	UPRAVNE ORGANIZACIJE	13
3.1	Uprava	15
3.2	Upravljanje	15
3.2.1	Posebnosti upravljanja na obrambnem področju	16
3.3	Reforma javne uprave v Sloveniji	18
4.	ORGANIZACIJSKA NAČELA V JAVNI UPRAVI	19
4.1	Centralizacija, decentralizacija in dekoncentracija kot načela organizacije javne uprave	19
4.2	Koncentracija upravnega dela	21
4.3	Specializacija upravnega dela	22
4.4	Standardizacija upravnega dela	23
5.	PRISTOJNOSTI IN ODGOVORNOSTI VODILNEGA OSEBJA ZA ORGANIZIRANJE UPRAVNEGA DELA	26
6.	OPREDELITEV POSEBNOSTI VOJAŠKE ORGANIZACIJE	28
6.1	Osnovne lastnosti vojaške organizacije	28
6.1.2	Specifičnosti vojaške organizacije	29
6.2.	Temeljne značilnosti vojaške organizacije	31
6.2.1	Zapletenost sistema	31
6.2.2	Odprtost sistema	32
6.2.3	Dinamičnost sistema	32
6.2.4	Stohastičnost sprememb	33
6.2.5	Hierarhičnost odnosov	33
6.2.6	Nestacionarnost sistema	34

6.2.7	Dvosmernost odnosov	34
6.3	Opredelitev nekaterih posebnosti vojaške organizacije.....	35
7.	JUGOSLOVANSKA LJUDSKA ARMADA IN RAZPAD JUGOSLAVIJE	36
7.1	Politični položaj vojske in njeno mesto v jugoslovanski krizi	36
7.1.1	Zaostrovanje krize in razpad zvezne države	37
8.	OBLIKOVANJE SLOVENSKE NACIONALNE VARNOSTI	38
8.1	Spremembe obrambnega organiziranja	39
8.2	Operativna delujoča organiziranost MORS in SV.....	40
8.2.1	Delovna področja Ministrstva za obrambo RS	41
8.2.2	Vodenje in poveljevanje ter »leadership« v vojaški organizaciji..	43
8.2.2.1	Vodenje vojaške organizacije	43
8.2.2.2	Poveljevanje kot posebna oblika vodenja vojaške organizacije	44
8.2.2.3	Vojaški »leadership« (military leadership).....	44
9.	TEHNOLOGIJA UPRAVNEGA POSLOVANJA.....	45
9.1	Temeljni pojmi upravnega poslovanja	45
9.1.1	Upravno poslovanje	45
9.1.2	Dokumentarno gradivo	46
9.1.3	Dokument	47
9.1.4	Priloga.....	47
9.1.5	Zadeva.....	47
9.1.6	Arhivsko gradivo	47
9.1.7	Dosje	48
9.2.	Nekaj značilnosti upravnega poslovanja	48
9.3	Načela upravnega poslovanja	49
9.3.1	Selektivnost.....	49
9.3.2	Urejenost in preglednost dokumentarnega gradiva	49
9.3.3	Dostopnost gradiva	49
9.3.4	Zanesljivost.....	49
9.3.5	Zamenljivost	50
9.3.6	Preprostost	50
9.3.7	Ekspeditivnost.....	50
9.3.8	Ekonomičnost	50
9.3.9	Varnost dokumentarnega gradiva	51

9.3.10	Normativnost in šabloniziranost v vojaški organizaciji.....	51
10.3.10.1	Upravno poslovanje in šabloniziranost.....	53
10.3.10.2	Upravičenost »papiernega« / šablonskega pristopa.....	54
9.4	Razvrščanje dokumentarnega gradiva	56
9.5	Delovni postopki pri obdelavi dokumentarnega gradiva.....	56
9.6	Ureditev tekoče in stalne zbirke dokumentarnega gradiva.....	57
9.7	Arhivsko gradivo	58
10.	ZAKLJUČEK.....	59
11.	VIRI	62

1. UVOD

Javna uprava sodi med pomembnejše usmerjevalce družbenega razvoja. Je zelo razgibana po dejavnosti in številčna po deležu aktivnega prebivalstva, ki ga zaposluje. Za svoje delovanje potroši zajeten del proračuna. Proučujejo jo različne znanstvene discipline, kot so: pravo, ekonomija, organizacijske vede, informacijske vede itd.

Javna (državna) uprava ima na nas vse močan vpliv, saj praktično ni področja človekovega delovanja, v katerem ne bi igrala pomembne vloge.

Tako vpliva na posameznika kot tudi na družbo v celoti; vpliva torej na gospodarski, socialni in kulturni razvoj družbe. Uspešnost določene države merimo tudi z uspešnostjo javne uprave, saj jo razumemo kot enega glavnih mejnikov njenega razvoja. Javno upravo lahko zaradi pomembnosti razumemo tudi kot element ljudske suverenosti, kajti ljudstvo prek nje izvaja funkcijo nosilca državne oblasti (Brezovšek, 2000: 264).

Moderna javna uprava z učinkovitostjo in uspešnostjo pomembno prispeva k razvoju določene družbe ali pa ne. V slovenski družbi je bil problem upravljanja javne uprave in države v socializmu, v katerem je bilo vprašanje učinkovitosti in uspešnosti postavljeno na stranski tir, prav tako stranski problem, obravnavan kot dejavnik, ki nima vpliva na razvoj. Kvečjemu se je enako kakor v drugih socialističnih družbah na javno upravo gledalo kot na nujno zlo družbe in nepotrebno birokracijo, ki odžira kruh delavcem (Rakočević, 1994). V takih razmerah seveda ni bilo realnih možnosti za sprožanje vprašanja o učinkovitosti in uspešnosti javne uprave ter njene posodobitve. Posledica tega je tudi nepoznavanje osnovnih pojmov iz javne uprave, ki že samo po sebi glede na izhodišče povzroča zmedo; zato je pri menedžmentu javne uprave treba najprej razjasniti te pojme in jih disciplinirano uporabljati.

V Sloveniji je na področju državne in javne uprave najbolj prisoten model *birokratske* organizacije. Število upravnih delavcev in obseg dela nista v neposredni povezavi, uradniki pa ustvarjajo delo drug drugemu (Parkinsonov zakon). Osnovna značilnost nove organizacijske paradigme je opuščanje birokratske organizacije, ker ta postaja vse manj učinkovita. Ena izmed osnovnih značilnosti nove organiziranosti upravne dejavnosti odseva tudi v njeni procesni naravnosti. Posodabljanje organiziranosti upravnega delovanja zahteva tudi nov način vodenja, ki vključuje vodilne sposobnosti, usmerjenost k timskemu delu in ljudem, ki so

sposobni delati po projektih in s sposobnostjo komunikacije. Nova organiziranost in naraščajoča uporaba informacijske tehnologije terjajo visoko raven strokovnosti, ki še ni dosežena. Le strokovno usposobljeni sodelavci bodo lahko zagotovili približevanje ljudem prijazne in k storitvam usmerjene uprave. Kultura, ki poudarja vrline in vrednost individualizma in osebne enakosti, težko sprejema neosebni način vodenja (Brezovšek 1997: 183).

Z nastopom tržnega gospodarstva torej v Sloveniji javna uprava ponovno dobiva vlogo pomembnega dejavnika razvoja, pri čemer se tudi pri menedžmentu javne uprave postavljajo podobna vprašanja kakor v drugih segmentih družbe: razmerje med politiko in stroko, motivacija delavcev javne uprave, možnosti in pogoji inovativnosti in dajanja pobud, merila učinkovitosti in uspešnosti, odločanje, organiziranost, procesi komunikacij znotraj javne uprave ter le-te z okoljem itd. (Jurša, 1997).

Švicarsko-slovenski projekt modernizacije javne uprave v Sloveniji (Vlada RS, 1995) temelji na priznavanju pomena javne uprave za doseganje konkurenčnosti gospodarstva ob nizkih stroških njenega delovanja, pri čemer naj bi modernizacija temeljila na ustvarjalnosti in maksimalnih vložkih vseh zaposlenih v javni upravi.

Z uveljavitvijo slovenske samostojnosti so se razširile tudi dolžnosti in pristojnosti Slovenije na področju obrambe in zaščite. Slovenija sedaj v celoti oblikuje in izvaja nacionalno varnostno politiko ter vzpostavlja mehanizme za izvajanje te politike.

Nacionalna varnost v Sloveniji je zagotovljena z usklajenim delovanjem številnih mehanizmov nacionalnovarnostne politike in nacionalnovarnostnega sistema.

V okviru teh dejavnosti Ministrstvo za obrambo skrbi za izvajanje obrambne in zaščitne politike ter organiziranje in vodenje sistemov za obrambo in zaščito.

Preoblikovanje obrambnega in zaščitnega sistema Slovenije je zahtevalo Ministrstvo za obrambo. V letu 1991 se je Ministrstvo za obrambo organizacijsko prilagajalo novim zahtevam. S sedanjo organiziranostjo je zagotovljeno izvajanje vseh pristojnosti na področju obrambe in zaščite. Ministrstvo za obrambo sestavljajo uprave in organi.

2. METODOLOŠKO - HIPOTETIČNI OKVIR

2.1 Opredelitev predmeta preučevanja

Kot predmet preučevanja sem izbrala upravno poslovanje v javni upravi Republike Slovenije na splošno in predstavila nekatere posebnosti upravnega poslovanja Ministrstva za obrambo Republike Slovenije ter vojaške organizacije. Pri preučevanju Ministrstva za obrambo sem se osredotočila na obdobje razpada bivše Socialistične federativne republike Jugoslavije in nastanek nove države: Republike Slovenije.

Področje preučevanja sem omejila podrobno zgolj na prehodno obdobje oziroma na nastanek institucije Ministrstva za obrambo Republike Slovenije ter razpadanje in umik Jugoslovanske ljudske armade z ozemlja Slovenije. Zanimala me je reakcija takratnega jugoslovanskega vodstva na ustanavljanje takratne Teritorialne obrambe v Republiki Sloveniji.

2.2 Opredelitev ciljev preučevanja

Preučevanja upravnega poslovanja na Ministrstvu za obrambo Republike Slovenije sem se lotila prav zaradi njegovih posebnosti, saj delovanje Ministrstva za obrambo RS in Slovenske vojske določajo različni dokumenti: na eni strani tisti, ki govorijo o organiziranju javne uprave v Sloveniji nasploh, na drugi strani tisti, ki določajo urejenost obrambnega področja. Pojem upravne organizacije na splošno sem skušala pojasniti že v prvem delu naloge, v katerem sem tudi podrobneje predstavila pojme upravljanje, uprava in organizacija. Skušala sem prikazati, da sodobna paradigma vodenja in poveljevanja v vojaški organizaciji izhaja iz klasičnega pojmovanja upravljanja in organizacije. Ob vsaki predstavitvi posameznih pojmov upravnega poslovanja v sodobni javni upravi sem le-te skušala vključiti v okvire upravnega poslovanja Ministrstva za obrambo ali vojaške organizacije na splošno.

Prav tako sem skušala nekatere načine upravnega (pisarniškega) poslovanja stare Jugoslovanske ljudske armade primerjati z načinom upravnega poslovanja takratne Teritorialne obrambe in prikazati podobnosti. Pri tem sem se opirala na šablonski pristop ter normativnost pri poslovanju stare Jugoslovanske ljudske armade.

Zastavljeni cilji v nalogi so naslednji: (1) predstaviti upravno (pisarniško) poslovanje v javni upravi Republike Slovenije – glavne postopke in zakonitosti poslovanja na splošno; (2)

predstaviti vojaško organizacijo na splošno; (3) opredeliti se na Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije ter na njegove posebnosti v upravnem poslovanju; (3) osredotočiti se na določene postopke upravnega poslovanja takratne Teritorialne obrambe in jih primerjati s postopki bivše Jugoslovanske ljudske armade (osredotočeno na začetke upravnega poslovanja Teritorialne obrambe).

2.3 Hipoteze

Splošna hipoteza: Upravno poslovanje in arhiviranje sodita med temeljne pogoje za učinkovito delo javne uprave in s tem vplivata tudi na učinkovitosti glavne dejavnosti organizacije.

Delovne hipoteze:

1. Praksa v začetnem obdobju delovanja Teritorialne obrambe RS naj bi bila po pričevanju takratnega (sedaj bivšega) uslužbenca Ministrstva za obrambo RS še vedno obremenjena z dediščino prejšnje Jugoslovanske ljudske armade, predvsem zaradi neposrednih prenosov delovnih šablon in normativnih postopkov Jugoslovanske ljudske armade v vsakdanjik Teritorialne obrambe RS.
2. Po mnenju bivšega uslužbenca takratne Teritorialne obrambe šablonizirano delo samo po sebi ni bilo slabo. Slabo je postalo takrat, ko ga je sistem zlorabil. S tem je zaprl svoje uslužbence v ozke okvirje, ki so jih omejevali v ustvarjalnosti ter silili v otopelost in avtomatizem.

2.4 Raziskovalne metode

Uvodni del v pripravi diplomskega dela je predstavljal zbiranje različnih dosegljivih virov, ki se posredno ali neposredno nanašajo na obravnavano temo, in njihova selekcija.

Temeljne uporabljene metode so: metoda analize pisnih virov, primerjalna metoda, opisna metoda s pojasnjevanjem in metoda analize ustnega vira.

Zbiranju virov je sledila analiza primarnih virov, ki jih predstavljajo dokumenti, pravilniki, zakoni in podzakonski akti in navodila, ter analiza sekundarnih virov, v katerih so zajete

strokovne knjige, članki v revijah ter gradiva na spletnih straneh. Obe metodi sem poskušala združiti v učinkovito celoto in ju s pomočjo sinteze znanstvenih spoznanj aplicirati na Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije ter tako doseči predstavljene cilje preučevanja. Primarni in sekundarni viri so tudi predstavljali osnovo za konceptualno analizo, s pomočjo katere sem definirala pomen osnovnih pojmov. Sekundarni viri so predstavljali tudi temelj za zgodovinsko razvojno analizo pojava Ministrstva za obrambo Republike Slovenije skozi zgodovino.

Metoda primerjalnega raziskovanja je uporabljena za preučevanje podobnosti in razlik med bivšim in sedanjim sistemom. Za opisovanje različnih teoretičnih konceptov vojaške organizacije, ki so predstavljali pogoj za primerjalno raziskovanje, sem uporabila opisno metodo s pojasnjevanjem. To metodo sem uporabila tudi za predstavitev strukture Ministrstva za obrambo.

2.5 Struktura diplomskega dela

Po uvodnem delu, kjer so podana osnovna dejstva, je opredeljen metodološko-hipotetični okvir. Tu so predstavljeni predmet in cilji preučevanja, zastavljene hipoteze, raziskovalne metode in struktura naloge. Poglavje se zaključuje s predstavitvijo temeljnih pojmov, ki nas bodo spremljali skozi celotno preučevanje.

Osrednji del diplomskega dela ima sedem delov. V prvem in drugem delu so natančno opredeljeni pojmi upravne organizacije in ponekod tudi aplicirani na Ministrstvo za obrambo ter etika v javni upravi. V tretjem in četrtem delu so opredeljena organizacijska načela in pristojnosti in odgovornosti vodilnega osebja za organizacijo upravnega dela. V petem in šestem delu je opisan razpad Jugoslavije oziroma vpliv razpada na oblikovanje nove slovenske nacionalne varnosti. V sedmem delu je predstavljena tehnologija upravnega poslovanja.

V zaključku sem overovala hipoteze in podala lasten zaključek ter mnenje na predstavljeno tematiko diplomskega dela.

2.6 Temeljni pojmi in kratice

UPRAVA ALI UPRAVNA DEJAVNOST – Upravno funkcijo sestavljajo: načrtovanje, organiziranje, ukazovanje, usklajevanje in nadzorovanje. Za Nordsiecka je uprava ali upravna

dejavnost tista dejavnost v podjetju, ki podpira neposredno izvajanje nalog podjetja (obrata) (Brejc, 2000: 12).

ADMINISTRACIJA – je tisti del uprave, ki se ukvarja s pisarniškim poslovanjem (obdelava pošte, ravnanje z dokumentarnim gradivom ipd.) (Brejc, 2000: 15).

UPRAVNO DELO – je endogeno inducirano (notranje spodbujeno) delo, ki je potrebno za vzdrževanje samega sistema in se ne more materializirati v tržnem učinku.

JLA – Jugoslovanska ljudska armada ali JLA (Jugoslavenska / Jugoslovanska Narodna Armija, JNA) je naziv za oborožene sile Socialistične federativne republike Jugoslavije pred njenim razpadom. (vir: http://sl.wikipedia.org/wiki/Jugoslovanska_ljudska_armada).

SFRJ – Socialistična federativna republika Jugoslavija, s kratico SFRJ ali na kratko Jugoslavija, je bila balkanska država, ki je obstajala med letoma 1945 in 1992. Pod imenom Demokratična federativna Jugoslavija se je oblikovala po 2. svetovni vojni iz ozemlja predvojne Kraljevine Jugoslavije, nakar je leta 1946 spremenila ime v Federativno ljudsko republiko Jugoslavijo (FLRJ) in leta 1963 v dokončno ime SFRJ (vir: <http://sl.wikipedia.org/wiki/SFRJ>).

