

## NEFORMALNI ELEMENTI V STRUKTURI ODLOČANJA NA NIVOJU OBČINE

Janez Jerovšek

Preden skušamo prikazati, kako praktično poteka oziroma deluje mehanizem kadrovanja direktorskega kadra na nivoju občine, moramo teoretično opisati vlogo formalne in neformalne organizacije.\*

Pod formalno organizacijo razumemo ustavno, pravno ali statutarno postavljeni mehanizem, neformalno organizacijo pa običajno imenujemo tisti mehanizem, ki ustavno, pravno ali statutarno ni predviden. Vnaprej moramo opozoriti, da neformalne organizacije ne moremo a priori označiti za negativno in ji nasploh dajati negativne politične predznake.

Vsaka družba in vsaka oblastna struktura — bodisi na višjih ali nižjih nivojih — deluje na osnovi formalne kot tudi neformalne organizacije. Če bi zelo podrobno proučevali razne gospodarske in družbenopolitične odločitve v občini, bi verjetno ugotovili, da jih je največje število izšlo iz neformalne organizacije. Iniciative se torej ne porajajo samo v okviru formalne organizacije, temveč se v večjem številu javljajo na neformalnih nivojih. Upamo si celo trditi, da so bile razne iniciative, katerih nosilci in izvajalci so formalne organizacije na nivoju občine, najprej sprožene v okviru ožjih neformalnih grup.

V nobeni družbi ni mogoče vzpostaviti takega pravnega reda in takega sistema formalnih mehanizmov, s katerimi bi v celoti zajeli in predvideli vse aktivnosti ljudi in vse njihove možne iniciative. Zato moramo vedno upoštevati tudi formalno nepredvidene aktivnosti in iniciative.

Neformalna organizacija ima lahko pozitivne kot tudi negativne učinke:

Na eni strani sprošča nesluteno iniciativo, na drugi pa lahko ovira množično participacijo in s tem zaviralno deluje na družbeno samoupravljanje. Ne bi imelo smisla — in tudi je vprašanje, če bi bilo uspešno — da bi se zaradi negativnih možnosti, ki jih potencialno nosi v sebi neformalna organizacija, na celi črti borili proti njej in preganjali vse njene manifestacije. Moramo se sprijazniti z naslednjim dejstvom: če ustvarjamo sistem, ki bo omogočil množično iniciativo, potem moramo dopuščati, da se bo ta iniciativa pojavljala tudi — in to je nujno — v neformalni obliki. Masovna iniciativa in neformalna organizacija sta v vzročno-posledičnem odnosu. Če bomo hoteli neformalno organizacijo povsod in za vsako ceno paralizirati, bomo s tem nujno paralizirali tudi iniciativo. Pri vzpodbujanju in sproščanju iniciative pa bomo — ne da bi se tega zavedali — omogočali tudi neformalno organizacijo.

Onemogočiti ali celo zatreti neformalno organizacijo pa tudi ni lahko. Postaviti bi bilo treba pravni sistem, ki bi do najmanjše podrob-

\* Pričujoča razprava je prvo poglavje obsežnejše raziskave, ki jo je avtor pod naslovom *Mehanizem kadrovanja direktorskega kadra* opravil v okviru *Inštituta za sociologijo in filozofijo* v Ljubljani.

nosti reguliral vsebino vsake iniciative in tudi njeno pot. To pa bi zahtevalo ogromen kontrolni aparat. Poleg tega ima tak sistem, ki bi do podrobnosti pravno reguliral vsako iniciativo, svoje šibke točke. Ko se pojavi namreč neka iniciativa, ki je ni vnaprej predvidel (niti po vsebini niti po komunikacijski poti), pokaže vso svojo togost in neelastičnost.

Neformalna organizacija je lahko torej pomembno socialno dopolnilo formalni organizaciji, ker sprošča raznotere aktivnosti in omogoča široko (številno) in intenzivno participacijo.

Neformalna organizacija pa ne nosi v sebi samo pozitivne socialne učinke, temveč prav toliko ali pa še več negativnih možnosti. Če se preveč razbohoti in dobi na vseh nivojih široke dimenzije, ne predstavlja več dopolnila formalni organizaciji, temveč njeno negacijo. Stvari in odločanje tečejo vedno manj po formalno predvidenih, vedno bolj pa po določenih neformalnih mehanizmih, ki so dokaj nevidni in jih je zato tudi težko kontrolirati. Poleg tega se izraziti neformalni mehanizmi oblikujejo tako, da se vedno lahko prezentirajo za formalne. Če se taki neformalni mehanizmi javljajo v okviru vseh oblastniških struktur in to v širokih dimenzijah, začnejo ljudje izgubljati zaupanje v formalno predvideni red in svoje aktivnosti in svojih stališč ne usklajajo z normativnim redom, temveč dajejo vedno več pozornosti neformalnim mehanizmom, ker jih le-ti socialno najpomembneje opredeljujejo. V takih primerih postaja prepad med normativnostjo in stvarnostjo vedno večji.