TO RS – Teritorialna obramba Republike Slovenije je predhodnica Slovenske vojske (SV). Po napadu Sovjetske zveze na Češkoslovaško leta 1968 je jugoslovanski politični vrh sprejel doktrino o splošni ljudski obrambi ter sklep o ustanovitvi Teritorialne obrambe republik in pokrajin. Po zmagi demokratskih strank v Sloveniji leta 1990 je centralna oblast v Beogradu ukazala razorožitev TO RS, vendar ukaza v Sloveniji niso nikoli v celoti upoštevali (vir: http://sl.wikipedia.org/wiki/Teritorialna_obramba_Republike_Slovenije).

NATO – Severnoatlantska pogodbeno zveza (angleško North Atlantic Treaty Organization; kratica NATO) je mednarodna vojaško-politična organizacija držav za sodelovanje na območju obrambe, katera je bila ustanovljena leta 1949 (vir: <http://sl.wikipedia.org/wiki/NATO>).

3. UPRAVNE ORGANIZACIJE

Upravne organizacije so organizacije, ki na avtoritativen način stopajo v pravna razmerja s posamezniki, organizacijami in drugimi subjekti. Te organizacije predstavljajo take organizacije, v katerih ljudje izvršujejo splošne družbene naloge, katerih sestavina je izvrševanje oblasti oziroma javnih pooblastil (»javne službe«).

Od drugih organizacij se razlikujejo po dveh značilnih lastnostih:

1. v njih se opravljajo javne (splošno-družbene naloge oziroma zadeve) oziroma take zadeve, ki se dosežejo z uresničitvijo javnih (splošno-družbenih) ciljev;
2. te javne zadeve, naloge, se opravljajo s pomočjo oblasti oziroma javnih pooblastil (delegirane oblasti).

Splošno družbene zadeve se lahko definirajo kot tiste zadeve, ki se opravljajo v splošnem (javnem) interesu.

Vseh organizacij, ki opravljajo splošno-družbene zadeve, ni mogoče označiti kot upravne organizacije; upravne organizacije so samo tiste, ki izvršujejo oblast oziroma ki nastopajo avtoritativno v razmerju do državljanov, organizacij in drugih subjektov (Cijan in Grafenauer, 1999: 70).

Upravne organizacije lahko razdelimo v dve osnovni skupini, odvisno od tega, kakšne narave so naloge oziroma zadeve, ki jih opravljajo:

1. organizacije, katerih naloge so predvsem v izvrševanju oblasti v družbi;
2. organizacije in skupnosti, ki izvršujejo javna pooblastila.

Za prvo skupino upravnih organizacij je značilno, da so istočasno državni organi, natančneje državni upravni organi. Z druge strani so organizacije, ki izvršujejo javna pooblastila takšne organizacije, katerih osnovna dejavnost ni izvrševanje oblasti, temveč gre za različne organizacije, ki pri izvrševanju svojih nalog uporabljajo tudi javna pooblastila.

Upravne organizacije imajo torej dvojno vlogo. Po eni strani služijo kot inštrument izvrševanja in zagotavljanja oblasti, po drugi strani pa predstavljajo sistem organizacij za opravljanje javnih služb (Brejc, 2000).

Po naši ustavi (121. člen) naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva. Z zakonom lahko samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki dobijo javno pooblastilo za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave.

Vsako organizacijo lahko ne glede na njeno dejavnost v grobem delimo na dva dela: na tisti del, ki izvaja temeljno dejavnost; to je dejavnost, zaradi katere je bila organizacija ustanovljena, in na spremljajočo dejavnost; to navadno imenujemo upravna dejavnost, ki omogoča izvajanje temeljne dejavnosti organizacije.

Takšna razdelitev dela je logična za podjetja, zavode, agencije; pri državnih organih in v lokalni samoupravi pa je manj razvidna. Državni organ je ustanovljen z zakonom za določeno področje dejavnosti državne uprave (npr. ministrstvo za obrambo). Kaj je torej v ministrstvu temeljna dejavnost in kaj spremljajoča? Tisti del dejavnosti, ki se nanaša na izvajanje poslanstva državnega organa, torej na upravne naloge, za izvajanje katerih so potrebna javna pooblastila, sodi v temeljno dejavnost; drugi del dejavnosti državnega organa, ki omogoča izvajanje njegove temeljne dejavnosti, pa v državni upravi in lokalni samoupravi imenujemo spremljajoča dejavnost (Brejc, 2000: 103).

Upravna dela v temeljni dejavnosti državne uprave in lokalne samouprave so normativno-pravna in analitična dela, upravni nadzor, dela v zvezi z neposrednim izvrševanjem in uporabo predpisov in uporabo predpisov in posebna strokovno-tehnična dela (geodeti, razni inženirji ipd.). Upravna dela v spremljajoči dejavnosti obsegajo finančna in računovodska dela, personalna dela itd.

Upravno delo razvrstimo na:

- vodilno delo;
- strokovno delo;
- upravno-tehnično delo.

V prvo skupino spadajo dela vodij, ne glede na mesto v hierarhiji upravnega organa (vodje odsekov, referatov, oddelkov, služb uradov, sektorjev, uprav in ministrstev). V drugi skupini so uslužbenci, ki opravljajo strokovna dela, za katera so potrebna strokovna izobrazba in intelektualne sposobnosti. V tretji skupini so dela v zvezi s tehnično pripravo dokumentarnega gradiva in kurirska dela.

3.1 Uprava

Srečujemo se z različnimi opredelitvami pojmov uprava, zato se zastavlja vprašanje, kako opredeliti upravo, da bodo dovolj široko zajete vse njene razsežnosti in bistvene značilnosti. Postavljanje meja pri tako kompleksnem pojmu je (pre)zahtevna naloga, saj grozi nevarnost nenamernega poenostavljanja. Zato za nobeno definicijo ne moremo trditi, da v popolnosti opisuje pojem uprave, je pa mogoče pojem uprave opredeliti s strnitvijo bistvenih elementov.

Osnovne značilnosti uprave so:

- a) Uprava je posebna dejavnost, ki v povezavi in medsebojni odvisnosti z drugimi uresničuje postavljene cilje določene organizacije. To pomeni, da ni sama sebi namen, temveč da dobi svoj smisel šele znotraj določene organizacije.
- b) V upravo sodijo dejavnosti povezovanja, usklajevanja, usmerjanja, načrtovanja in organiziranja drugih dejavnosti ter dejavnosti v organizaciji z namenom, da se dosežejo določeni cilji. V upravno dejavnost sodi tudi informacijska dejavnost; to je zbiranje, obdelava, analiza in izkazovanje podatkov in informacij. S temi dejavnostmi je uprava vključena v proces odločanja.
- c) Uprava je tudi del celotne dejavnosti upravljanja oziroma odločanja, in to prav z vsemi naštetimi dejavnostmi. Uprava je zato ožji pojem kot uprava v smislu upravljanja oziroma odločanja. Upravne dejavnosti so samo del celotne dejavnosti upravljanja. Pri upravljanju nastopajo tudi drugi, predvsem nosilci odločanja, ki so upravi nadrejeni in ki jim je uprava za svoje delo odgovorna.
- d) Dejavnosti uprave so strokovne dejavnosti, ki se morajo ravnati po zakonih. Za upravo veljajo tudi tehnična pravila, ki izhajajo iz njene strokovne narave, zato ima uprava tudi profesionalno naravo. Tisti, ki opravljajo upravne dejavnosti, morajo imeti ustrezna znanja (Rakočević in Bekeš, 1994: 26-27).

3.2 Upravljanje

Sodobne teorije upravljanja so razmeroma mlade in izhajajo iz nekaterih pogostejših modelov. Kot najpogosteje obravnavane v teoriji zasledimo: organizacijske teorije, Fayolovo opredelitev upravljanja, upravljanje po sistemski teoriji, upravljanje po kibernetiko - informacijski teoriji in Parsonsovo delitev upravljanja.

Glavno izhodišče za vse teorije upravljanja je, da se mora v vsaki organizaciji, kjer pri opravljanju temeljne dejavnosti sodeluje več ljudi, izvajati upravljanje, da je možno temeljno dejavnost sploh opraviti (Jurša, 1997).

Pri vojaški organizaciji, ki je zelo kompleksna in katere temeljna dejavnost je priprava na oborožen boj v miru ter uporaba le-tega v vojni, je pomen optimalnega upravljanja toliko večji. Središčna točka, ki zahteva od vojaške organizacije in celotne države maksimalen trud in ima posledice na nadaljnji potek vojne, je prehod iz mirnodobnega v vojno stanje. Vojaška organizacija je podsistem družbe, ki upravlja z obrambnimi pripravami in daje maksimalen poudarek upravljanju, tj. vodenju in poveljevanju (Jurša, 1997). Osrednji vpliv na teorijo vodenja in poveljevanja je imela Fayolova teorija upravljanja. Fayol je opredelil šest funkcij podjetja; podobno je razčlenil upravljanje, in sicer na pet sestavin:

1. načrtovanje pomeni določanje ciljev;
2. organiziranje pomeni pripravo potrebnih ukrepov, da bo dejavnost za doseg ciljev uspešna (kadrovske, finančne, tehnološke, materialne in drugi ukrepi);
3. ukazovanje je središčna točka vodenja, da se prej organizirani viri racionalno uporabljajo:
4. usklajevanje je potrebno, da se viri uporabljajo usklajeno in
5. nadzorovanje je potrebno, da se ugotovijo motnje, ki so se pojavile med dejavnostjo, in da se odpravijo.

Za Fayola pomeni upravljanje vodenje celotne organizacije in ne samo uprave kot takšne. Medtem ko druge funkcije potekajo v eni ravnini (horizontalno) in dokaj samostojno, funkcija upravljanja poteka vertikalno in seka vse druge funkcije. To pomeni, da gre za hierarhični odnos, ker središčna funkcija vodenja, to je ukazovanje, teče od zgoraj navzdol, nazaj pa teče linija poročanja. Celotna ideja takšnega vodenja temelji na hierarhični upravi in organizaciji, pri čemer mora tisti, ki ukazuje, imeti oblast, prisilo, moč in avtoriteto. To lahko pripelje do nasprotja s strokovnostjo, kar je tudi danes središčni problem vodenja in upravljanja (Jurša, 1997).

3.2.1. Posebnosti upravljanja na obrambnem področju

Obrambna dejavnost je ena od podsistemov državne uprave, ki ima za zaposlene svoje posebnosti, ki izhajajo iz predmeta poslovanja: zaupnost podatkov, omejitve v komuniciranju,

omejitve gibanja, dosegljivost delavcev v različnih stopnjah in situacijah, izvajanje drugih ukrepov, ki izhajajo iz različnih situacij, povečana možnost opazovanja, spremljanja in drugih načinov zbiranja podatkov od delavcev z obrambnega področja, spremenjen delovni čas, povečane možnosti za poškodbe in bolezni, nevarnost nasilne smrti itd. (Jurša, 1997: 66).

Če gledamo sodobne organizacije in njihove zaposlene glede omejitev in omenjenih značilnosti v obrambi, ugotovimo, da med njimi in obrambnim področjem ni bistvene razlike oziroma gre bolj za razlike v obsegu delavcev, ki jih prizadenejo omejitve, in številu le-teh.

Do podobnih ugotovitev pridemo, če opazujemo organiziranost in procese dela na obrambnem področju, metode dela, delovne pripomočke, usposobljenost ljudi, izobraževanje delavcev za delo, nagrajevanje itd. (Jurša, 1997).

Drugače je pri vojaški organizaciji kot osrednji inštituciji obrambne dejavnosti. Nastopi problem definiranja, kaj obrambna dejavnost sploh je in katere so dejavnosti in institucije, ki se dotikajo ali delno prekrivajo vojaško organizacijo. Za ustrezna pojma vojaška dejavnost in obrambni sistem navajam Grizoldovo definicijo:

1. *vojaško-obrambna dejavnost v najširšem smislu je dejavnost vnaprejšnjega pripravljavanja družbene skupnosti oziroma države za zaščito in obrambo pred procesi in pojavi v naravi in tistimi ravnanji v družbi ter med družbam, za katere sklepa, da so ji nevarna. V večini sodobnih držav je vojaško-obrambna dejavnost namenjena obrambi pred morebitnim oboroženim ogrožanjem od drugih držav, zato se glavna pozornost posveča armadi kot specializirani organizaciji za pripravo in vodenje oboroženega boja. Poleg tega se v vojaško-obrambno dejavnost najbolj pogosto vključujejo poleg državnih še drugi segmenti družbe (npr. vojaškonamenska industrija, raziskovalne organizacije idr.);*
2. *obrambni sistem je zgodovinska časovna stopnja organizacije sil in sredstev za opravljanje obrambno-varnostnih in zaščitnih funkcij kake družbe. Sinonim za obrambni sistem je sistem nacionalne varnosti;*
3. *vojaški sistem je oboroženi del obrambnega sistema kake države. Zajema oborožene sile in vse dejavnosti, ki omogočajo delovanje tega sistema, tj.:*
 - a) *normativno-pravna dejavnost,*
 - b) *kadrovanje,*
 - c) *usposabljanje,*
 - d) *financiranje,*

e) *vzdrževanje sistema,*

f) *vodenje in poveljevanje oziroma upravljanje* (Grizold, 1990: 11-12).

Poleg obrambnega sistema in vojaške organizacije kakor ju opredeljuje Grizold, imajo na obrambnem področju in v zvezi z njim svoje interese še druge skupine ljudi in institucij. Grizold jih opredeljuje kot vojaško-industrijski kompleks (VIK). Pri proučevanju tega pojava je sicer zajel ameriško družbo, a je pojav zanimiv tudi za Slovenijo, tudi če lahko govorimo le o določenih elementih pojava. Te družbene skupine znotraj ameriške države tvorijo VIK in vključujejo:

- poklicne vojake (vrhove vojaške organizacije);
- menedžerje podjetij, ki v veliki meri proizvajajo za vojaške namene;
- visoke zvezne uradnike, katerih politična kariera in interesi so povezani z državnimi vojaškimi izdatki;
- člane kongresa, katerih lokalna okolja (volilna okrožja) imajo koristi od državnih vojaških izdatkov in proizvodnje za vojaške namene (Grizold, 1990: 110-111).

3.3 Reforma javne uprave v Sloveniji

Cilj reforme slovenske javne uprave in njene preobrazbe v evropsko primerljiv sistem je približevanje sodobni javni upravi, ki je učinkovita, strokovna in politično nevtralna ter omogoča hitre javne storitve. Reforma javne uprave je dolgoročen in kompleksen proces, ki ni omejen le na države kandidatke, saj poteka tudi v državah članicah. Proces je posledica hitrega družbenega razvoja, ki zahteva nenehno prilagajanje in nenehen razvoj upravnih sistemov ter vedno večjo učinkovitost pri izkoriščanju človeških in finančnih virov. V zadnjem desetletju so v javnem sektorju večine evropskih držav nastale velike spremembe. Spremembe je povzročil zlasti proces demokratizacije ter povečane zavesti družbe kot celote, pa tudi finančna in gospodarska kriza, ko so finančni viri za financiranje javnega sektorja začeli usihati. Ukrepi za zmanjšanje stroškov so postali v javnem sektorju stalnica, hkrati pa se je zahteval dvig kakovosti storitev, kar se je dosegalo z vedno večjo učinkovitostjo, usmerjenostjo k uporabniku ter tržnimi razmerji. V delovanju javne uprave se je začel uveljavljati tržni pristop, t. i. novi javni menedžment (New Public Management). Gre za

koncept, ki vpeljuje v upravljanje javnega sektorja pozitivne elemente in izkušnje iz upravljanja in delovanja zasebnega sektorja (Brezovšek, 1998: 135-145).

4. ORGANIZACIJSKA NAČELA V JAVNI UPRAVI

4.1 Centralizacija , decentralizacija in dekoncentracija kot načela organizacije javne uprave

Centralizem kot načelo organizacije uprave je v sodobnih državah precej razširjen. Uprava je organizirana centralistično, kadar se upravlja iz centra oziroma v popolni odvisnosti od centra – to je po neposrednih direktivah in pod nadzorom centra oziroma centralnih organov. Centralizem torej pomeni osredotočenje upravne dejavnosti pri centralnih organih in poenotenje dejavnosti državne uprave preko centralnih organov.

S centralizacijo navadno označujemo združevanje določenih opravil ali pristojnosti na višji ravni. Takšna opredelitev ustreza politološkemu razumevanju centralizacije, ko se pristojnosti z nižjih teritorialnih enot prenašajo na višje ravni, ustreza pa tudi organizacijskemu razumevanju centralizacije, kadar gre za združevanje določenih opravil na višji hierarhični ravni. Politologija daje poudarek teritorialni delitvi moči, organizacijska znanost pa funkcijski (de)centralizaciji (Brejc, 2000: 105). »Karkoli povečuje pomembnost vloge podrejenega, je decentralizacija, vse, kar zmanjšuje njegov pomen, je centralizacija« (Fayol, 1963: 34).

Sodobna literatura namenja decentralizaciji kot pomembnemu organizacijskemu načelu (glej Hogget in Hambleton, 1987) precej pozornosti, medtem ko nekoliko starejši viri poudarjajo pomen centralizacije. Teorija in praksa sta pokazali, da niti centralizacija niti decentralizacija ne moreta obstajati v čisti obliki. Popolna centralizacija ni možna, ker bi s tem zanikali delitev dela, prav tako tudi ne obstaja popolna decentralizacija, torej sistem brez enega centra avtoritete in nadzora. V vsakem okolju (državi ali podjetju) so določena pooblastila in naloge centralizirane, hkrati pa obstajajo naloge in pooblastila, ki jih izvajajo na nižjih hierarhičnih ravneh. Za vsak sistem je torej značilno hkratno delovanje obeh organizacijskih oziroma političnih načel, s tem da v različnih okoliščinah prevladuje eno ali drugo načelo .