Za socialistično družbo — posebno pa še za našo — ki je zaradi uresničevanja samoupravnega sistema prisiljena neprestano spreminjati oziroma izpopolnjevati skoraj vse formalno predvidene mehanizme, je posebno važno, da neprestano proučuje odnos med formalno in neformalno organizacijo. Družba, ki na parcialnih področjih neprestano ukinja določene formalno predvidene mehanizme in vzpostavlja nove, bolj aдекватne sistemu samouprave, stoji stalno pred nevarnostjo, da bi odločitve potekale bodisi po starem formalnem mehanizmu, bodisi po neformalnem, bodisi da bi bila vsaka odločitev rezultat delne uporabe vseh treh mehanizmov (starega in novega formalnega ter neformalnega).

Če se odločanje na nivoju občine preveč dolgo zadržuje v okviru neformalne organizacije, lahko rečemo, da je z demokracijo nekaj narobe. Na to nevarnost pa moramo opozoriti, ker je v milejši ali tudi ostrejši obliki v mnogih občinah prisotna. Na to dejstvo opozarja tudi Dragi Stamenković, ko pravi: »Mi v resnici stvari dolgo 'kuhamo' v ožjem krogu in nam potem primanjkuje časa, da bi se organi upravljanja in državljani s tem seznanili in da bi povedali, kaj mislimo, ali da bi kaj vprašali ali želeli razlage.«\*

Za vsako neformalno organizacijo — na kateremkoli nivoju v občini se javlja — je torej bistveno to, v kakšnih dimenzijah deluje. Važno je pri tem: kdaj postopek ali faza odločanja preide na formalno organizacijo. Če pri pomembnih odločitvah ne preide na formalno organi-

\* Dragi Stamenković: *Opštinska skupština, odbornik in gradanin. Gledišta 1964*, št. 1, str. 64.

zacija, potem imamo v mnogih primerih opravka z nezakonitostjo; vsekakor pa v tem primeru zaviralno deluje na sistem samoupravljanja. Takšno prakso v odločanju lahko pri nas označimo kot izjemno. Drugi tip postopka je tisti, ko odločanje iz neformalne organizacije sicer preide na formalno organizacijo, vendar v času in na način, ko formalna organizacija samo legalizira vse to, kar je bilo v resnici odločeno že po neformalni poti. Ta pojav pa pri nas ni več tako izjemen. In tretja možnost: iniciativa se sproži v neformalni organizaciji, vendar se ne zadržuje dolgo v njenem okviru, temveč takoj preide na formalno organizacijo.

Treba pa je reči, da je eden izmed vzrokov, če odločanje ne prehaja iz neformalne organizacije v formalno ali če preide šele povsem na koncu, lahko tudi v tem, da je formalna organizacija postavljena tako, da takšno prakso sama omogoča ali pa jo favorizirajo in tolerirajo drugi normativni (ne pa pravno postavljeni) mehanizmi.\*

Neformalna organizacija se lahko javlja v vseh institucionaliziranih strukturah; to se pravi, v okviru organov upravljanja, oblasti in družbeno-političnih organizacij. Kolikor znotraj institucionaliziranih struktur ne upoštevamo tudi neformalnih komunikacij, neformalnih stikov in neformalnih odločitev, nas lahko neformalna organizacija v določenih trenutkih zaradi svoje možne širine in moči preseneti. Povedali smo že, da vse pestrosti in razvitosti človekovih socialnih aktivnosti ni možno niti ni smiselno formalno regulirati. Ko pa razpravljamo o strukturi oblasti v občini, o nosilcih pomembnih odločitev, o intenzivnosti in masovnosti vplivov na te odločitve, moramo za enkrat vsaj hipotetično postaviti nekatere možne neformalne organizme, da bomo tako lahko kasneje empirično ugotovili njihova možna pozitivna oziroma negativna učinkovanja.

Vzemimo samo koncentracijo in kumulacijo funkcij v občini, ki v določeni pojavnih obliki predstavlja osnovo za raznotere možne neformalne organizme. Za primer navajamo podatke o nekaterih elementih kadrovske strukture občinskih odborov SZDL. Podatki so bili zbrani leta 1962 za vse občine, vendar se do danes niso bistveno spremenili.

Najprej moramo omeniti, da koncentracija funkcij ni v načelu ne pozitivna ne negativna. Določena zmerna koncentracija funkcij je pravzaprav smotrna, saj omogoča hitro komuniciranje relevantnih informacij. Negativna postane koncentracija funkcij šele tedaj, ko preseže z delovnega vidika optimalno mejo in ko se funkcije tako kumulirajo, da ustvarjajo v okviru občine možnost formiranja neformalne grupe, ki ima na vseh nivojih absolutno odločujoč vpliv. V tem primeru se ista vodeča grupa lahko javlja v okviru občinskega odbora SZDL, občinskega komiteja, občinske skupščine, občinskega sindikalnega sveta in tako sega s svojim vplivom na vsa področja. Taka grupa si z neformalno organizacijo ustvari neformalni sistem dela, zato ni nujno, da na zunaj nastopa kot celota. Če bi vedno nastopala kot celota, bi bila preveč hitro opazna.

\* Stane Saksida pravi, da so pri sekretariatih [v okviru Zveze komunistov na univerzi — J. J.] nastali celo neke vrste kadrovske biroji, ki so izdajali dovolilnice za izvolitve in namestitve na univerzi. (*Problemi*, št. 18—19, str. 579). To je primer normativno uveljavljenega, ne pa pravno postavljenega mehanizma.

Taka grupa se niti ne zaveda, da je v bistvu neformalna, ker lahko vsako svojo akcijo prikaže kot izraz institucionalnih, tj. v formalni organizaciji predvidenih prizadevanj.

Zaradi razumevanja moramo pojma »vodeča« in »neformalna« grupa precizirati. Če se na občinskem nivoju v okviru organizacij in institucij formirajo vodeče grupe (*leading groups*), je to normalen in skoraj zakonit pojav. V tem primeru so nekatere vodeče grupe v odnosu medsebojne interakcije, ki ustvarja sistem neformalne kontrole. Če pa nastane ena sama takšna vodeča grupa, ki dobi neformalni značaj, je s tem ustvarjena drugačna situacija. Zato bomo navedli nekaj podatkov, ki so indikatorji o možnostih za formiranje takšne vodeče grupe, ki lahko v okviru občine dobi neformalni značaj.

Na vsak občinski odbor SZDL je prišlo v letu 1962 povprečno šest članov ZK, ki so opravljali hkrati pomembne funkcije tudi v okviru ZK. Sem so všteti tudi člani občinskih komitejev, ki jih je v občinskih odborih SZDL sto štiriintrideset, kar pomeni, da prideta povprečno dva člana komiteja na en občinski odbor SZDL.

Dalje sta v vsakem občinskem odboru povprečno dva člana, ki imata osem, devet ali deset in celo nad deset funkcij. V občinskih odborih SZDL je sto devetinosemdeset odbornikov občinske skupščine. Povprečno pridejo na en občinski odbor SZDL trije odborniki občinske skupščine.

V občinskih odborih SZDL je dalje petinšestdeset članov občinskega sindikalnega sveta. Povprečno pride torej en član občinskega sindikalnega sveta na en občinski odbor SZDL. V občinskih odborih SZDL je tudi petdeset odbornikov okrajne skupščine. To pomeni, da pride skoraj en odbornik na en občinski odbor SZDL.

V občinskih odborih SZDL je štirinajst predsednikov občinskih skupščin. Med njimi jih je deset, ki so hkrati tudi člani občinskih komitejev; to pomeni, da je deset nosilcev treh najpomembnejših funkcij. Osemtrideset predsednikov občinskih skupščin pa je članov občinskega komiteja, niso pa člani občinskega odbora SZDL. V občinskih odborih SZDL je tudi sedemnajst podpredsednikov občinskih skupščin. Dalje: osemindvajset predsednikov občinskih odborov SZDL je članov občinskega komiteja, dva pa sta odbornika občinske skupščine.

Od sekretarjev občinskih komitejev jih je šestindvajset zastopanih v občinskem odboru SZDL, dva pa sta odbornika občinske skupščine.

Če seštejemo člane občinskih komitejev, ki so zastopani v občinskem odboru SZDL (154), odbornike občinske skupščine (189) in člane občinskega sindikalnega sveta (65), dobimo število 588. Glede na to, da smo zgoraj delno prikazali, kako se pomembne funkcije kumulirajo, domnevamo, da je v vsakem občinskem odboru SZDL okoli 5 članov, ki so nosilci vsaj treh zelo pomembnih funkcij.

Vsi ti podatki nam ne dokazujejo, da so se vodeče grupe v okviru občinskih odborov SZDL spremenile v take neformalne grupe, ki imajo na vseh pomembnih področjih družbenega dogajanja odločujoč vpliv. Vendar pa je gotovo, da koncentrirane in ustrezno kumulirane funkcije niso ostale povsod zgolj potencialne možnosti, temveč so se ponekod v bolj ali manj izraziti obliki aktualizirale. Zato smo včasih ponekod

tudi slišali in brali o raznih trojkah, četvorkah, petorkah in podobno. Seveda pa je take neformalne grupe empirično zelo težko odkriti in težko je dognati, do katere meje je njihova vloga pozitivna in nujna, in kje se sprevrže v negativni dirigizem.