Z vrednotnega stališča ima centralizacija večkrat negativen predznak, saj naj bi zlasti za subjekt pomenila odsotnost možnosti za vpliv; se pravi, centralizacija spreminja subjekt v objekt. Nasprotno je pri decentralizaciji, kjer se avtonomija subjekta povečuje. Vendar tudi takšne vrednotne opredelitve v praksi nimajo vedno podpore. Če je podjetje v krizi, tedaj potrebuje odločno in strogo centralizirano strukturo odločanja. Ko se razmere uredijo, spet ustvarijo možnosti za več samostojnosti in svobodnega ravnanja. Prav tako obstajajo organizacije, zlasti državne (vojska, policija, carina), ki gradijo svojo učinkovitost na načelu subordinacije in strme, strogo centralizirane strukture (Brejc, 2000: 105).

Decentralizacija je formalna, kadar imajo subjekti pravno podlago za odločanje, vendar dejansko ne odločajo. Obilo takšnih primerov je bilo mogoče najti v samoupravnem socializmu, kjer so množice delegacij odločale o stvareh, o katerih so že mnogo prej odločili politični vrhovi (Brejc, 106).

Decentralizacijo lahko pojmujejo ne samo kot pooblastilo, ampak tudi kot samostojen vir moči za urejanje sistemskih interakcij v določenem delu sistema (Bučar, 1981: 255).

S centralizacijo in specializacijo se povečuje dejanska moč centralnih državnih organov. Logična posledica tega je težnja po enotenu državnih uprav. Vse več je uredb in pravil, ki določajo ravnanja posameznih delov državne uprave in celo posameznikov. Določajo sestavine organizacijske strukture državne uprave in kriterije za ustanavljanje teh organizacijskih oblik, določeno je ravnanje z dokumentarnim gradivom, s čimer poenotijo informacijske tokove, določena je tudi informacijska tehnologija in druga tehnična oprema itd. Vse to samo po sebi ni slabo, saj nosi v sebi prizadevanje po racionalnosti in ekonomičnosti uprave, vendar pa centralna oblast s temi sredstvi utrjuje postopke, ki krepijo njeno moč in vse druge postavljajo v položaj izvajalcev. Unifikacija torej krepi centralizacijo.

Prednosti centralizacije:

- lažja implementacija določene politike v upravnem organu;
- enako obravnavanje strank;
- učinkovito odločanje;
- učinkovitejše nadzorstvo nad izvajanjem dela v upravnih službah;
- lažja koordinacija, standardizacija in specializacija dela (Brejc, 2000: 108).

Pomanjkljivosti centralizacije:

- zmanjšana dostopnost do informacij;
- več administriranja;
- vsa razmerja in postopki so predpisani z vrha upravne piramide, zato onemogočajo pobude organizacijskih enot in uslužbencev; podaljša se čas v obdelavi podatkov, zato so postopki dolgotrajni;
- uvajanje novih pravil zaradi večjega prizadevanja po poenotenju postopkov (Brejc, 2006: 108).

Decentralizacija pomeni prehajanje zadev iz državne pristojnosti v pristojnost nižjih ravni. Popolna decentralizacija – sistem brez centra, avtoritete in nadzora – ne more obstajati.

Glede na vlogo in položaj področnih – perifernih organov v razmerju do centralnih in najvišjih ima lahko centralizem dve obliki: prvo predstavlja **strogi centralizem**, drugo **dekoncentracija**. Togi centralizem pomeni osredotočenje opravljanja zadev v centralnih organih in na nivoju države (obstaja tam, kjer se vse opravlja v centru) ali kadar področne organizacijske enote opravljajo naloge kot centralni organ na terenu – v imenu najvišjih organov. Tako področni organi sploh nimajo svojih pristojnosti v pravem smislu, temveč so samo izvrševalci nalog centralnih organov, ki lahko naloge, prenesene na področne organe, vsak čas prevzamejo in opravijo sami.

DEKONCENTRACIJA je vrsta oziroma blažja oblika centralizma in predstavlja le tehnično organizacijsko vprašanje izvajanja (prenašanja) nalog, ki so sicer centralizirane po območnih organizacijskih enotah izven centra države. Pravzaprav je to takšna centralizacija, pri kateri se nekatere naloge zaupajo nižjim in srednjim enotam v okviru enega organizacijskega sklopa, da jih izvršujejo v zadnji stopnji, tako da se center osvobaja dolžnosti opravljanja teh nalog (razen na drugi stopnji, ko npr. odloča o pritožbah zoper področne enote) (Brejc, 2000).

4.2 Koncentracija upravnega dela

Koncentracija pomeni združevanje del na hierarhični ravni, se pravi, da gre za horizontalno združevanje istovrstnih upravnih del in nalog.

Bistvena značilnost koncentracije je prenašanje določenih upravnih opravil z ene organizacijske enote na drugo, vendar na isti hierarhični ravni, pri čemer se pristojnosti za odločanje ne izgubi.

Določeno pristojnost opravljajo vsi sektorji v upravi. Zaradi tega se ta pristojnost prenese na en sektor; tisti sektor, ki ima za to najboljše pogoje. Kljub temu, da izbrani sektor sedaj opravlja to pristojnost, ne more odločati brez ostalih.

Ker se s koncentracijo upravnega dela le-ta zgostijo v eni točki, enem prostoru, se preglednost nad delovnimi obremenitvami zaposlenih poveča, nadzor je učinkovitejši. Zagotovi se tudi enotnost poslovanja. Posameznik, ki je prej samostojno izvajal posamezno nalogo, je sedaj v skupini strokovnjakov istega področja, kar ugodno vpliva na strokovno rast vseh v skupini. Po drugi strani se zaradi povečanega nadzora nad zaposlenimi lahko povečuje nezadovoljstvo z delom (Brejc, 2000: 110-111).

4.3 Specializacija upravnega dela

Specializacija upravnega dela temelji na delitvi dela in spoznanju, da se zahteve po vse večji raznovrstnosti in kakovosti storitev povečujejo. Posameznik se usmeri na določeno področje, poglobi in razširi strokovna znanja, izpolni metode in tehnike dela – specializira se za določeno področje ali celo za posamezno upravno nalogo.

Specializacija upravnega dela je posledica nadaljnje, še podrobnejše delitve dela in razvijanja specifičnih sposobnosti uslužbencev za ozko omejeno delo, ki se ponavlja (Brejc, 2000: 111).

Proces specializacije je mogoče najbolje razviti v okolju, ki je kolikor toliko usklajeno, medtem ko je v dinamičnem okolju manj možnosti za razvoj specializacije.

Prednosti specializacije upravnega dela (Anderson, 1980: 20):

- povečanje delovnega učinka;
- hitrejšo usposabljanje uslužbencev;
- racionalna uporaba informacijsko-komunikacijske tehnologije;
- zmanjšanje neučinkovitega časa;
- lažje določljiva odgovornost za posamezna opravila.

Slabosti specializacije upravnega dela (Anderson, 1980: 21):

- vsaka specializacija omejuje in zmanjšuje spoznavne sposobnosti uslužbenca;
- ker so uslužbenci usmerjeni le na ozek sklop delovnih opravil, nimajo prave predstave o celotnem delovnem postopku oziroma nalogi in o pomenu njihovega dela za celotni delovni postopek;
- pri enostavnejših, specializiranih opravilih, ki ne zahtevajo posebnih strokovnih znanj, se pojavlja monotonija;
- pri strokovno zahtevnih delih je otežkočeno sodelovanje specialistov, zaradi česar je treba vzpostaviti posebne oblike koordinacije in nadzora.

Sodobna organizacijska praksa pozna vrsto ukrepov za ublažitev negativnih učinkov specializacije. To so:

- delovne skupine: uslužbenca za določen čas vključijo v delovno skupino, v kateri bo opravljal tudi druga dela;
- razširitev dela (job enlargement): gre za združevanje več strukturalno različnih delovnih nalog v večjo delovno nalogo;
- obogatitev naloge (job enrichment): gre za kakovostno obogatitev delovne vsebine, s čimer se poveča manevrski prostor delovanja;
- rotacija (job rotation): menjava delovnih nalog – uslužbenec izvaja različne dejavnosti v različnem času na različnih delovnih mestih (Brejc, 2000: 113).

4.4 Standardizacija upravnega dela

Standardizacija pomeni uporabo ali vpeljevanje standardov, standardiziranje pa je urejanje določenih vsebin s standardi (Splošni tehniški slovar, 1964: 337).

Če na kakšnem področju standardov še ni in jih moramo šele izdelati, je to standardiziranje. Če standardi že obstajajo in jih le vpeljujemo v prakso, gre za standardizacijo.

S standardiziranjem je mogoče povečati učinkovitost ali produktivnost, zmanjšati stroške, skrajšati čas obdelave posameznih primerov, izboljšati kakovost, lažje je usposabljanje zaposlenih, lažja je specializacija in avtomatizacija itd.

V upravnih dejavnostih lahko standardiziramo:

- pojme,
- delo (delovne postopke),
- delovna sredstva,
- predmete dela,
- delovno okolje (Brejc, 2000: 114).

Standardiziranje pojmov je smiselno predvsem zaradi lažjega sporazumevanja. Osnovno enoto dokumentarnega gradiva (npr. list papirja, na katerem je nekaj zapisano), imenujejo v državni upravi spis, v sodstvu pisanje, v podjetjih uporabljajo izraze kot npr. spis, dokument, dopis ali pa uporabljajo konkretno ime za določeno enoto dokumentarnega gradiva (račun, naročilnica).

Z izrazom dokument lahko označimo vsak zapis, s katerim se začne, dopolni, spremeni, prekine ali konča upravno delo. Več dokumentom, ki obravnavajo isto vsebinsko vprašanje, isto nalogo, isti problem in sestavljajo celoto, pravimo zadeva. Iz navedenih primerov je mogoče sklepati, da je poenotenje pojmov možno, vendar so poskusi, da bi poenotili terminologijo doma in v tujini, neuspešni (Brejc, 2000: 114).

V javni upravi vsakodnevno izvajajo številne delovne postopke, ki bi jih lahko standardizirali. Vsak javni organ, javni zavod ali javno podjetje bi moralo spoštovati Uredbo o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom in na tej podlagi bi lahko poenotili vhodno obdelavo dokumentarnega gradiva. Številni delovni postopki na področju notranjih zadev (izdaja osebnih dokumentov, voznških dovoljenj itd.), davčne službe in tako naprej, so že poenoteni, množica postopkov pa še naprej poteka po inerciji. Postopek, ki temelji na isti zakonski podlagi, ponekod izvedejo v nekaj operacijah, drugod v podvojenem številu operacij. Ker postopke izvajajo različno, uporabljajo tudi različno programsko opremo (glej Vlada RS, 2001).

V upravnih dejavnostih je uporaba standardiziranih delovnih sredstev že dosegla primerno raven. Uprava uporablja standardizirano pohištvo in opremo ter kupuje standardizirano informacijsko-komunikacijsko tehnologijo; kljub temu zaradi različnih vzrokov dopušča številne izjeme.

Predmeti dela so v upravi večinoma standardizirani. Dokument je nosilec informacije – lahko je list papirja, disketa, mikrofilm, kasete itd. Papir za dopise je praviloma formata A4 ali A5. Enako je tudi pri disketah, kasetah in drugih nosilcih informacij.

Delovni pogoji so pomemben dejavnik zadovoljstva z delom. Tako lahko uveljavimo standarde za osvetlitev prostorov, temperaturo, relativno vlažnost zraka, hrup in sevanje (Brejc, 2000: 115).

Standardiziranje je smiselno, kadar:

- gre za veliko količino enakih izdelkov;
- veliko uslužbencev opravlja veliko število ponavljajočih se operacij;
- želimo zagotoviti določen standard kakovosti (Brejc, 2000: 115).

Upravno delo navadno vsebuje takšne sestavine, ki jih je možno standardizirati, in takšne, ki jih ni mogoče standardizirati, bodisi zaradi tehničnih značilnosti bodisi ker jih je treba opravljati individualno. Dopis ima standardne vsebine, kot so format papirja in glava dopisa, vsebina je individualna.

V Sloveniji uporabljamo ISO-standarde (mednarodna organizacija za standardizacijo), JUS-standarde (jugoslovanski standard) in DIN-standarde (nemški standard). V organizacijah lahko tudi sami izdelajo in uporabljajo svoje standarde.

Standard je v bistvu nasprotje individualnosti in ustvarjalnosti, toda obenem prav standardizacija omogoča avtomatizacijo delovnih procesov, saj človeka osvobaja neposredne fizične dejavnosti v številnih delih delovnega procesa in mu s tem omogoča, da več svojega časa posveti ustvarjalnemu delu in posameznim zahtevnejšim primerom. Delovni postopki v javni upravi so pogosto opredeljeni z zakonom ali drugim predpisom. Sprememba predpisa lahko pomeni tudi spremembo določenega standarda za delovni postopek, kar povzroči, da organizacija porabi kar precej časa, da spremeni standard pri določenem postopku. V vmesnem času bi nastale različne težave, predvsem zastoji, ker novi postopek še ne bi zaživel, stari pa ne ustrezal. Glede na to, da so postopki spreminjanja predpisov praviloma dolgotrajni, ima uprava dovolj časa, da se na spremembe ustrezno pripravi. Standardiziranje delovnih postopkov v javni upravi lahko krepi birokratizacijo uprave, saj se uslužbenci sklicujejo na standarde in s tem opravičujejo svoje birokratsko ravnanje (Brejc, 2000).

5. PRISTOJNOSTI IN ODGOVORNOSTI VODILNEGA OSEBJA ZA ORGANIZIRANJE UPRAVNEGA DELA

Vse več je znakov, ki kažejo, da se tudi stili vodenja prilagajajo novim razmeram v socialnem okolju. Ukazovanje je vse redkeje, pomembnejše postaja razvijanje dobrih odnosov, tako da je vsakomur jasno, da je uspeh odvisen od vseh zaposlenih. S tem prihaja do veljave povezanost in medsebojna odvisnost vseh zaposlenih.

Večjo povezanost vodilnega osebja in njihovih sodelavcev je v svojih najnovejših raziskavah predstavil harvardski profesor John Kotter. Njegove raziskave namreč kažejo (Kotter, 1999: 148), da menedžerji večino svojega časa komunicirajo. Povprečen višji menedžer porabi do 25 odstotkov časa za samostojno delo in potovanja, 75 odstotkov za pogovore. Pri tem porabi kar nekaj časa za neformalne pogovore z ljudmi, ki mu niso neposredno podrejeni, ampak za tiste, ki jih sreča mimogrede. Vodilni menedžer komunicira vsepovsod in o vsemogočem, ne le o stvareh, ki se tičejo poslovanja, zato se marsikomu zdi takšno komuniciranje izguba časa. Je predvsem poslušalec, ki z obilo dobre volje in neprisiljeno zastavlja vprašanja o vsem mogočem. Odlikuje ga pozitivno mišljenje. Le redko ukazuje v tradicionalnem smislu, prevladuje prepričevanje in vzpodbujanje. Pomembna je njegova sposobnost hitrega odzivanja na pobude zaposlenih.

Med nalogami menedžerjev v javni upravi Rose in Lawton (Rose, Lawton, 1999: 121-278) navajata:

- strateški menedžment;
- ravnanje s človeškimi viri;
- finančni menedžment;
- marketing javnega sektorja;
- vzpostavljanje sodelovanja s posamezniki in organizacijami v javnem sektorju in zunaj njega;
- vodenje delovnega procesa;
- obvladovanje sprememb.

Vsebina vodenja v javni upravi je razvidna iz kriterijev za ocenjevanje uspešnosti višjih javnih uslužbencev v Veliki Britaniji, kjer gre za tri temeljne sklope : usmerjanje, menedžment in komuniciranje ter osebni prispevek.

Vodilno osebje v javni upravi ima raznovrstne naloge in pooblastila, odvisno od položaja v hierarhični strukturi. Med vodilno osebje štejemo vse tiste, ki vodijo, od vodje najmanjše organizacijske enote do ministra ali direktorja urada, agencije, zavoda. Ne glede na mesto mora vsak vodilni uslužbenec nameniti ustrezno pozornost naslednjim vsebinskim sklopom:

1. Organiziranje upravnega procesa. Vodilni uslužbenec:

- zagotavlja stalno proučevanje in racionalizacijo vseh delovnih postopkov in informacijskih tokov;
- uveljavlja sodobne metode dela;
- spodbuja timsko delo in procesno organiziranost;
- ustvarja pogoje za razumevanje in obvladovanje sprememb;
- spodbuja prevzemanje novih nalog;
- izvaja nadzorstvo nad delom;
- ustvarja ustrezno organizacijsko klimo in spodbuja inventivno dejavnost.