V strukturi oblasti in odločanja na nivoju občine ima posebno vlogo ožji politični aktiv. Sestavljajo ga: predsednik občinske skupščine, sekretar občinskega komiteja, predsednik občinskega odbora SZDL in predsednik občinskega sindikalnega sveta. V približno tej sestavi se ta ožji politični aktiv v večini občin sestaja redno vsak teden. Ker pa ni predviden ne v zakonu ne v programu ali statutu katerekoli družbenopolitične organizacije, je to neformalni organ. V večini primerov namen tega političnega aktiva ni v tem, da bi sprejemal sklepe in stališča, ki bi jih bil dolžan izvajati, temveč je njegov namen predvsem v usklajevanju dela.

Na teh ožjih političnih aktivih, ki jih ponekod imenujejo tudi kolegije, se najprej pomenijo o tem, kaj bodo različne občinske institucije v prihodnjem tednu obravnavale. Pri tem je njihov smoter: prvič, da ne bi iste stvari obravnavale iste institucije na isti dan; drugič, da se teme ne bi duplirale, in tretjič, če že obravnavajo isti problem različne institucije, da bi ga vsaka institucija obravnavala s svojega aspekta. Na teh sestankih izmenjajo mnenja o konkretnih vprašanjih, vendar brez obvez, ki bi jih moral vsakdo izvajati.

Ko so pred letom in pol sekretariati pri občinskih komitejih prenehali obstajati, je v funkcioniranju komitejev nastal določen vakuum. Ta vakuum so potem nadomestili z ožjim političnim aktivom, ki pa se v nečem bistveno razlikuje od bivšega sekretariata. Na sestankih ožjega političnega aktiva se pogovarjajo tudi o kadrovskih problemih, npr. o vprašanju rotacije. Pri tem se menijo, kdo so tisti ljudje, ki jih je potrebno rotirati, kakšne so njihove strokovnosti, kakšne so njihove zasluge. Predvsem jim je potrebno zagotoviti, kakšne položaje jim je treba dati. To je namreč partizanski kader in z njim je potrebno lepo in obzirno ravnati; menijo pa se tudi, kdo naj pride na nova delovna mesta. Razpisi ne dajejo zaželenih rezultatov in pogosto odpovedo, zato je treba določene ljudi predvideti vnaprej. V največ primerih ne zavezajo stališč, ki bi jih bilo treba obvezno izvajati.

Pri tem obstaja naslednji problem: če je ožji politični aktiv enoten v svojih stališčih, to praktično implicira sklep. Sedaj ni bistveno to, ali se člani tega aktiva zavežejo, da bodo to stališče oziroma implicirani sklep izvajali, temveč je posledica poenotenja stališča v tem, da vsak posameznik, ki je član tega neformalnega organa, izvaja implicirani sklep, in ta organ dobiva v neki obliki funkcijo prejšnjega sekretariata. Seveda obstajajo v tem pogledu med posameznimi občinami razlike. Tako bi lahko rekli, da v nekaterih občinah dobivajo ožji politični neformalni organi v celoti funkcijo prejšnjih sekretariatov, v drugih občinah delno, v nekaterih pa sploh ne. Vendar pa ima ta neformalni organ velike prednosti pred prejšnjim sekretariatom. In v čem je ta prednost? Pri sekretariatu je bil vsak član tega organa zavezan, da sklepe striktno izvaja. Sedaj, v tej neformalni obliki, pa niso vsi člani

zavezani, da sklepe tudi izvajajo. Ko pride v prakso, ko hoče stališča realizirati, se pogosto pokaže, da se praksa upre realizaciji stališča in takrat lahko posameznik spozna, da je bilo stališče ali delno napačno ali pa ni docela ustreznost stvarnosti. To pomeni, da imajo člani te neformalne grupe širok manevrski prostor, ker jim je dopuščena večja iniciativa.

Dogaja se, da na teh neformalnih sestankih člani tega organa niso enotni, da ne morejo zavzeti enotnega stališča. Ta oblika dela, ki dopušča iniciativnost, ki ne temelji striktno na izvajalnem principu, daje tudi članom te neformalne grupe večjo socialno satisfakcijo, občutek, da lahko samostojno delajo, občutek, da so lahko kreatorji dogajanja.

Člani ožjega političnega aktiva niso nikjer člani komisije za razpis direktorskih mest. Vendar se že iz celotnega postopka dá ugotoviti, da sekretar občinskega komiteja in predsednik občinske skupščine, ki nista člana, izvajata najmočnejši vpliv na odločitve, ki jih sprejema komisija za razpis direktorskih mest. Že sama funkcija in status, ki ga imata s svojo funkcijo, jima dajeta možnost, da izvajata najmočnejši vpliv na izbiro določenega kandidata. Če pa k temu dodamo še sposobnost in izredno angažiranost obeh funkcionarjev, potem je prav gotovo, da izvajata ti dve funkciji najmočnejši vpliv na komisijo za razpis direktorskih mest, in sicer glede na to, katera oseba bo izbrana. Pri tem se zastavlja naslednje vprašanje: če sekretar občinskega komiteja in predsednik občinske skupščine izvajata najmočnejši vpliv na izbiro določenega kandidata, zakaj sta potem izven mehanizma. Ali ne bi bilo bolje, da bi bila člana komisije za razpis direktorskih mest? In sicer obvezna člana komisije. Če namreč praktično izvajata najmočnejši vpliv — in to verjetno v vseh občinah — potem bi bilo smiselno, da se ta neformalna oblika spremeni v formalno.

V tistih primerih, kjer ima ožji politični aktiv prav takšno vlogo, kot so jo imeli prej sekretariati, odloča o tem, kdo bo zasedel izpraznjeno direktorsko mesto, v resnici ravno ta ožji politični aktiv. V teh primerih uporablja pri izbiri v prvi vrsti politični kriterij. Prvi in najpomembnejši kriterij je članstvo v ZK in aktivna vloga v družbenopolitičnih organizacijah. Najprej se vprašajo v takem ožjem političnem aktivu, kadar izbirajo kandidata za določeno direktorsko mesto, kakšne večje pomembnejše funkcije je le-ta opravljal. Vprašajo se: ali je bil član komiteja ali predsednik občinskega sindikalnega sveta ipd. Če je opravljal takšne in podobne pomembnejše funkcije, potem se hitro odločijo za kandidata. Če pa takšnih funkcij ni opravljal, je izbira zelo težka. Drugi pomembni kriterij pa je splošna gospodarska in družbenopolitična razgledanost.

Nazadnje lahko zaradi preglednosti prikažemo ožji politični aktiv v treh pojavnih oblikah: v prvi obliki sprejema stališča, ki jih je potem vsak v okviru določenih organov ali institucij dolžan zagovarjati in realizirati. V tej obliki ima podobno funkcijo, kakršno je prej imel sekretariat pri občinskem komiteju. Tako ta neformalni organ praktično predstavlja najvišje mesto »decision making« v občini, kajti ima to lastnost, da prek posameznikov — ki jim že sama funkcija daje pomemben status — lansira svoje sugestije in predloge kot direktive. S tem

pa je ustvarjen sistem organizacije, ki je sicer učinkovit (ker temelji na vertikalni hierarhiji), vprašanje pa je, v koliki meri je v skladu s sistemom celotne samouprave. Naša teza je, da tak center, ki ima praktično največje možnosti odločanja — in če ne ostane zgolj na nivoju posvetovanja — lahko negativno vpliva na proces samoupravljanja, ker je princip njegovega delovanja tak, da komunicira direktive navzdol in ne sprošča in usmerja iniciative od spodaj. Ta oblika pa je v praksi že izjemna.

Druga oblika: ožji politični aktiv ostane na posvetovalnem nivoju. Tisti, ki imajo v občini funkcije, ki jim omogočajo izvajati precejšen vpliv, imajo potrebo po takih sestankih ali podobnih neformalnih stikih, ki na njih različne pobude konfrontirajo in uskladijo. Čim več pobud in iniciativ prihaja od spodaj, tem večja potreba nastopa, da se te pobude in iniciative na višjem nivoju uskladijo in med več možnimi alternativami izbere najboljšo.

Tak neformalni organ pa nosi v sebi seveda nevarnosti: če od spodaj pobud ni ali jih ni zadosti ali če niso realne in po svoji kvaliteti vredne pretresanja, potem mora tak organ nujno dobiti funkcijo centra, ki sprejema odločitve in jih po hierarhičnih kanalih pošilja navzdol.

Tretja možna varianta pa je v tem, da se v praksi javljajo taki neformalni organi — ali neformalni stiki — ki združujejo obe že navedeni obliki: delno so to posvetovalni organi, delno so pa to centri, kjer sprejemajo pomembne odločitve v občini. Verjetno je ta oblika neformalnih stikov za enkrat še najbolj pogosta.

Hierarhično dirigiranje navzdol je v korelacijski zvezi s stopnjo, oziroma masovnostjo iniciative od spodaj. Čim več je dirigiranja, tem manj je iniciative, in čim manj je dirigiranja, tem več je iniciative. Seveda pa sproščena iniciativa od spodaj — glede na to, da ni v celoti sprejemljiva — zahteva zgoraj tak sistem neformalnih stikov, ki so delovno koordinativnega, ne pa toliko izrazito hierarhičnega značaja. Če se spodaj iniciativa v velikem obsegu sprošča, zgoraj pa ohranjajo neformalni stiki pretežno funkcijo hierarhičnega dirigiranja, nastajajo zelo pogosto kratki stiki. Empirične raziskave pa so že pokazale, da je socialno zelo tvegano sproščati spodaj iniciative, nato pa jih ne upoštevati.