2. Ravnanje s človeškimi viri. Vodilni uslužbenec:

- sodeluje v procesih zaposlovanja, predvsem izbire novih sodelavcev;
- razporeja sodelavce na delovna mesta po njihovih zmožnostih;
- nove sodelavce uvaja v delo;
- pojasnjuje uslužbencem cilje organizacije in njihove osebne cilje;
- skrbi za stalno strokovno usposabljanje zaposlenih;
- nudi strokovno pomoč sodelavcem;
- ustvarja dobre medčloveške odnose;
- razvija občutek varnosti in pripadnosti organizaciji;
- skrbi za motiviranost zaposlenih.

3. Organizacijsko – tehnična sredstva. Vodilni uslužbenec:

- redno spremlja novosti na področju informacijsko-komunikacijske tehnologije ter drugih tehničnih sredstev in pisarniške opreme;

- sodeluje pri pripravi strokovnih podlag in pri odločanju o nakupu teh sredstev;
- skrbi za učinkovito uporabo organizacijsko tehničnih sredstev.

4. Finančna sredstva. Vodilni uslužbenec:

- načrtuje finančna sredstva za delo organizacijske enote;
- skrbi za gospodarno porabo finančnih sredstev;
- spodbuja varčevanje.

5. Sodelovanje z drugimi subjekti. Vodilni uslužbenec:

- seznanja druge vodilne uslužbenke s težavami in dosežki na svojem področju;
- spoznava druge delovne procese in soustvarja primerne odnose za sodelovanje;
- vzpostavlja strokovno sodelovanje s sorodnimi upravnimi službami ter strokovnimi in znanstvenimi institucijami;
- skrbi za ustrezen odnos do strank in javnosti (Brejc, 2000: 126-127).

Navedene naloge se nanašajo na vodilno osebje v javni upravi, seveda pa je delovno področje vsakega vodilnega uslužbenca lahko drugačno, drugačna je lahko tudi struktura njegovih delovnih nalog. Navedenih pet sklopov predstavlja le okvir delovanja javnega uslužbenca, kajti vseh upravnih nalog, ki jih posamezen vodja opravlja, ni mogoče navesti.

6. OPREDELITEV POSEBNOSTI VOJAŠKE ORGANIZACIJE

6.1 Osnovne lastnosti vojaške organizacije

Vojaška organizacija je specifičen sistem znotraj velikega družbenega sistema oziroma njen specifičen podsistem. Ta opredelitev vsebuje tri ugotovitve:

- Vojaška organizacija je sistem. Splošna teorija o organizaciji je določila pogoje, ki določajo lastnosti organizacije ne glede na njeno naravo. Te pogoje lahko opredelimo kot medsebojno povezanost spremenljivih elementov, ki so v interakciji, svojo lastno strukturo in funkcije, obstoj vzpostavljenih vhodov in izhodov z okoljem, sistem je po pravilu podsistem sistema na višjem nivoju, podsistemi sistema so običajno sistemi na nižjem nivoju, sistem ima lastnosti, ki jih drugi sistemi nimajo. Sledeč osnovnim

lastnostim vojaške organizacije lahko pod pojmovanjem splošnih lastnosti ugotovimo, da je vojaška organizacija sistemsko organizirana celota oziroma je kompleksen sistem, ki je sestavljen iz številnih medsebojno odvisnih sistemov (Cupara v Bratušek, 2000: 16).

- Vojaška organizacija je podsistem velikega družbenega sistema, ne glede na to, da vsebuje nekatere elemente, ki karakterizirajo tipičen odnos človek – tehnika, in jo zaradi tega smatramo tudi kot tehnični sistem. Vojaška organizacija je eden izmed največjih in najkompleksnejših družbenih sistemov nasploh. Pripada velikemu družbenemu sistemu zaradi trditve, da je človek najpomembnejši element/dejavnik v vojaški organizaciji, predvsem v procesu upravljanja z njo in odločanju, kjer ga nihče ne mre nadomestiti. Značaj in karakteristike medsebojnih odnosov v vojaški organizaciji le-tej dajejo obeležje družbenega sistema. In nenazadnje, cilji vojaške organizacije izhajajo iz velikega družbenega sistema, kateri jih tudi definira (Cupara v Bratušek, 2000: 16).
- Kot podsistem velikega družbenega sistema je vojaška organizacija nepogrešljiv dejavnik varnosti, ne samo političnih, gospodarskih in drugih interesov, ampak tudi celotnega družbenega razvoja in vse večjih sprememb dane družbe. Prav tako je zaradi svojega potencialnega delovanja temeljna stabilizatorska sila družbe glede na mednarodno okolje, ki je tej družbi lahko naklonjeno ali ne. Vojaška organizacija ima svoje specifičnosti, ki izhajajo iz narave njene dejavnosti, kakor tudi metode in principe, katere uporablja pri doseganju določenih ciljev. Te specifičnosti so zajete v posebnostih njenih elementov in njihovem notranjem razporedu in aktivnostih, v njenih zakonitostih notranjega razvoja in zapletenosti interakcij tako znotraj organizacije, kakor tudi v odnosu z okoljem in v vplivu skupnih družbenih procesov na njo, predvsem pa tudi z vplivom vojaške organizacije na te procese (Cupara v Bratušek, 2000: 16).

6.1.2 Specifičnosti vojaške organizacije

Specifičnost vojaške organizacije kot sistema:

- a) Delovanje vojaške organizacije je umeščeno v najbolj neugodne pogoje, v pogoje vodenja oboroženega boja, kar avtomatično določa visoko stopnjo negotovosti dogajanja, reakcij in obnašanj, nepričakovane vsebinske spremembe in nepredvidljivost in nemerljivost vplivov iz okolja;
- b) Nasprotovanje in lastno negiranje lastnih ciljev in ciljev nasprotnika približuje stopnjo gotovosti doseganja teh ciljev točki nič;
- c) Ugotavljanje učinkovitosti delovanja in funkcioniranja vojaške organizacije je zelo težko, v nekaterih elementih celo nemogoče zaradi nezmožnosti vzpostavitve merilnega odnosa med vložkom in dobljenimi rezultati (rezultati so v glavnem nemerljivi);
- d) Smoter delovanja vojaške organizacije je dvosmeren, in sicer odvrtača od možne agresije na lastno državo in uspešno vodi oboroženi boj, pri čemer se upravičenost in preverjanje prvega smotra težko dokazuje, dokler ne pride do odkrite agresije na državo. Tudi drugega smotra se ne more dokazati, dokler ne pride do vodenja oboroženega boja – stvarnega dogodka;
- e) Funkcioniranje vojaške organizacije in doseganje njenih ciljev je mnogo bolj odvisno od človeškega dejavnika kot pri kateremkoli drugem družbenem sistemu z ozirom na potreben nivo fizičnih in moralnih sposobnosti ter potreben nivo strokovne usposobljenosti posameznika;
- f) Vojaška organizacija ima dvojno obliko organiziranosti in sicer mirnodobno ter vojno obliko organiziranosti;
- g) Pridobljene izkušnje iz preteklih dogajanj in spoznanja, pridobljena z analizami preteklih dogajanj z uporabo statističnih metod v vojaški dejavnosti nimajo takšne vrednosti kakor v nekaterih drugih dejavnostih, ker se dogodki v vojaški organizaciji po pravilu ne ponavljajo, še posebej ne v vodenju oboroženega boja;
- h) Predpostavka obstoja vojaške organizacije kot sistema je njen razvoj v smislu stalnih količinskih in kakovostnih sprememb v njeni strukturi in funkcioniranju, kar je

pogojeno z zakonitostmi skupne družbene reprodukcije in splošnega razvoja (Cupara, 1989: 43-47).

6.2 Temeljne značilnosti vojaške organizacije

Vojaška organizacija je systemsko organizirana celota, ki sestoji iz velikega števila med seboj povezanih sistemov in ima kot sistem naslednje značilnosti:

1. ZAPLETENOST;
2. ODPRTOST;
3. DINAMIČNOST;
4. STOHAŠTIČNOST SPREMEMB;
5. HIERARHIČNOST;
6. NESTACIONARNOST;
7. DVOSMERNOST ODNOSOV (Bratušek, 2000: 18).

6.2.1 Zapletenost sistema

Vojaška organizacija je zapleten družbeni sistem in to ne samo zaradi tega, ker ga sestavlja veliko število različnih elementov (vojaške enote, ustanove, poveljstva, službe, bojni sistemi, kompleti orožja in opreme), ki so v osnovi različnih sestavov in različno hierarhično urejeni, temveč je zapleten sistem predvsem zaradi zapletenosti medsebojnih odnosov in interakcijskih povezanosti teh odnosov. V tako zapletenem sistemu obstaja veliko sistemskih medsebojnih odvisnosti in procesov .

Zapletenost vojaške organizacije se kaže v dveh smereh:

- v vojaški organizaciji obstaja stalna tendenca po neprestanem povečevanju njene moči in sredstev, s tem povezano je tudi povečevanje njenih sestavnih elementov in strukture;
- prav tako je v vojaški organizaciji zaznavna stalna tendenca po krepitvi in razširitvi notranjih in zunanjih vezi in odnosov (zunanji vplivi so pomembna determinanta te zapletenosti) (Bratušek, 2000: 18).

6.2.2 Odprtost sistema

Po splošni teoriji organizacije je odprt sistem tisti, ki z okoljem dinamično izmenjuje materijo, energijo in informacije. Glede na znano dejstvo, da v realnem svetu ni sistema, ki bi obstajal in obstal, ne da bi izvajal menjavo materije, energije in informacij, lahko pojem zaprtost sistema razumemo le pogojno.

Zaprtyh sistemov ni, ker bi bili sistemi, prikrajšani za vsakršni stalni priliv razvojne energije, ki jo dobivajo od zunaj, izven sistema obsojeni na propadanje. Zaradi tega lahko sistemi obstajajo samo kot odprti sistemi s stalno interakcijo sistem – okolje.

Vojaške organizacije ne moremo smatrati za zaprt sistem glede na svoj namen obstoja in odnosa do velikega družbenega sistema in ostali okolici človekovega bivanja in delovanja. Če nove tehnologije vojaški organizaciji ne bi omogočale stalnega razvoja in posodabljanja oborožitvenih sistemov in proizvodnje vedno novega orožja in če ekonomska moč posameznega družbenega sistema ne bi mogla omogočiti materialne osnove za tak razvoj, potem bi vojaška organizacija ne bila sposobna zagotavljati osnovnega cilja svojega obstoja, to je uspešno vodenje oboroženega boja v vojnem času, v miru pa primerno usposabljanje za take oblike delovanja v boju. Iz tega sledi, da bolj ko je vojaška organizacija odprta do velikega družbenega sistema in okolja, toliko boljšo materialno osnovo ji bo to okolje nudilo (Bratušek, 2000: 18-19).

6.2.3 Dinamičnost sistema

Vojaška organizacija je dinamičen sistem, saj zanjo velja, da se prehod iz enega stanja v drugega ne more izvesti v trenutku, ampak nastaja skozi rezultate prehodnega procesa.

Vojaška organizacija je prisiljena v stalne spremembe, tako celota kot tudi njeni posamezni deli, predvsem s stališča, da bo z lastnim prilagajanjem vplivom iz okolja ali s prilagajanjem teh vplivov sebi v prid dosegla, da bo svoje temeljne cilje izvrševala še bolje. To prilagajanje je v bistvu prehajanje iz enega stanja v drugega, vendar so pri tem struktura sistema, narava notranjih odnosov in povezav ostale nespremenjene v temeljnih osnovah.

Pod vplivom stalnega tehnično-tehnološkega razvoja prihaja do uvajanja novih sredstev vojaške tehnike, ki vplivajo na organiziranje novih vojaških sestavov (enot, ustanov, ...) in menjavo nekaterih že obstoječih odnosov znotraj organizacije, prav tako vplivajo tudi na načine in metode vodenja oboroženega bojevanja.

Vojaška organizacija je dinamičen sistem, ker je za njo značilna menjava stanja, položaja in funkcij njenih notranjih sistemov in medsebojnih odnosov med temi sistemi, vendar obstajajo strukture medsebojnih odnosov, skupek notranjih povezav in njen odnos do okolja, nespremenjeni (Bratušek, 2000: 19).

6.2.4 Stohastičnost sprememb

Za vojaško organizacijo kot družbeni sistem so značilne stohastične spremembe; to so spremembe, ki jih ni mogoče predvideti in ugotoviti njihovo smer delovanja in tendence na osnovi njihovega odnosa do drugih sistemov ali posameznih delov v sami vojaški organizaciji in čigar posledice so nepredvidljive ali vsaj težko predvidljive. Zaradi tega se takšnemu sistemu pred začetkom delovanja ne more natančno napovedati naslednjega stanja in ugotoviti rezultatov njegovega delovanja.

Oborožene sile so nedeterminiran (stohastičen) sistem, ker v nobenem trenutku nimamo vseh potrebnih informacij o posameznih elementih in njihovih medsebojnih odnosih, manjkajo tudi podatki o smereh in tendencah bodočega razvoja.

Prav stohastičnost sprememb je v vojaški organizaciji tisti dejavnik, ki onemogoča vojaški organizaciji, da bi dosegla svojo maksimalno organiziranost, saj bi to imelo za posledico oropanost subjektov svoje lastne iniciative. Zaradi tega bi bilo delovanje vojaške organizacije vnaprej predvidljivo in kot tako ne bi moglo učinkovito delovati v nepredvidljivih in nepričakovanih dogodkih (Bratušek, 2000: 20).

6.2.5 Hierarhičnost odnosov

Vojaška organizacija je hierarhično zgrajen sistem, razčlenjen na več nivojev, v katerih prevladujejo odnosi podreditve tako v strukturi kot tudi v povezavah med posameznimi subjekti.

Takšen ustroj in organiziranost vojaške organizacije omogoča, da se osnove, na katerih temelji odločanje v vojaški organizaciji v celoti, zmanjšajo na minimum, pri čemer pa se mora čim večje število teh pristojnosti prenesti na nižje nivoje odločanja, skupaj z odgovornostjo za sprejete odločitve. Pri tem ne smemo pozabiti ali zanemariti objektivne odgovornosti najvišjih poveljujočih častnikov. Iz tega izhaja logična zahteva najvišjega vodstva vojaške organizacije po omogočanju izvajanja učinkovitega nadzora kontrole teh upravljalnih možnosti in vpogled v njihove efekte in možne pozitivne ali negativne posledice.

Hierarhična zgrajenost vojaške piramide ne izključuje možnosti vpliva nižjih, operativnih nivojev v definiranju določenih upravljalnih delovanj višjih, organizacijskih nivojev.

Višji nivoji sprejemajo odločitve splošnega pomena za vso vojaško organizacijo, te odločitve pa določajo delovanje nižjih nivojev organizacije. Na ta način vsak sestavni del sistema, s tem tudi vojaška organizacija, izkazuje določene značilnosti relativno izoliranega sistema, s čimer se tudi izkazuje naravnost hierarhične strukture vojaške organizacije (Vučenović v Bratušek, 2000: 21).

6.2.6 Nestacionarnost sistema

Vojaška organizacija je nestacionaren sistem, ker se njene strukture, odnosi in povezave, še posebej pa delovanje, ne ponavljajo, saj je vsaka nova situacija tako v času oboroženega boja kot v času priprav nanj nov dogodek, ki zahteva nove prilagoditve in popravke dotedanje organiziranosti in odnosov (Bratušek, 2000: 21).

6.2.7 Dvosmernost odnosov

Vojaška organizacija je zaznamovana z dvosmernim odnosom človek - človek in človek - tehnika tako v njenem okviru kot tudi v odnosu z okoljem, še posebej izrazito pa v odnosu do eventualnega nasprotnika, njegovih možnosti, namer in reakcij.

Obstoj takšnega odnosa je zaznaven tudi v drugih tipih organizacije in družbenih sistemih, v vojaški organizaciji pa je pomemben in še posebej izražen s stališča upravljanja in uspešnega vodenja oboroženega boja.

Odnos človek - tehnika ima tri oblike:

- tehnika je v pomoč človeku oziroma njenemu uporabniku;
- človek upravlja s tehniko na tak ali drugačen način;
- človek je »monitor« tehnike (Bratušek, 2000: 22).

V vojaški organizaciji se odnos človek - tehnika pojavlja v vseh treh pojavnih oblikah. Za pojav tretje oblike teh odnosov je najzaslužnejši razvoj mikroelektronike, ki je svoje domete pokazala v razvoju in proizvodnji sodobnega in vse bolj uničujočega orožja (Bratušek, 2000: 22).

6.3 Opredelitev nekaterih posebnosti vojaške organizacije

Vojaška organizacija je po svoji naravi strogo hierarhična (organizirana po stopnjah). Za delovanje takega organiziranega sistema morajo vsi poveljujoči na raznih nivojih (stopnjah) doseči neprekinjen lojalni in poslušen odnos od svojih podrejenih. Pojem dolžnosti vsebuje v sebi tudi obveznosti. Vojaki so moralno in zakonsko obvezani »služiti in se žrtvovati« za domovino.

Večina vojaških odločitev pomeni tudi ekonomske odločitve na ravni države, ki posredno ali neposredno vplivajo na proračun. Sistematika pri planiranju uporabe sredstev iz proračuna (ki so običajno zelo omejena) je zato nujnost. Racionalen pristop na tem področju predstavlja enega od ključnih nacionalnih interesov, ki ne sme biti prepuščen potrebam dnevne politike ali muhavosti posameznika.