Opustitev ožjega političnega aktiva (v nekaterih primerih), ki je sprejemal stališča in obvezoval člane, da jih zastopajo in uresničujejo, ni povzročila v funkcioniranju sistema nobenih vidnih negativnih motenj in posledic. (Vendar pa so se po ukinitvi ožjega političnega aktiva neformalni stiki med vodilnimi političnimi funkcionarji ohranili in se tudi v obliki dvojik intenzivirali.) Na eni strani se je zato spodaj sproščala večja iniciativa in tudi tisto, kar je bilo prej obsojeno, da ostane neizkoriščeno, se je aktualiziralo. To nam dokazuje, da demokracija (ki za nas pomeni stopnjo participacije) ni zvezana z neučinkovitostjo.

Na občinskem nivoju je problem odločanja (tj. problem oblasti v starem smislu besede) v tem, kako ustvariti mehanizme, ki bodo naredili našo demokracijo ekonomsko učinkovito in ki bodo dali vsem tistim, ki bodo participirali v njej, ustrezno socialno satisfakcijo.

Seveda pa celotnega mehanizma odločanja v občini ni mogoče na vseh nivojih pravno regulirati. Zgodovina in tudi naša lastna pretekla skušnja nam dajeta polno primerov, ko je življenje teklo mimo pravno reguliranega postopka. To pa se je dogajalo tudi zaradi tega, ker nismo upoštevali moči neformalnih grup in neformalnih organizacij, ki se spontano porajajo, in ker smo nekatere mehanizme postavili tudi zgolj normativno (ne pa tudi pravno), kar pomeni, da smo praktično neformalno organizacijo v nekem smislu sankcionirali, čeprav je nismo pravno legalizirali. Če pa je določen mehanizem normativno tako postavljen, da ni hkrati tudi jasno in precizno pravno reguliran, obstaja velika možnost, da se odgovornost porazgubi in da je v nobenem primeru ni mogoče individualizirati. Noben mehanizem pa ne more imeti zadostne socialne učinkovitosti, če vanj ni vgrajena odgovornost na način, da jo je možno bolj ali manj individualizirati.

Če se postavimo na stališče, da procesa odločanja na nivoju občine ni možno do vseh podrobnosti pravno regulirati, pomeni, da se vanj vedno vključujejo neformalne grupe, ki vnašajo v pravno reguliran mehanizem neformalno organizacijo. Zanimivo je, da člani obravnavanega neformalnega organa nimajo o njegovi vlogi povsem identičnega mnenja. Nekateri so mnenja, da je tak organ, ki ima delovno koordinativni značaj, nujen, nekateri (redkejši) pa vidijo v njem nevarnost za nadaljnji razvoj družbenega upravljanja. Iz različnega pojmovanja pa izhajajo tudi različna funkcija tega organa. V primeru, ko se mu pripisuje izredno pomembna vloga, ni izvršena nobena pomembna kadrovska sprememba direktorskega kadra, ki ne bi bila obravnavana prej ravno v tem ožjem političnem aktivu. Praktično je potem vsak direktor večje in tudi manjše gospodarske organizacije določen že v tem neformalnem organu, komisija za razpis direktorskih mest pa to »odločitev« samo formalno potrdi in jo legalizira. Lahko celo rečemo, da je skoraj splošno sprejeta praksa, da si ožji politični aktivni pridržujejo »pravico« do odločanja o direktorjih. Kolikor pa dokončno ne »odločajo«, pa imajo na odločitev najpomembnejši vpliv.

Tudi v primeru, ko se je kadrovanje direktorskega kadra preneslo iz ožjega političnega aktiva na predsedstvo skupščine — torej na predstavniški forum — se ni otrslo neformalne prakse. Tudi v tem primeru se niso odločili za razpis direktorskih mest v komisiji, temveč v okviru predsedstva. Vzrok, da se neformalna praksa vzdržuje tudi v okviru predstavniškega organa, je na eni strani v tem, da se sposobni kadri brez sugestij in vnaprejšnjih zagotovil na razpisana direktorska mesta sploh ne javljajo, po drugi strani pa je celotni neformalni postopek pri izbiri direktorja še vedno dokaj konspirativen, premalo odprt javnosti, formalni in neformalni socialni kontroli. Prav zato, ker je neformalna praksa precej konspirativna, ni možna učinkovita socialna kontrola. Kjer pa ni kontrole širše javnosti, pa tudi odgovornosti ni možno učinkovito izvesti. Če bi bila v postopku kadrovanja direktorskega kadra uvedena javna kontrola, ne bi moglo biti v Sloveniji postavljenih na direktorske položaje čez 50 % ljudi, ki imajo le končano ali nedokončano osnovnošolsko izobrazbo.



Seveda ne moremo trditi, da tisti, ki neformalno odločajo o direktorskih mestih in sprejemajo tudi druge pomembne odločitve na nivoju občine, niso predmet nobene kontrole. Če neformalna grupa oziroma posamezniki, ki to grupo sestavljajo, ne bi bili po nobenem kanalu predmet kontrole, bi taka grupa postala oligarhijska, ki ne bi bila za svoje odločitve praktično nikomur odgovorna. V resnici pa je vsak posameznik, ki sestavlja neformalno grupo — oziroma tako imenovani ožji politični aktiv — po posebnem kanalu, ki je speljan navzgor — kontroliran. To sklepamo tudi iz tega, ker v mnogih primerih sugestije za imenovanje ali zamenjavo predsednikov občinskih skupščin ali sekretarjev občinskih komitejev ne prihajajo od spodaj (iz občine), temveč iz okrajnih forumov. V koliki meri je ta praksa uveljavljena, bi bilo seveda potrebno empirično verificirati.

Če predpostavljamo, da je kadrovska iniciativa v pogledu najpomembnejših občinskih družbeno-političnih funkcionarjev v mnogih primerih v rokah okrajnih forumov, ima to za socialno prakso in za kontrolo pomembne posledice. Vsakdo se čuti najbolj odgovornega tistemu, ki ga na položaj postavlja. Pri tem ni bistveno vprašanje, kdo ga formalno postavlja, temveč kdo ima na to postavitev praktično največji vpliv.

Sugestije za zamenjavo raznih funkcionarjev, za odpoklic nedelavnih odbornikov in podobno, so le redko in izjemno prihajale od spodaj, praviloma pa vedno od zgoraj. Vse to pa pomeni, da so na nivoju občine tisti posamezniki, ki imajo pomemben družbeno politični status, kontrolirani najbolj od tistih forumov, ki jih neformalno postavljajo, oziroma, ki imajo na njihovo postavitev najmočnejši ali odločujoči vpliv. Predstavniki neformalne grupe (ožjega političnega aktiva) so po sistemu neformalne socialne kontrole lahko kontrolirani tudi od spodaj, vendar ta kontrola zanje ni nevarna niti za njihovo socialno prakso odločujoča. Lahko zmanjša njihov ugled, ne more pa bistveno vplivati na njihove odločitve in položaje, saj neformalna socialna kontrola nima ustreznih sankcij.

Tisti nivoji, na katerih se porajajo na formalen ali neformalen način kadrovske iniciative in odločitve, predstavljajo nevrogične točke družbene moči. Če hočemo na nivoju občine ugotavljati strukturo oblasti, odločanja in kontrole, moramo najprej ugotoviti tiste grupe, kjer je koncentrirana praktična moč. Ta pa ni vedno koncentrirana tam, koder je formalno in normativno predvidena.

Naša teza je, da je družbena moč koncentrirana v tistih organih ali institucijah, ki imajo v rokah kadrovske iniciative oziroma možnost odločujočega formalnega ali neformalnega vplivanja na postavljanje tistih vodilnih kadrov v občini, ki jim funkcija oziroma delovno mesto daje izredno pomemben družbeno-politični status.

Ožji politični aktiv predstavlja v občini takšen neformalni organ, ki odločujoče vpliva na kadrovske strukture vrste pomembnih vodilnih mest v občini. V okviru te grupe sodi reševanje tistih problemov, ki so najbolj občutljivi in najtežje rešljivi. Eno takih vprašanj je rotacija vodilnega, predvsem direktorskega kadra v občini. Načelo rotacije je po svoji naravi progresivno, zelo težavna pa bo njegova realizacija. Rotacija bo smiselna, kolikor bo ekonomsko, strokovno in socialno učin-

kovita; potekati pa bo morala horizontalno in vertikalno. Kolikor ne bo realizirala svojega smotra, bo postala demokratska parada, ki ne bo niti ekonomsko niti socialno učinkovita.