Vojaška obramba predstavlja v današnjem svetu preventivno nujnost. Država brez lastne organizirane obrambe predstavlja točko nestabilnosti na mikrolokaciji, ki se jo lahko odpravi (v praksi) le na dva načina. Prvi način je prenos dela suverenosti na močnejšega partnerja (običajno sosednjo državo ali velesilo), kar pomeni »plačevanje« tuje vojske za zaščito lastnega ozemlja. Drugi način pomeni konec samostojne države, ki se jo nasilno po delih ali v celoti priključi k sosednji državi ali državam.

Vojska ima znotraj državne ureditve poseben status, ki v demokratično urejenih državah ni primerljiv s policijskim. Ta poseben status mora biti zakonsko tako opredeljen, da omogoča kadrovanje najsposobnejših ljudi. Vojaška služba mora uživati ugled, prav tako pripadniki vojske, omogočati mora tudi določeno stopnjo materialnega blagostanja. Vse skupaj običajno predstavlja samo obliko kompenzacije za odvzete pravice in dodane dolžnosti (Jurša, 1997).

7. JUGOSLOVANSKA LJUDSKA ARMADA IN RAZPAD JUGOSLAVIJE

7.1 Politični položaj vojske in njeno mesto v jugoslovanski krizi

Jugoslovanske oborožene sile so igrale pomembno vlogo v močni krizi večnacionalne države južnih Slovanov vse do njenega razpada. Vloga Jugoslovanske ljudske armade (v nadaljevanju JLA), po zvezni ustavi ena izmed dveh, dejansko pa glavna sestavina oboroženih sil Socialistične federativne republike Jugoslavije (v nadaljevanju SFRJ), je postala izrazito sporna. V vzhodnem delu države, v Srbiji in Črni gori, so jo povzdigovali, v severozahodnem delu (v Sloveniji in na Hrvaškem) ter na Kosovu pa obsojali in odklanjali.

Ob vse globlji družbeni polarizaciji na politični, ideološki, nacionalni, verski, kulturni in civilizacijski podlagi so se jugoslovanski vojaški profesionalci znašli v neprijetni zadregi – »preklet si, če nekaj narediš, in preklet si, če ne«. Vodstvo JLA je dovolilo, da se je vojska vmešala v boje med nasprotujočimi si političnimi silami, ki so bile pretežno regionalno in nacionalno obarvane. Prav tako nemodro in v nasprotju z nekdanjimi vzhodnoevropskimi »realsocialističnimi« kolegi so se jugoslovanski vojaški profesionalci odkrito postavili na stran izgubljene politične izbire – oživljanja boljševiskega marksizma in ponovnega vzpostavljanja socializma na jugoslovanski komunistični režim (Grizold, 1992: 45).

Ko je začela Titova Jugoslavija¹ leta 1980 vidno razpadati, so si jugoslovanski profesionalni vojaki prizadevali, da bi ta trend ustavili. Ta prizadevanja so v veliki meri temeljila na

¹ Na 2. zasedanju AVNOJ-a 29.11.1945 je bila opuščena monarhija in razglašena Federativna ljudska republika Jugoslavija. Nova ustava je bila sprejeta 31.1.1946. Ustavo je sprejelo pet narodov in šest republik: Slovenija, Hrvaška, BiH, Črna Gora, Makedonija, Srbija z avtonomnima pokrajinama Vojvodina in Kosovo. Čeprav je bila Jugoslavija federativna država, sta ji vladala centralna Komunistična partija in Tito.

skupinskih interesih vojske, delno pa jih je prekrivalo in se z njimi mešalo iskreno in nesebično prizadevanje za preživetje Jugoslavije v enem kosu. Vojaki so imeli očitno željo, da ohranijo: institucijo samo (JLA); njen privilegiran dostop do zvezne zakladnice (kot je bilo to pod Titom); široko notranjo avtonomijo; sistem širokega političnega nadzora nad celotno državo; odsotnost učinkovitega nadzora katerekoli civilne institucije nad njimi; močan nadzor nad jugoslovanskim vojaškoindustrijskim kompleksom; notranji političnoideološki ustroj in centralistično unitarno usmeritev JLA. Vse te želje so sovpadale z interesi in nagnenji srbskega vodstva pod Slobodanom Miloševićem (Grizold, 1992: 46).

Politična in ideološka polarizacija Jugoslavije je postala sčasoma zelo nacionalno in kulturno obarvana. Zaradi heterogenosti in razlik v stopnji regionalne izpostavljenosti zahodnim liberalnim političnim vplivom je potekal proces politične pluralizacije neenakomerno, njeno napredovanje je potekalo geografsko pretežno od severozahoda k jugovzhodu. Na severozahodu Jugoslavije so zadeve po demokratizaciji sovpadale z izražanjem nasprotovanja beograjskemu centralizmu, ki so ga krepile nacionalne/jezikovne in ekonomske pritožbe. Proces demokratizacije je dejansko razmajal zvezno državo, njen ustavni red ter zaostрил odnose med JLA in dvema od treh »ustanovitelskih narodov« Jugoslavije, najprej s Slovenci in nato s Hrvati. Kasneje je armada sama prispevala k nadaljnjemu slabšanju odnosov teh dveh narodov s Srbi (Grizold, 1992: 50).

7.1.1 Zaostrovanje krize in razpad zvezne države

Politične in nacionalne napetosti v zvezni državi so neizogibno negativno učinkovale na odnose med sestavnima deloma oboroženih sil (med JLA in Teritorialno obrambo (v nadaljevanju TO)) kakor tudi na razmerja med zvezno armado in policijo v vsaj dveh republikah. Kljub vztrajnemu prizadevanju vojaškega vodstva so se mednacionalne napetosti razširile tudi v vrste JLA (Grizold, 1992).

Ko se je dezintegracija titoističnega sistema dramatično pospešila jeseni leta 1989 in v prvi polovici 1990, je vojaško vodstvo skušalo izrabiti zmedo zaradi prehoda iz enostrankarskega v večstrankarski sistem. Skušalo je uresničiti dolgo zasledovani institucionalni cilj – preprečiti pojav kakršnekoli možne rivalske oborožene sile ali vsrkati že obstoječe (tako da jih naredi za pomožne sile JLA). Že prej so povsem podredili TO v večini republik. Spomladi 1990 je skušalo vodstvo JLA uresničiti svoj strateški cilj tudi v Sloveniji in na Hrvaškem. Njihov

namen je bilo prehiteti nacionalistične, nekomunistične in protikomunistične stranke, ki bi po pričakovanju zmagale, in jih prikrajšati za njihovo lastno oboroženo silo. Ta mini udar naj bi bil tajno izpeljan med 17. aprilom in 15. majem leta 1990, in sicer tako, da bi tajno predpisali TO novo doktrino (ki je vsebovala očitno neustavna določila) in jo povsem razorožili.

Vojaško vodstvo je pogosto zanikalo namero JLA, da pripravlja državni udar ali da je vpletena v druge neustavne dejavnosti. Vendar je bilo mogoče v Jugoslaviji odkriti nekaj prvin, ki so na splošno pospeševale očitno neustavni vojaški poseg – globoka gospodarska, socialna, politična in moralna kriza, skorajšen in kasneje očiten razpad zvezne vlade in ustavnega reda na zvezni ravni, srditi spopadi in sovražnosti med civilnimi elitami, institucionalna negotovost armade, številni pozivi različnih skupin za poseg JLA itd. (Grizold, 1992: 53).

Stalno zaostajanje jugoslovanske vojske za procesom demokratizacije in nepripravljenost njenega vrha, da bi se odrekel svojim političnim ambicijam, da bi zvezno armado ločil od Komunistične partije in jo odstranil s političnega prizorišča, sta prispevala k zaostitvi nacionalnih in političnih delitev ter k poglobljanju jugoslovanske krize. Srečanje SFRJ s tekmovalno politično demokracijo v poznih 80. letih se je izkazalo za usodno (Grizold, 1992: 57).

8. OBLIKOVANJE SLOVENSKE NACIONALNE VARNOSTI

Slovenija je z volitvami (aprila 1990) pospešila najprej politični in s plebiscitom (23. decembra 1990) tudi moralni preboj iz »trdnjave jugoslovanske zvezne države«. Obenem je Slovenija (formalno še vedno SFRJ) opredelila svoje interese, vrednote in načine, s katerimi je utrjevala identiteto svoje nacionalne države (Grizold, 1992: 60).

Večinska volja prebivalcev Republike Slovenije (v nadaljevanju RS) je bila konkretizirana 25. junija 1991 v Skupščini RS s sprejemom Ustanovne listine o neodvisnosti in samostojnosti Slovenije. V njej je med drugim poudarjeno, da bo Slovenija v dogovoru z zvezno jugoslovansko vlado ter drugimi republikami prevzela vse funkcije učinkovitega uvajanja oblasti na svojem ozemlju. Dan po svečani proslavi ob sprejemu te listine (27. junija

1991) je JLA s formalnim pristankom zvezne vlade pričela z vojaško intervencijo v Sloveniji. Formalno pokritje vojaške intervencije s strani jugoslovanske zvezne vlade je JLA omogočilo, da se je njen vrh še naprej skliceval na svoje zakonito delovanje (tj. delovanje v skladu z ustavo SFRJ in zveznim zakonom o Sloveniji) ter pred jugoslovansko in svetovno javnostjo opravičeval in racionaliziral svojo vlogo avtonomnega političnega subjekta v Jugoslaviji.

7. oktobra 1991 se je iztekel trimesečni rok, ki je v Brionski deklaraciji² zavezoval Slovenijo za zamrznitev njenega delovanja v smeri osamosvajanja in oblikovanja lastne države.

Po tem datumu je Slovenija nadaljevala z utrjevanjem svoje avtonomne politične identitete navznoter (pravno-politični, varnostno-obrambni vidiki) in navzven – v pogovorih o mednarodnopravnem priznanju Slovenije od drugih samostojnih držav.

Po nekajmesečnih prizadevanjih in pričakovanjih Slovenije se je 15. januarja 1992 tudi formalno pričel proces njenega mednarodnopravnega priznanja, ki ga je sprožila Nemčija (Grizold, 1992).

8.1 Spremembe obrambnega organiziranja

Politično vodstvo RS je zavrnilo uporabo doktrine TO in sprejelo nekatere spremembe na obrambnem področju. Nova zakonska ureditev tega področja v RS (zakon o obrambi in zaščiti, zakon o vojaški dolžnosti) je dotedanje samoupravne pravice in dolžnosti državljanov na obrambnem področju nadomestila z zakonsko določenimi državljanskimi pravicami in dolžnostmi, obrambno funkcijo je opredelila kot klasično funkcijo države. Za zagotovitev delovanja obrambnega sistema v skladu z republiško ustavo je RS sprejela ustavne amandmaje k republiški ustavi in ustavni zakon na področju obrambe. S tem je razveljavila tista določila zvezne ustave, zakonov in podzakonskih aktov, ki omejujejo suverene pravice republike do urejanja obrambnih priprav in organiziranja oborožene obrambe. RS v skladu s sprejetim 96. in 97. amandmajem k ustavi RS ter ustreznim ustavnim zakonom ni sprejemala več zveznega vrhovnega poveljstva (utelešenega v Predsedstvu SFRJ) nad svojo TO. S prehodom TO v celoti v republiško pristojnost je bila v sistemu vodenja slovenske TO odpravljena specifična oblika načela dvostarešinstva, izražena v dvojni (vertikalni in horizontalni) odgovornosti poveljnika TO RS. Vertikalna odgovornost v smislu njegove odgovornosti (podrejenosti) Predsedstvu SFRJ v mirnem času je bila razveljavljena,

² Brionska deklaracija je dokument, podpisan 7. julija 1991 med Slovenijo in SFRJ pod političnim pokroviteljstvom Evropske unije, s katerim so bile ustavljene sovražnosti na ozemlju Slovenije.

horizontalna v smislu odgovornosti pristojnim republiškim organom (predsedstvu, skupščini, vladi) pa se je preoblikovala v vertikalno (Grizold, 1992: 88).

Po uveljavljenih ustavnopravnih rešitvah je Predsedstvo RS vodilo, poveljevalo ter odločalo o uporabi TO v izrednih razmerah. Obenem je Predsedstvo RS samostojno imenovalo in razreševalo poveljnika TO RS.

Omenjene normativno-pravne spremembe v RS so pomenile njeno osamosvajanje od zvezne države na obrambnem področju (Grizold, 1992: 89).

8.2 Operativna-delujoča organiziranost MORS in SV

Delovanje MORS in SV določajo različni dokumenti: na eni strani tisti, ki govorijo o organiziranju uprave v Sloveniji nasploh, na drugi strani tisti, ki določajo urejenost obrambnega področja. Navajam le zakonske akte, ki določajo obe področji. Treba je upoštevati, da je uprava tudi v Sloveniji že organizacija, ki se mora neprestano spreminjati in odzivati na spremembe v okolju.

Splošni zakoni o upravi, ki v Sloveniji določajo delovanje državne uprave, so:

- Zakon o vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 4/93),
- Zakon o upravi (Uradni list RS, št. 67/94),
- Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 71/94).

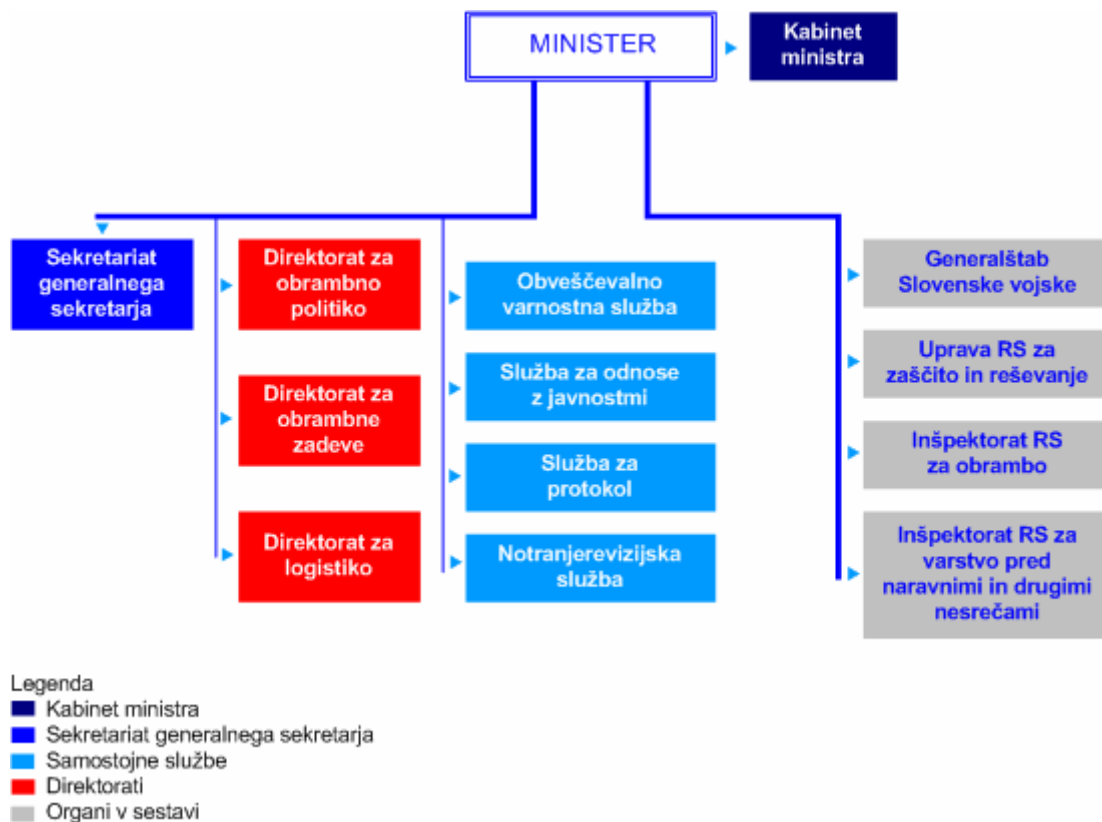
Zakoni, ki so navedeni in ki določajo delovanje vlade, ministrstev in uprav, so okvir za delovanje državne uprave v Sloveniji v vseh njenih funkcijah.

Zakoni in dokumenti, ki določajo delovanje MORS kot upravnega organa in SV, so:

- Resolucija o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 71/93),
- Zakon o obrambi (Uradni list RS, št. 82/94),
- Interni predpis MORS o notranji organiziranosti.

Na kratko lahko rečemo, da sta MORS in SV načelno organizirana tako, da pokrivata vse naloge, zaradi katerih obstajata.

7.2.1 Organizacija Ministrstva za obrambo RS



(vir: www.mors.si/index.php?id=9)

8.2.1 Delovna področja Ministrstva za obrambo RS

Temeljna delovna področja:

Ministrstvo za obrambo RS (v nadaljevanju MORS) opravlja upravne in strokovne zadeve, ki zadevajo:

- obrambni načrt države;
- razvoj, organizacijo, opremljanje, delovanje in vodenje Slovenske vojske;
- priprave civilne obrambne, 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:

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

1. Nadaljevanje profesionalizacije Slovenske vojske (v nadaljevanju SV) tako pri izpopolnjevanju stalne sestave in pogodbene rezerve kot tudi pri spremembah funkcionalne profesionalizacije in delovanja SV ter izboljšanju njene možnosti in pripravljenosti.
2. Uspešna integracija v NATO kot ena ključnih zunanjepolitičnih prioritet Republike Slovenije, 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.
3. Reorganizacija upravnega dela MORS tako, da bo sposoben v praksi reševati načelo zagotavljanja ustrezne podpore za čim bolj učinkovit razvoj in delovanje SV skladno s standardi NATA.
4. Postopno odpravljanje kadrovskih neskladij, ki so se nakopičila v desetletnem razvoju obrambnega sistema RS. Nadaljnja krepitev pozitivne podobe SV in obrambnega sistema v javnosti. Krepitev domoljubja in vzdrževanje zavedanja o nujni obrambi domovine, če pride do ogrožanja njene varnosti.
5. Temeljita analiza ustreznosti dosedanjega področja tako imenovane civilne obrambe, pri čemer bo korenita sprememba področja šla v smeri zagotavljanja kriznega upravljanja, primerljivega z Evropsko unijo (v nadaljevanju EU), ter podpore sV ob dejstvu, da bomo nacionalno varnost in obrambo zagotavljali v okviru članstva v EU in NATU. Pri načrtovanju in izvajanju nalog zaščite in reševanja si bo ministrstvo prizadevalo za razvoj celovitega sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, povečanje vloge in odgovornosti tudi drugih ministrstev in državnih subjektov ter lokalnih skupnosti kot temeljnih nosilcev tega sistema, krepitev razvoja in uveljavljanja preventivnih ukrepov ter razvijanje systemskega pristopa k odpravljanju

posledic nesreč (sanacije) po načelu zavarovanja pred nesrečami, ki je v razvitem svetu že uveljavljen (vir: www.mors.si/index.php?id=8).

8.2.2. Vodenje in poveljevanje ter »leadership« v vojaški organizaciji

8.2.2.1 Vodenje vojaške organizacije

Vodenje vojaške organizacije poteka kakor v vsakem drugem sistemu, pri čemer je treba upoštevati posebnosti te organizacije. Bistvo delovanja vojaške organizacije, kakor ga je opredelil Cupara (1989: 36-37), je, da jo bo nasprotnik skušal spraviti iz stanja organiziranosti v stanje kaosa in dezorganiziranosti. Naloga vodenja vojaške organizacije je torej v tem, da z zavestnim, aktivnim in iniciativnim delovanjem spravlja organizacijo v čim višjo stopnjo organiziranosti in stabilnega delovanja. Pri vojaški organizaciji velja za posebnost to, da je podsistem vodenja in upravljanja najpomembnejši, medtem ko je pri drugih organizacijah to pomožna dejavnost. Glavna naloga pri tem upravljanju, kakor ga vidi Cupara (1989: 38-39), je določitev načina uporabe razpoložljivih sil in sredstev na določenem prostoru in času, da bi izvajanje oboroženega boja prinesel zelene učinke (zmago).

Po Cupari (1989: 34-35) temeljne značilnosti vojaškega vodenja opredeljujejo dejavniki:

- a) temeljne značilnosti družbenega sistema (vojaška organizacija deluje v konkretnih razmerah);
- b) način vojaškega organiziranja in struktura vojaške organizacije (popolnjevanje, formacija, teritorialna organiziranost itn.);
- c) predviden način izvajanja oboroženega boja (vojaška doktrina z izvedbenimi dokumenti);
- d) tehnično-tehnološka raven vojaške organizacije;
- e) usposobljenost ljudi v vojaški organizaciji (mirnodobna in vojna sestava).

Po njegovem je vojaško vodenje (na kratko) usmerjanje vojaških enot in posameznikov pri uresničevanju postavljenih ciljev vojaške organizacije, ki ga izvajajo posamezniki ali vodstvene organizacije (Cupara, 1989: 53).

8.2.2.2 Poveljevanje kot posebna oblika vodenja vojaške organizacije

Na splošno teoretiki vodenja in poveljevanja zelo različno razdeljujejo in utemeljujejo omenjena pojma. Prikazan bo le eden od pristopov, ki stališča v zvezi s tem razvršča v dve skupini kakor ga vidi Lubi:

1. »Vodenje in poveljevanje sta dve organizacijski funkciji, ki imata z metodološko-tehnološkega vidika enako vsebino, vendar različno obliko, ker se izvajata v različnih organizacijskih okoljih (sistemih).«

Po tem tolmačenju je za vodenje v vojaški organizaciji posebnost poveljniški odnos kot specifičen hierarhičen odnos, ki se kaže v naslednjih posebnostih:

- pri vojaškem vodenju je hierarhični odnos temeljna in dominantna vrsta odnosa;
- pri vojaškem vodenju ima nadrejeni v hierarhičnem odnosu (vojaški vodja, poveljnik) nedotakljivo pooblastilo in izključno pravico, ki ju dobi od družbe, sprejemati odločitve o uporabi sil in sredstev na določenem prostoru in v določenem času;
- podrejeni v hierarhičnem odnosu morajo brez ugovora izvrševati naloge, ki izhajajo iz odločitev vojaškega vodje (poveljnika);
- pri vojaškem vodenju poteka komuniciranje med nadrejenimi in podrejenimi (v glavnem) na poseben način – t. j. v obliki povelj, ukazov, direktiv itd.;
- pri vojaškem vodenju je podrejeni nadrejenemu zmeraj osebno odgovoren za neuresničitev njegove odločitve;
- za neuresničitev ukaza nadrejenega se v pogojih vojaškega vodenja (poveljevanja) lahko izrečejo sankcije (zlasti v vojni), katerih ostrina presega povprečne družbene standarde.

3. Drugo skupino stališč o vprašanju razmerja med pojmom vodenje in poveljevanje tvorijo stališča, po katerih je poveljevanje del procesa vodenja v vojaški organizaciji v smislu ene od funkcij ali faz vodstvenega procesa. Gre za tisti del vodstvenega procesa, s katerim se dodeljujejo naloge podrejenim in ki poteka po sprejetju odločitve in se uresničuje prek aktov poveljevanja (ukazov, odredb, povelj, direktiv ipd.) (Lubi, 1995: 64-68).

8.2.2.3 Vojaški »leadership« (military leadership)

»Leadership« se ne deli na tistega v miru in tistega v vojni, ampak obratno: vodenje v miru mora biti povezano s tistim v vojni.

Definicija »leadershipa« po priročniku (Filed Manual No. 22-100 (FM 22-100): Military Leadership, Headquarters, Department of the Army, Washington, D. C., 1990), ki je namenjen za častnike ameriške kopenske vojske na nižjih ravneh vodenja in poveljevanja, je: »Leadership je proces vplivanja na druge prek zagotavljanja *smisla* (razlog, zakaj naj bi vojaki počeli težke stvari v nevarnih razmerah), *usmeritve* (kaj mora vojak storiti) in *motivacije* (vodja da vojakom voljo, da storijo vse, kar je v njihovi moči, da bi opravili nalogo) z namenom uresničiti nalogo«.

V zahtevah v zvezi z »leadershipom« so obrazložene zahteve, ki jih mora zadovoljiti vojaški »leader«:

1. vodenje v miru zaradi pripravljenosti na vojno;
2. razvoj individualnih »leaderjev« (etični razvoj, razvoj zaupanja);
3. razvoj »leaderskih« timov (nosilec tima – »leader« in podrejeni);
4. decentralizacija (sicer mirnodobna zahteva, toda omogoča, da se podrejeni usposobijo v boju sprejemati težke odločitve; naloge, ki so jih sposobni opraviti podrejeni, preloži »leader« s sebe na njih) (Jurša, 1997: 71).

9. TEHNOLOGIJA UPRAVNEGA POSLOVANJA

Raziskave kažejo, da obsegajo upravne dejavnosti od 30 odstotkov do 50 odstotkov in več aktivnega prebivalstva. Gre torej za zelo obsežen segment družbenega dela, v katerem je dokumentarni podsistem ena izmed pomembnih sestavin, saj gre za obdelavo informacij v najširšem pomenu besede (Meyer, 1985).

9.1 Temeljni pojmi upravnega poslovanja

9.1.1 Upravno poslovanje

Upravno poslovanje je v širšem smislu tisti del delovnega procesa, v katerem uslužbenci obdelujejo dokumentarno gradivo. Iz te opredelitve izhajajo, da je bistvena sestavina upravnega poslovanja kot delovnega procesa prav obdelava dokumentarnega gradiva.

Pri upravnem poslovanju gre v bistvu za različne ravni in oblike obdelovanja informacij:

1. vhodno obdelavo dokumentarnega gradiva (od prevzema pošte do vročitve strokovnemu uslužbencu);
2. tehnično obdelavo dokumentarnega gradiva (strojepisje, kopiranje, razmnoževanje);
3. izhodno obdelavo dokumentarnega gradiva (kuvertiranje, frankiranje, adresiranje itd.);
4. urejanje zbirk rešenega dokumentarnega gradiva (arhiviranje) (Brejc, 2000: 130).

Upravno poslovanje je torej tehnologija dela v upravnih dejavnostih, ki jo mora obvladati vsak uslužbenec . Tako morajo tajnice in srednji pisarniški uslužbenci boljše poznati tehnične vidike za obdelavo dokumentarnega gradiva, strokovni in vodilni uslužbenci so predvsem odgovorni za vsebinska vprašanja obdelave dokumentarnega gradiva.

Upravno poslovanje kot tehnologija dela v upravi sodi med pomembne pogoje za arhiviranje. Urejenost zbirk dokumentarnega gradiva bo tem boljša, čim bolj kakovostno bo ravnanje z dokumentarnim gradivom med njegovim nastajanjem. Urejeno gradivo v stalni zbirki pa omogoča boljše poslovanje, saj bomo v urejeni zbirki v najkrajšem času našli informacije, ki so nastale v preteklih letih (Brejc, 2000: 130).

9.1.2 Dokumentarno gradivo

Vse zapise, ki nastajajo pri delovanju organizacije, ne glede na način zapisa, vrsto, obliko in namen, imenujemo dokumentarno gradivo. Dokumentarno gradivo so torej vsi zapisi, ki jih organizacija prejema, obdeluje, pošilja in hrani.

Dokumentarno gradivo ločimo na tri dele:

- dokumentarno gradivo v reševanju. To je gradivo, ki ga imajo strokovni uslužbenci pri sebi, ker ga še obdelujejo;
- tekoča zbirka dokumentarnega gradiva. To je gradivo, ki je že rešeno, hrani se bodisi pri posameznih organizacijskih enotah bodisi centralno;
- stalna zbirka dokumentarnega gradiva. To je gradivo, ki je že rešeno in ga v organizaciji hranijo centralno za daljši čas ali trajno.

Dokumentarno gradivo nastane tako, da z znamenji zapišemo besedilo (pisano gradivo) ali s črtami narišemo risbo (risano gradivo). Dokumentarno gradivo nastaja tudi z napravami za snemanje vidnega sveta in zvokov, torej tudi govorjene besede. Poznamo tudi zapise

podatkov, posnetih na nosilcih računalniške informacije in shranjenih na pomnilniku. Ti zapisi so osnova za novo dokumentarno gradivo, ker jih je mogoče strojno obdelovati (Brejc, 2000: 131).

9.1.3 Dokument

V organizacijah prihaja in v njih nastaja dokumentarno gradivo različnih vrst in nazivov (listina, dokument, akt, spis, dopis, račun, potni nalog, naročilnica ...), za katere še ni enotnega naziva. Temeljno enoto dokumentarnega gradiva (npr. list papirja, na katerem je kaj zapisano), imenujejo v državni upravi spis.

Dokument je vsak zapis, s katerim se začne, dopolni, spremeni, prekine ali konča upravno delo. Dokument je temeljna enota dokumentarnega gradiva in ima lahko različno zunanjo obliko. Dokument je nosilec informacije (Brejc, 2000: 134).

9.1.4 Priloga

Priloga je lahko dokument, ki je priložen osnovnemu dokumentu za dopolnitev, kot pojasnilo ali dokaz njegove vsebine (Brejc, 2000: 135).

9.1.5 Zadeva

Več dokumentov (in prilog), ki obravnavajo isto vsebinsko vprašanje, isto nalogo, isti problem, sestavljajo celoto, ki ji pravimo zadeva. Zadeva je ključni pojem za razumevanje in zagotavljanje učinkovitega upravnega poslovanja (Brejc, 2000: 135).

9.1.6 Arhivsko gradivo

Iz dokumentarnega gradiva se odbira arhivsko gradivo. Po Zakonu o arhivskem gradivu in arhivih je arhivsko gradivo izvorno in reproducirano (pisano, risano, tiskano, fotografirano, filmano, fonografirano, magnetno, optično ali kako drugače zapisano) dokumentarno gradivo, ki je bilo prejeto ali je nastalo pri delu pravnih oz. fizičnih oseb in ima trajen pomen za znanost ali kulturo. Arhivsko gradivo je kulturni spomenik (Brejc, 2000:136).

9.1.7 Dosje

Po uredbi o pisarniškem poslovanju in o dolžnostih upravnih organov do dokumentarnega gradiva je dosje enota več dokumentov različne vsebine, ki zadevajo isto fizično ali pravno osebo oziroma isto vrsto dokumentov različne vsebine (Brejc, 2000: 136).

9.2 Nekaj značilnosti upravnega poslovanja

Upravno ali pisarniško poslovanje se pojavlja v vsaki organizaciji. Bistven del upravnega poslovanja je ravnanje z dokumenti kot nosilci informacij. Ker je splošno znana pomembnost informacije kot dobrine, s katero je treba skrbno ravnati, bi pričakovali, da bodo v organizacijah namenjali temu področju veliko pozornost. Toda raziskovanje upravnih dejavnosti, nenazadnje tudi osebne izkušnje ljudi, opozarjajo na nizko raven upravnega poslovanja.

Poglejmo nekaj primerov:

- vhodna in izhodna obdelava dokumentarnega gradiva sta slabo organizirani;
- v večini organizacij ne poznajo pojma zadeve, ampak je dokument tista osnovna vsebinska enota, ki jo evidentirajo, rešujejo in shranjujejo;
- za poslovanje z dokumentarnim gradivom ni nihče dejansko odgovoren;
- kljub temu, da v organizacijah uporabljajo raznovrstne evidence, je preglednost nad dokumentarnim gradivom pogosto neustrezna;
- organizacije so načeloma pripravljene poenotiti nekatere sestavine upravnega poslovanja, toda poskusi poenotenja pogosto propadejo;
- v organizacijah se zasledi vrsto primerov neekonomičnega ravnanja (npr. nepotrebno kopiranje, neracionalno trošenje pisarniškega materiala, neracionalni delovni postopki itd.);
- arhivi organizacij so bolj podobni skladiščem papirja kot urejenim zbirkam pomembnega gradiva.

Vzrokov za opisano stanje je več, najpomembnejši vzrok je neustrezen odnos vodilnih uslužbencev do tega področja; drug pomemben vzrok so zaposleni oz. njihova neusposobljenost za delo z dokumentarnim gradivom. Vodilni in strokovni uslužbenci nimajo ustreznih in zadostnih organizacijskih znanj, poleg tega menijo, da je ravnanje z

dokumentarnim gradivom tako preprosto, da ga lahko zaupajo uslužbencem s srednjo (ali še nižjo) izobrazbo. (Brejc, 2000)

9.3 Načela upravnega poslovanja

9.3.1 Selektivnost

Število dokumentov, ki vsak dan prihajajo v organizacijo ali v njej nastajajo, nenehno narašča, zato je treba zagotoviti ustrezno selekcijo prejetega pa tudi lastnega gradiva.

Uslužbenec, ki pregleduje prejeto gradivo, mora natančno razločevati, kateri zapisi so pomembni in kateri ne, katero gradivo bo v organizaciji povzročilo reakcijo oziroma postopek, katero pa je bilo poslano le v vednost, v reklamne namene ipd. (Brejc, 2000: 136).

9.3.2 Urejenost in preglednost dokumentarnega gradiva

Upravno poslovanje mora biti organizirano tako, da bomo vsak del dokumentarnega gradiva čim prej našli. Zato je potrebno gradivo obdelovati in hraniti po določenih pravilih.

Urejenost in preglednost gradiva je lažje zagotoviti s primernim pohištvom in tehnično opremo. Popoln red in smisel za urejenost evidenc, zbirk zapisov, opreme in prostorov je nujen pogoj za dobro upravno delo.

9.3.3 Dostopnost gradiva

Poslovanje z dokumentarnim gradivom je treba urediti tako, da bo v primeru nenadne odsotnosti pristojnega uslužbenca njegov predstojnik imel dostop do dokumentov. Dokumenti namreč niso uslužbenčeva zasebna stvar, ampak so del informacijskega sistema organizacije.

Načelo dostopnosti torej pomeni, da so informacije dostopne vsem, ki jih potrebujejo pri svojem delu in imajo ustrezna pooblastila za njihovo uporabo.

9.3.4 Zanesljivost

Sistem poslovanja z dokumentarnim gradivom mora biti v vsaki organizaciji urejen z organizacijskim predpisom (strokovnim navodilom, pravilnikom). Vsi uslužbenci morajo ta organizacijski predpis dobro poznati in ga tudi v celoti uresničevati. Upravno delo bo

kakovostno, če bo vsak uslužbenec dosledno spoštoval določbe organizacijskega predpisa. Upravno poslovanje namreč temelji ravno na postavki, da so vsi vpisi v razne evidence natančni, da jih uslužbenci opravljajo po predvidenem vrstnem redu itd.

Za zagotavljanje kakovostnega poslovanja, je nadzor nad delom nujen.

9.3.5 Zamenljivost

Da bi delo potekalo nemoteno tudi tedaj, ko kakšen izmed običajnih členov nenadno izostane, je treba v organizaciji uveljaviti načelo zamenljivosti. To pomeni, da bosta posamezno delo znala opraviti najmanj dva uslužbenca v organizaciji. Poleg nosilca naloge moramo imeti v organizaciji še nekoga, ki bi v nujnih primerih znal približno enakovredno opraviti določeno nalogo.

9.3.6 Preprostost

V organizacijah vodijo številne evidence, izdelujejo poročila, prikaze, analize, pri tem pa se opazja, da so delovni postopki večkrat zelo zapleteni, zato povzročajo več dela in stroškov. Evidence o dokumentarnem gradivu morajo biti uslužbencem v pomoč, na pa v nadlego. Iz upravnega poslovanja moramo izločiti vse tiste delovne postopke, ki zavirajo delovni proces in povečujejo stroške. (Brejc, 2000:138).

9.3.7 Ekspeditivnost

Upravno delo mora potekati hitro in ažurno, mora biti sproti in pravočasno opravljeno. Ekspeditivno poslovanje povečuje odzivnost organizacije. V sodobnem svetu je hiter odziv na spremembe v okolju ena izmed značilnosti uspešnih podjetij. Tudi sodobna javna uprava se zgleduje po njih in se poskuša dinamično odzivati na vse vplive iz okolja (Brejc, 2000: 139).

9.3.8 Ekonomičnost

Navadno s pojmom ekonomičnost razumemo zahtevo, da z razpoložljivimi sredstvi dosežemo čim večji učinek. Načelo ekonomičnosti končno opozarja, da je treba varčevati z vsemi delovnimi sredstvi in predmeti dela (Brejc, 2000: 139).

9.3.9 Varnost dokumentarnega gradiva

Dokumentarno gradivo, ki ga organizacija sprejema, obdeluje in hrani, moramo zavarovati pred izgubo, uničenjem ali zlorabo, saj ima pomen za organizacijo, za znanost in kulturo oziroma za ožjo ali širšo družbeno skupnost. Uničevanje dokumentarnega gradiva je dovoljeno le na osnovi posebnih predstojnikovih navodil oziroma na osnovi predpisa. Dokumentarno gradivo v tekočih in stalnih zbirkah mora biti shranjeno v primernih prostorih (Brejc, 2000: 139).

9.3.10 Normativnost in šabloniziranost v vojaški organizaciji

NORMATIVNOST pomeni uporabo norm pri obravnavi procesov ali predmetnega sveta.

ŠABLONIZIRANOST je uporaba standardiziranih, poenoteni obrazcev (ali miselnih vzorcev) pri reševanju raznih problemov.

Vsakdanja uporaba obeh pristopov na vseh področjih dela kaže na njune dobre in slabe lastnosti.

Dobre strani normiranja so: spremljanje in vrednotenje opravljenega dela, primerljivost opravljenega dela po obdobjih, možno planiranje; v vojski so tu še kodeksi obnašanja ter razni predpisi in pravila. Slabe strani normiranja: pretežno je omejeno na spremljanje količine, manj na kakovost dela; predstavlja tog, vase zaprt sistem, ki duši iniciativnost in vodi v naveličanost; v vojski dogmatičen pristop zelo upočasni odzive, omogoča manipulacije z informacijami in ljudmi ter hermetično zapira cel sistem pred civilno družbo in izgublja stik z njo.

Dobre strani šablonskega pristopa: preglednost organiziranih informacij zaradi poenoteni postopkov, trdna hierarhija odločanja, projektno planiranje »del in nalog«. Slabe strani: neelastični pristopi k reševanju različnih nalog, neinovativnost in predvidljivost odločanja; v vojski tak sistem »vabi« k pretirani uporabi, kar sčasoma predstavlja obliko »zamrznjenega znanja« v glavah starejših ljudi v vojaški službi.

Če poskusimo pogledati na obe skrajnosti, lahko opazimo, da sta obe skrajnosti bolj izraženi, če je človek takim vplivom dlje izpostavljen. Vse to lahko privede do samozaverovanosti

(znam vse, ničesar se mi ni več treba učiti) in lažne samozavesti (v vsaki situaciji lahko takoj najdem ustrezno rešitev), ki ob zamrznjeni miselni šablona zavrača vsak drugačen, nov pristop, še preden ga kritično presodi. Posledice vsega tega se kažejo tam, kjer so nujno potrebni novi pristopi, tudi zaradi uvajanja novih tehnologij.

Tipičen primer pojava, ki mu lahko rečemo tudi »uniformiranost razmišljanja«, so npr. opomniki iz JLA. Opomniki naj bi predstavljali kakovostno pripravo za izvajanje vojaškega pouka in/ali urjenja, največkrat pa se jih je prepisovalo iz ene knjižice v drugo, da se je zadostilo zunanjemu videzu. Tudi v času Teritorialne obrambe je bil pojav opomnikov še zelo razširjen. Ta nesmisel, ki se je k nam priselil iz prejšnjega sistema, se je izvajal v še bolj dosledno birokratski obliki, opomnike se je pisalo (prepisovalo) za vse vrste pouka/urjenja, vsebinska priprava je bila prepuščena stihiji.

Kaj bi lahko storili, da bi presegli tako stanje? Pomembnosti priprav za pouk niti ne gre zanikati. Če pogledamo običajno pisno obliko učne priprave (po pedagoško/andragoških standardih), vidimo, da predstavlja neko vrsto šablonskega pristopa k pripravi posameznika za kakovostno izvajanje pouka. Pisno obliko se zagovarja zaradi univerzalnosti uporabe. Vsebina priprave mora ustrezati dejansko predelani snovi na učni uri. Večino standardov za izdelavo učnih priprav se vsakodnevno uporablja tudi v šolstvu. Tako bi lahko ena učna priprava pokrivala eno snov za dlje časa (za večkrat), posameznik pa bi se lahko bolj posvetil vsebinski pripravi pouka, manj pisarjenju. Vse take učne priprave bi lahko shranili v obliko knjižnice na računalniku, kar bi povečalo in izobrazilo nov krog uporabnikov, zaradi kritičnih presoj pa bi prisililo avtorje k izdelavi kakovostnejših oblik.

Ravno tako velika nevarnost samozadovoljnosti se pojavlja skozi normativno urejanje in urjenje. Ko so se poveljniki po dlje trajajočih urjenjih zadovoljili z rezultati, ki pomenijo izpolnitev določenih vnaprej postavljenih norm, so naredili prvi korak k zaslepljenosti. Vrednotenje norm v vojski je dinamičen časovni pojav, ki je odvisen od sprotnega razvoja stroke. Teža normativnih dokumentov in priprav za vojno je dostikrat precenjena. Norme so namreč (na)pisane v miru, za urjenje v miru. Seveda pomagajo prenesti prvi šok ob začetku spopadov, ker ljudi usmerijo v racionalno dejavnost, pa tudi kasneje, ob premirjih služijo kot odvodni ventil za nakopičeno agresivnost ter kot sredstvo za preusmerjanje pozornosti pri vojaki.

Osnovni problem nastane, ko se poskuša mirnodobne norme prenesti na bojišče. Razlog je preprost – formalna avtoriteta poveljnika še ni nobeno jamstvo za njegovo resnično (osebno) avtoriteto, običajno podrejeni vidijo v slepem podrejanju nekim formalnim normam in pravilom prej slabost kot prednost. Zaradi tega normativnost ne zagotavlja optimalnih zmožnosti enot na bojišču, temelji avtoritete poveljniškega kadra pa morajo biti postavljeni že prej.

9.3.10.1 Upravno poslovanje in šabloniziranost

Zapis dokumentarnega gradiva na papir je dandanes še vedno najpogostejši način zapisa, čeprav ga bo hiter razvoj računalnikov in raznih tehnologij zapisa informacij v naslednjih desetletjih najverjetneje izpodrinil. Osnovni namen papirjev je zapis in ohranjanje informacij, večjo vrednost za uporabnika pa običajno predstavljajo tisti, ki so bistveni izvleček iz večje skupine osnovnih dokumentov.

Naloge dokumentov v vojski so: zapisi raznih oblik informacij, zapis prenesenih ukazov, priprave na normativne dejavnosti, priprave za primer vojne ipd.

Vojska predstavlja zelo hvaležno področje za razvoj »papirologije«. Pri tem ne moremo mimo opozoril ameriških ekonomistov, da lahko v primeru, ko bomo kot skrajni cilj zasledovali samo uradniško učinkovitost, vojsko spremenimo v institucijo, kjer se bodo zbirali predvsem iskanci službe (torej ekonomsko motivirani kadri). Tedaj se moramo vprašati, kdo se bo v eventualni vojni sploh še pripravljen bojevat?

Uradniška miselnost prodira v vojaško strukturo močnejše, če je časovna oddaljenost od zadnje vojne, v kateri se je ta vojska bojevala, večja. To pravilo je vezano predvsem na ljudi oz. na njihovo udeležbo v bojih.

Začetek take miselnosti se vsekakor skriva v poskusih zlorabe latinskega izreka »česar ni na papirju, tega ni v življenju«, kar pomeni, da se opravljeno delo meri predvsem s količino izdelanih dokumentov, pri čemer pa ni več najpomembnejša vsebina teh dokumentov. Nepomembno vsebino se lahko povzdigne z dajanjem strogo zaupnih oznak ali z vnašanjem med pomembne dokumente. Vsebina dokumentov se prepisuje in enega papirja na drugega, število kopij pa še pomnoži kupe zelo pomembnih papirjev. Tako se vse več časa izgublja na izdelavi lepših (vidni učinek) in izboljšanih (imidž) dokumentov, ki običajno, kljub desetimam

strani, vsebujejo znanja in pomembne informacije komaj za nekaj kratkih stavkov ali v najboljšem primeru odstavkov. Vsa ostala vsebina predstavlja prepis iz drugih dokumentov (papirjev). Končni rezultat je toga, neprožna, počasna in nesposobna organizacija, ki ima sicer vse dokumente brežhibno urejene, vsebine pa ni nikjer.

Z opisanim seveda ne trdimo, da je zapisovanje informacij na papir samo po sebi škodljivo. Operativni (sprotni) zapisi se v mnogih vojskah, ki se zavedajo te problematike, selijo na druge medije (računalniki, zvočni in slikovni zapisi). Na papirju ostajajo predvsem učbeniki in normativni dokumenti. Tudi osebni zapiski so še večinoma na papirju. Vsemu temu botruje splošno nepoznavanje dejanskih zmožnosti novih tehnologij, predvsem nepoznavanje oblik zaščite podatkov (informacij) na novih zapisovalnih medijih.

9.3.10.2 Upravičenost »papirnega«/šablonskega pristopa

Ob vsem napisanem se poraja vprašanje, zakaj so se šablone in normativnost sploh še uporabljale v Teritorialni obrambi. Razlogov za in proti je seveda kar nekaj. V prid šablonam govorijo predvsem količinske meritve učinkovitosti, ki ne upoštevajo osnovnih vojaških idealov (dolžnost, zvestoba, žrtvovanje), tudi psihološki razlogi. Proti šablonam govorijo racionalni pristopi k vodenju, ki ne poznajo več zgolj ukazovanja, ampak z delitvijo odgovornosti (koordiniranim delom) in pristojnosti vplivajo pozitivno na zavest ljudi, s tem pa jim povečujejo tudi osebno motiviranost za ustvarjalno, kakovostno delo.

Količinske meritve učinkovitosti nam povedo, da z uporabo šablon dosežemo boljše rezultate v krajšem času. Pri tem vnašamo v šablono zgolj spremenljivke, medtem ko so konstante že del same šablone. Učinkovitost z uradniškega vidika je seveda boljša; ker je potrebno zaposliti vse uradnike, celoten proces vodi v pomnožitev šablon (obrazcev), s katerimi se uradniki medsebojno zaposlijo, saj seveda ne smejo ostajati brez dela. Obseg tega navideznega dela sčasoma tako naraste, da zahteva vedno več ljudi, na določeni stopnji pa postane neobvladljiv. Razlog, zaradi katerega se je proces začel, medtem razvodeni ali izgine.

Psihološki razlogi priporočajo uporabo šablonskih načinov obnašanja do stopnje avtomatizma predvsem zato, ker je človek v stresnih situacijah nagnjen k uporabi znanih poti in postopkov. Primer je npr. alarmiranje, kjer se z urjenjem lahko doseže visoko stopnjo avtomatiziranosti odziva ljudi. Večina vojaških urjenj je zato usmerjena v doseganje čim višje stopnje

avtomatiziranosti odziva vojakov na različne situacije, pa tudi na čimbolj slepo poslušnost. Slabosti tega sistema (slepe poslušnosti) so predvsem v tem, da zahteva za svoje delovanje izredno dober neprekinjen sistem zvez in nadzora, zato da omogoči neprekinjeno vodenje in poveljevanje vojakom s strani nadrejenih.

Proti šablonam govorijo moderni pristopi k vodenju in koordiniranju, ki bolj upoštevajo posameznika in njegove sposobnosti. Pri tem gre za delitev enega dela oblasti, kar daje ljudem občutek, da lahko bolj vplivajo na situacijo, istočasno pa čutijo večjo odgovornost za izvedbo naloge. Končni vpliv na motiviranost ljudi se s tem poveča. Samostojnost pri izvajanju naloge je večja, zato je tak sistem bolj neodvisen od mreže zvez in poveljevanja. Osnovni problem pri takem konceptu je zagotavljanje regulacijske povratne zanke. Sistem je v osnovi preprost: vir naloge (ukaz, predhodna obvezujoča navodila), planiranje izvedbe (mora biti ustvarjalno), priprava (ljudi, sredstev), izvedba (z opredeljeno stopnjo samostojnosti, z nadzorom ali brez), povratna informacija (poročanje, opis problemov in pristopov k reševanju), analiza (mora biti resnična, popolna in realna, saj sicer gradi lažno sliko stanja); vmes se lahko vključi še nadzor (opazovanje izvedbe), kontrola (pomoč pri izvedbi) in korektivna koordinacija (usklajevanje izvedbe z ostalimi enotami, neposredno poveljevanje).

Opisano je zgolj groba predstavitev modela, ki v praksi uporablja šablonski pristop v nekaterih delih teh postopkov, nikakor pa ne bi smeli vključevati šablon v korektivno zanko (nadzor, kontrola, koordinacija).

Vojaška orožja so vse bolj razvita, podprta z elektroniko in računalniki (umetno inteligenco). Vloga človeka pri tem se vse bolj nagiba na področje ustvarjalnosti, medtem ko šablonizem vse bolj prepušča strojem. Zato lahko trdimo, da se bosta »papirologija« in šablonizem, v tistem najnujnejšem obsegu, ki je upravičen, počasi preselila iz vojaških krogov.

Stopnja upravičenosti in obsega ohranjenih postopkov pa bo postala predmet zgolj teoretičnih razprav. Vojska in družba se bosta s tem otresla velikega dela birokracije (uradniške miselnosti). Ustvarjalne kapacitete ljudi se bodo s tem sprostile, prišlo bo do kvalitativnega napredka v razvoju miselnosti.

Celotno poglavje 9.3.10 (vključno s podpoglavji) temelji na pogovoru z bivšim uslužbencem Ministrstva za obrambo RS, ki želi ostati anonimen. Poglavje temelji tudi na njegovih zapiskih s predavanj v Častniški šoli Ministrstva za obrambo RS.

9.4 Razvrščanje dokumentarnega gradiva

Veliko količino informacij, ki jih vsebuje dokumentarno gradivo, je treba obdelati tako, da bomo vsako informacijo, vsak najmanjši del dokumentarnega gradiva našli v najkrajšem času.

Da bi to dosegli, moramo dokumentarno gradivo razvrstiti na ustrezen način, in sicer po:

- abecedi – abecedno razvrščanje,
- geografskih lokacijah – geografsko razvrščanje,
- zaporednih številkah – številčno razvrščanje,
- datumih – kronološko razvrščanje,
- vsebini – vsebinsko razvrščanje.

Osnovne podatke za razvrščanje gradiva razberemo iz dokumenta, s katerim se zadeva začne, dopolnjuje oziroma končuje (Brejc, 2000: 140).

9.5 Delovni postopki pri obdelavi dokumentarnega gradiva

V javni upravi so postopki obdelave dokumentarnega gradiva predpisani z Uredbo o pisarniškem poslovanju in dolžnostih upravnih organov do dokumentarnega gradiva in Navodilom o izvajanju te uredbe, zato bi lahko utemeljeno pričakovali, da je upravno poslovanje v javni upravi enotno, vendar ni tako. V večini ministrstev in upravnih enotah je upravno poslovanje bolj ali manj skladno s predpisi, v vladnih uradih, agencijah, skladih in javnih zavodih pa so ugotovljena precejšnja odstopanja od navodila do uredbe. Še bolj pestra je slika v zasebnem sektorju, saj organizacij noben predpis ne zavezuje k enotnemu poslovanju, razen zakona o arhivskem gradivu in arhivih, ki določa, da mora biti dokumentarno gradivo tudi v zasebnem sektorju urejeno tako, da je iz njega mogoče odbirati arhivsko gradivo (29. člen).

Obdelava dokumentarnega gradiva je lahko centralizirana ali decentralizirana. Centralizirana obdelava dokumentov pomeni, da vsak dokument, ki prispe v organizacijo, sprejmejo in obdelajo v vhodni enoti (glavna pisarna, vložišče, tajništvo ipd.). Praviloma v vhodni enoti tudi odpravljajo pošto. Vhodna enota je pomembno informacijsko vozlišče, ki bi morala imeti popoln pregled nad vsemi informacijami, ki v organizacijo prispejo in tistimi, ki jih organizacija pošilja drugim. Vendar v praksi pogosto ni tako (Brejc, 2000: 149).

Decentralizirana obdelava dokumentov pomeni, da določena opravila vhodne enote prenesemo na notranje organizacijske enote. Vhodna enota gradivo sprejme in zagotovi čimprejšnjo dostavo sektorjem oziroma drugim organizacijskim enotam (Brejc, 2000: 150).

Delovni postopki pri obdelavi dokumentarnega gradiva so:

- sprejemanje in odpiranje pošiljk;
- pregledovanje in potrjevanje pošiljk;
- odtis sprejemne stampiljke;
- razporejanje (signiranje) dokumentov;
- razvrščanje gradiva;
- evidentiranje gradiva;
- dostava dokumentarnega gradiva;
- vsebinska obdelava dokumentarnega gradiva;
- izhodna obdelava dokumentarnega gradiva (Brejc, 2000).

9.6 Ureditev tekoče in stalne zbirke dokumentarnega gradiva

Tekoča zbirka dokumentarnega gradiva je gradivo, ki je že rešeno in ga uslužbenci pogosto potrebujejo pri delu. Stalna zbirka dokumentarnega gradiva je rešeno dokumentarno gradivo, ki ga uslužbenci bolj poredko uporabljajo pri delu, vendar pa je še pomembno za organizacijo, lahko tudi za širšo ali ožjo družbeno skupnost.

Delitev na tekočo in stalno zbirko omogoča večjo preglednost dokumentarnega gradiva, smotrnejšo uporabo pisarniških površin in opreme, skratka, taka delitev dokumentarnega gradiva omogoča boljše in ekonomičnejše poslovanje.

Rešeno dokumentarno gradivo mora biti urejeno natančno po sistemu razvrščanja gradiva, ki je bil v uporabi, ko je nastajalo gradivo. Medtem ko je tekoča zbirka lahko (lokacijsko) razmeščena po posameznih organizacijskih enotah, mora biti stalna zbirka dokumentarnega gradiva urejena centralizirano.

9.7 Arhivsko gradivo

Po Zakonu o arhivskem gradivu in arhivih je »arhivsko gradivo izvorno in reproducirano (pisano, risano, tiskano, fotografirano, filmano, fonografirano, magnetno, optično ali kako drugače zapisano) dokumentarno gradivo, ki je bilo prejeta ali je nastalo pri delu pravnih oziroma fizičnih oseb in ima trajen pomen za znanost ali za kulturo. Arhivsko gradivo je kulturni spomenik«.

Da bi dokumentarno gradivo postalo arhivsko, mora imeti posebno spoznano lastnost, to je, imeti mora trajen pomen za znanost in kulturo. Takšen pomen dokumentarnemu gradivu lahko določi le pristojna arhivska organizacija (Arhiv Republike Slovenije, regionalni arhivi itd.) in ne ustvarjalec gradiva (Brejc, 2000: 173).

Ločimo javno in zasebno arhivsko gradivo. Javno arhivsko gradivo je javna listina, zasebno je zasebna listina.

Arhivsko javno službo opravljajo Arhiv RS, regionalni arhivi in arhivi lokalnih skupnosti. Arhiv RS varuje javno arhivsko gradivo državnih organov, izvajalcev javnih pooblastil oziroma javnih služb, ki jih zagotavlja država, Banke Slovenije ter državnih in javnih skladov, agencij in drugih pravnih oseb, ki jih ustanovi država oziroma ki delujejo za območje celotne države. Regionalni arhivi varujejo javno arhivsko gradivo državnih organov in njihovih organizacijskih enot, izvajalcev javnih pooblastil oziroma javnih služb, ki jih zagotavlja država in opravljajo dejavnost na območju ene ali več samoupravnih skupnosti ter nastaja na območju regionalnega arhiva. Arhivi lokalnih samoupravnih skupnosti varujejo javno arhivsko gradivo organov lokalnih samoupravnih skupnosti, izvajalcev javnih pooblastil oziroma javnih služb, ki jih zagotavlja lokalna skupnost, ter skladov, agencij in drugih pravnih oseb, ki jih ustanovijo lokalne skupnosti.

Javnopravne osebe morajo skrbeti za ohranjanje, materialno varnost, celotnost in urejenost dokumentarnega gradiva, ki ga prejemajo ali nastaja pri njihovem delu, dokler ni iz tega gradiva odbrano arhivsko gradivo. Arhivu morajo zagotoviti ogled stanja, v kakršnem je dokumentarno gradivo, in mu dati podatke, ki jih potrebuje za vodenje evidenc o arhivskem gradivu. Javnopravne osebe morajo sodelovati z arhivom pri izdelavi navodil za odbiranje

javnega arhivskega gradiva iz dokumentarnega gradiva, odbrati javno arhivsko gradivo in ga izročiti arhivu (Brejc, 2000: 174).

Izvajanje določil zakona o arhivskem gradivu in arhivih nadzira Inšpektorat RS za področje kulturne dediščine.

10. ZAKLJUČEK

V javni upravi so postopki obdelave dokumentarnega gradiva predpisani z Uredbo o pisarniškem poslovanju in dolžnostih upravnih organov do dokumentarnega gradiva, zato lahko utemeljeno pričakujemo, da je upravno poslovanje v javni upravi enotno.

Skozi diplomsko delo sem prikazala, kako upravno poslovanje kot tehnologija dela v upravi sodi med pomembne pogoje za arhiviranje. Urejenost zbirk dokumentarnega gradiva bo tem boljša, čim bolj kakovostno bo ravnanje z dokumentarnim gradivom med njegovim nastajanjem. Urejeno gradivo v stalni zbirki omogoča boljše poslovanje, saj bomo v urejeni zbirki v najkrajšem času našli informacije, ki so nastale v preteklih letih. Če je stalna zbirka (arhiv organizacije) urejena, bomo v njej hitro našli tudi najmanjši del gradiva, ki ga potrebujemo v delovnem procesu. Dobro arhiviranje ima torej pozitiven povratni vpliv na upravno poslovanje oziroma na poslovanje uprave. Potrjujem svojo hipotezo, da upravno poslovanje in arhiviranje sodita med temeljne pogoje za učinkovito delo uprave in s tem vplivata tudi na učinkovitost glavne dejavnosti organizacije.

Nekdanje socialistične države (države v tranziciji) so bile na začetku svoje poti zelo različne. Slovenija je na prvih volitvah sicer dobila novo vlado, ki je pripadala novim političnim silam, vendar ni izvedla nobenih bistvenih personalnih sprememb niti v državni upravi niti v gospodarstvu niti na drugih področjih. Nekdanji socialistični politični veljaki so obdržali svoj vpliv in mnogi tudi položaje.

Po desetih letih svojega obstoja je bila Slovenija še vedno podobna socialistični državi. Vrednotnega sistema, ki se je utrjeval desetletja, ni mogoče spremeniti v nekaj letih. Ni mogoče pričakovati demokratičnih odnosov, če v družbenem okolju prevladuje avtoritaren

političen in socialen etos. Na to, kar je danes, še vedno močno vplivajo pretekle vrednote. Te se prenašajo v današnji čas, v katerem nastajajo nove vrednote. Nosilci novih vrednot niso le nove politične sile, ampak tudi stare, ki prav zaradi kontinuitete moči lahko skozi institucije sistema, ki jih obvladujejo, zagotavljajo hitrejše uveljavljanje novih vrednot. Tako pride do paradoksalnih razmer, ko stare sile nekaj, kar je bilo še včeraj popolnoma nesprejemljivo in zanje sovražno, danes razglašajo za vrednoto.

Javna uprava je velik segment družbenega dela in se zaradi svojih značilnosti le počasi prilagaja novim razmeram. Težko je verjeti, da bi državna uprava lahko učinkovito izvajala nove naloge na novih ustavnopravnih osnovah, ko pa je še včeraj delovala po zakonih, ki so preganjali ravno to, kar je danes. (Brejc, 2000)

Glede na pravkar zapisane ugotovitve velja upoštevati pričevanje bivšega uslužbenca Ministrstva za obrambo RS, da je bila tedanja praksa v Teritorialni obrambi še vedno obremenjena z dediščino prejšnje Jugoslovanske ljudske armade, predvsem zaradi direktnih prenosov delovnih šablon in normativnih postopkov Jugoslovanske ljudske armade v vsakdanjik Teritorialne obrambe. Osnovni problem, ki je tu nastopal, je bil vnašanje nespremenjenih tujih (srbskih, pa tudi drugih) delovnih metod v slovenski prostor, ki je mentalitetno drugačen, zato se le-te v praksi niso obnesle. Vodilni javni uslužbenci, ki so bili v preteklosti izbrani v veliki večini po političnem kriteriju, so v svojem ravnanju bolj prisluhnili nekdanjim oblastnikom, ne glede na to, v kateri stranki so trenutno bili. Morebitne nove politične šefe so zaradi svoje izkušenosti in posedovanja informacij in zvez že znali prepričati, naj ravnajo tako, kot jim svetujejo (Brejc, 2000).

Anonimni uslužbenec Ministrstva za obrambo meni, da šablonizirano delo samo po sebi ni bilo slabo. Slabo je postalo takrat, ko ga je sistem zlorabil. S tem je zaprl svoje uslužbence v ozke okvirje, ki so jih omejevali v ustvarjalnosti ter silili v otopelost in avtomatizem. Seznanila sem ga z definicijo standardizacije upravnega dela po Brejcu, mu predlagala, da bi delovne šablone kot delovna sredstva lahko upravičili kot posledico standardizacije upravnega dela in mu pojasnila, da je s standardiziranjem mogoče povečati učinkovitost ali produktivnost, zmanjšati stroške, skrajšati čas obdelave posameznih primerov, izboljšati kakovost, lažje usposablјati zaposlene. Strinjal se je z mojo izjavo in pojasnil, da je sistem šablonizirano delo zlorabil, ko je predpisal šablone za edine veljavne in uradne načine dela. Čeprav je avtomatizem v vojski dostikrat zaželen, je izredno nevaren v trenutkih planiranja in

odločanja. Razlog je preprost. Vedno enake šablone silijo ljudi v enake načine reševanja problemov. Predvidljivost planiranja akcij pomeni ključno prednost za nasprotnika, s čimer nam lahko prizadene velike izgube ali nas premaga. Ustvarjalnost in odprtost razmišljanja sta običajno predpogoja za uspeh v vojaški taktiki, medtem ko so šablone primernejše za planiranje izvedbe zamisli poveljujočega.

Da bi nove demokratične sile lahko pospešile razvoj demokracije, morajo preko vrha upravne piramide zagotoviti nadzor nad delovanjem javne uprave vse do izvajalske ravni. Če tega ne storijo, je njihova moč usmerjanja družbenih procesov zgolj navidezna. Nove politične sile ne bodo dosegle uspeha, če jim javna uprava nasprotuje (Brejc, 2000).

11. VIRI

SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE:

1. Cf. Anderson, R.G.(1980): ORGANIZATION and Methods. McDonald&Evans Plymouth, str. 20,21.
2. Bostič, Alojz, Košir, Matej, Rajh, Vekoslav (1997): Etika upravnega dela. Paco, Ljubljana.
3. Bratušek, Boris (2000): Vojaški menedžment. Poljče.
4. Brejc, Miha (2000): Ljudje in organizacija v javni upravi. Visoka upravna šola, Ljubljana.
5. Brezovšek, Marjan (1997): Upravna kultura v Sloveniji. V: Brezovšek, Marjan, ur., Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 175-188.
6. Brezovšek, Marjan (1998): Modernizacija (evropeizacija) slovenske državne uprave. V: Zajc, D. (ur.), Evropeizacija slovenske politike, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 135-145.
7. Brezovšek, Marjan (2000) : Kako do zanesljive uprave? Teorija in praksa, let. 37, št. 2, str. 264-278.
8. Bučar, France (1981): Upravljanje. Cankarjeva založba, Ljubljana.
9. Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development. Dostopno na: (URL:http://www.oecd.org/document/7/0,2340,en_2649_201185_1915847_1_1_1_1,00.html) (20.05.2006)
10. Cupara, Milko (1989): Ekonomski činilac u vojnom rukovođenju. Beograd, stran 43-47.
11. Dr. Cijan, Rafael in Grafenauer, Božo (1999): Javna uprava. Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor.
12. Fayol, Henry (1963): General and industrial manegement. Pitman, London ,stran 34.
13. Ferfila, Bogomil, Kovač, Polonca, Žurga, Gordana, Klinar, Igor, Plaznik, Aneta (2000): Ekonomski vidiki javne uprave. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
14. Filed Manual No. 22-100 (FM 22-100) (1990) . Headquarters, Department of the Army, Washington, D.C.
15. Grizold, Anton, ur. (1992):Razpotja nacionalne varnosti. Teorija in praksa. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
16. Grizold, Anton (1990): Militarizacija in vojaško-industrijski kompleks (študija primera ZDA). Časopis za kritiko znanosti, Ljubljana.
17. Haček, Miro (2001): Sistem javnih uslužbencev. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

18. Hogget, P., Hambelton, R.(1987): Decentralization and democracy: Localising public services. University of Bristol.
19. Jurša, Jože (1997): Inovativnost v javni upravi – primer MORS. Magistrsko delo. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
20. Lubi, Darko(1995): Vodenje in poveljevanje (začasno gradivo za predmet vodenje in poveljevanje). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
21. Kotter, John (1999): What leaders really do. A Harvard Business Book, Boston, stran 148.
22. Meyer, M. W.(1985): Limits to Bureaucratic growth. De Bruyter, Berlin.
23. Navodilo za izvajanje uredbe o pisarniškem poslovanju in o dolžnostih upravnih organov do dokumentarnega gradiva, Uradni list RS, št. 41/1995.
24. Pinterič, Uroš (et al)(2004): Administrativna usposobljenost slovenskih občinskih uprav. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
25. Predpisi s področja javne uprave / uvodna pojasnila Verica Trstenjak (2003). GV založba, Ljubljana.
26. Predpisi o državni upravi, vladi in ministrstvih z uvodnimi pojasnili Gorazda Trpina(1995). Uradni list RS, Ljubljana.
27. Rakočević, Slobodan in Bekeš, Peter (1994):. Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje. Druga dopolnjena in spremenjena izdaja. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, str. 26,27.
28. Rose, Aidan in Lawton, Alan (1999): Public service management. Prentice Hall, Harlow, str. 128-278.
29. Skupina avtorjev (1984): Priročnik za strokovno usposabljanje uslužbencev, ki delajo z dokumentarnim gradivom. Uradni list SRS Ljubljana, str. 9-11.
30. Cf. Splošni tehniški slovar (1964), 2. del. Zveza inženirjev in tehnikov Slovenije, Ljubljana, str. 337.
31. Uredba o pisarniškem poslovanju in o dolžnostih upravnih organov do dokumentarnega gradiva, Uradni list št. 72/94 in 82/94.
32. Zakon o arhivskem gradivu in arhivih, Uradni list RS št. 20/1997.

ČLANKI V REVIJAH:

33. Ulčar, Miroslav (1993): Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije: osnovni podatki o obrambnem sistemu in oboroženih silah. Revija Obramba, Ljubljana .
34. (1999) Zanke in nevarnosti »papirologije« v TO ob uveljavljanju novih tehnologij. Nikoli objavljen članek.

INTERNETNI VIRI:

35. Ministrstvo za obrambo (2006): Organizacija Ministrstva za obrambo. Dostopno na: <http://www.mors.si/index.php?id=9> (20.09.2006).
36. Wikipedia, prosta enciklopedija (2006): Brionska deklaracija. Dostopno na: http://sl.wikipedia.org/wiki/Brionska_deklaracija (22.4.2006).
37. Wikipedia, prosta enciklopedija (2006): Jugoslovanska ljudska armada. Dostopno na: http://sl.wikipedia.org/wiki/Jugoslovanska_ljudska_armada (22.4.06).
38. Wikipedia, prosta enciklopedija (2006): Socialistična federativna republika Jugoslavija. Dostopno na: <http://sl.wikipedia.org/wiki/SFRJ> (22.4.2006).
39. Wikipedia, prosta enciklopedija (2006): Titova Jugoslavija. Dostopno na: http://sh.wikipedia.org/wiki/titova_jugoslavija (22.4.2006).
40. Wikipedia, prosta enciklopedija (2006): Teritorialna obramba. Dostopno na: http://sl.wikipedia.org/wiki/Teritorialna_obramba_Republike_Slovenije (22.4.2006)
41. Wikipedia, prosta enciklopedija (2006): NATO. Dostopno na: <http://sl.wikipedia.org/wiki/NATO> (22.4.2006).
42. Ministrstvo za javno upravo: Poslovanje organov javne uprave. Dostopno na: http://www.mju.gov.si/fileadmni/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Poslovanje_organov_javne_uprave.pdf (15.06.2006).
43. Ministrstvo za obrambo RS (2006): Delovna področja. Dostopno na: <http://www.mors.si/index.php?id=8> (23.05.2006).
44. Ministrstvo za javno upravo (2004): Uredba o upravnem poslovanju. Dostopno na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/UA/ucna_gradiva/8_podrocje/uredba_o_upravnem_poslovanju1.pdf (15.06.2006).