Načelo rotacije zadeva na nivoju občine predvsem vodilne položaje, torej funkcije, ki pogajajo pomemben družbeni status. Obstaja mnenje, da bo rotacija kadra na direktorskih položajih prav na svojem začetku najtežja. Skoraj v vsaki občini je nekaj direktorjev, ki kljub vsemu smatrajo direktorstvo za svoj poklic. Mnoge od teh je čas že prerastel in bodo morali rotirati. Izvedba rotacije pa je zvezana s socialno-materialnimi, političnimi in moralnimi vprašanji. V krogu tistih, ki so v občini formalno ali neformalno zavezani, da morajo načelo rotacije na neki način izvajati, obstajajo naslednja mnenja: če se nekoga rotira, se mu mora najprej zagotoviti položaj, ki je vsaj približno enakovreden prejšnjemu položaju. To pomeni, da padec v statusu ne sme biti velik. Obstaja latentna tendenca, da naj se ljudje na pomembnih položajih rotirajo vertikalno navzgor ali pa naj zamenjava poteka na horizontalnem nivoju. Če pa je očitno, da bo moral nekdo rotirati vertikalno navzdol, pa se pojavijo težki socialni in moralni problemi. Obstaja mnenje, da je rotirani osebi potrebno zagotoviti prejemke v višini prejšnjih prejemkov. Nastane praktično vprašanje, kako rotirani osebi na nižjem položaju pripisati isti materialni status, kakršnega je imela prej na višjem položaju.

Poleg omenjenega socialno-materialnega vprašanja pa nastopi tudi težko moralno vprašanje. Načelo rotacije je za starejši vodilni kader, ki nima šol, ki si v vsej povojni dobi ni pridobil strokovne ali druge izobrazbe — nepopularno. Pogosto jemljejo realizacijo tega načela kot odpoved in podobno. Rotacija bo lažje izvedljiva med šolanimi in strokovno usposobljenimi kadri. Zato stoji realizacija načela rotacije pred najtežjimi problemi prav na svojem začetku, ker ga razni interesi in kompromisi lahko kompromitirajo.

V nekaterih primerih je rotacija na primer direktorja izredno težko izvedljiva. Nekateri direktorji imajo namreč določen neformalni status, ki je v nekem smislu pomembnejši kot je status kateregakoli družbeno-političnega funkcionarja v občini.\* V tem primeru sugestija za rotiranje ne more priti z občinskega nivoja, še manj pa iz samega podjetja. Vzpostavljena je torej neformalna hierarhična struktura oblasti na nivoju občine, ki se oddaljuje od programskih intencij. V takih primerih se v podjetjih uveljavlja avtokratska organizacija: kadrovska iniciativa pa ni niti v rokah občinskih organov niti v rokah samoupravnih organov v podjetju. Avtokratska struktura organizacije v podjetju je v naših razmerah seveda možna samo, če deluje podjetje v ugodnih tržnih ali konjunkturnih pogojih. V takih razmerah je tudi težko ugotavljati sposobnosti direktorja, ker tržišče ne more biti v tem pogledu odločujoči kriterij. Če pa pri vsem tem izhajamo iz teze, da so integracija, večja participacija in s tem tudi večja stimulacija možne

\* Socialno ozadje njihovega neformalnega statusa je v tem, da njihov položaj praktično ni odvisen od občinskih forumov in za to predvidenih in uveljavljenih formalnih in neformalnih mehanizmov.

predvsem tam, koder je nosilec bistvenih odločitev sama grupa, potem je kadrovska politika vodilnih kadrov (načelo rotacije), ki je prenesena izven podjetja in izven občine, dezintegrativni činitelj, ki ima svoj negativni vpliv tudi na participacijo in ekonomsko stimulacijo.

Če si direktorji pridobijo neformalni status, se čutijo odgovorne predvsem tistim organom, institucijam ali posameznikom izven občine, ki imajo na njihovo postavitve ali odstavitev odločujoč vpliv. To pa pomeni, da nastanejo v strukturi oblasti in odločanja na nivoju občine določena razmerja, ki jih je težko uskladiti z normativnimi določili. Praktično iz tega sledi, da direktorja, ki ima neformalni status, noben formalni ali neformalni organ v občini ne more rotirati.

To je eden izmed zelo pomembnih problemov, pred katerimi stojijo ožji politični aktivisti. Kot neformalni organ, ki ga sestavljajo ljudje, ki imajo v občini najpomembnejši družbeno-politični status — torej največje pravice in največje dolžnosti — stoji nemočen pred vprašanjem, kako v določenih primerih realizirati načelo rotacije. Zato se pojavlja naslednje vprašanje, ki smo ga v občini v intervjujih večkrat slišali: katera institucija ali organ in kateri posameznik v tej instituciji oziroma organu naj da iniciativo za določeno kadrovsko zamenjavo tistega direktorskega kadra, ki si je pridobil neformalni status.

Obstaja torej možnost, da ožji politični aktiv kot neformalni organ v nekem smislu vzdržujejo tudi takšne posamezne osebe v občini, ki imajo neformalni status, in da je na tej osnovi v strukturi oblasti in odločanja vzpostavljeno določeno ravnotežje. To sklepamo tudi iz tega, ker običajno obstajajo latentni konflikti med ožjim političnim aktivom in direktorji z neformalnim statusom, ki se ne aktualizirajo, saj bi v tem primeru dobili ti konflikti širše dimenzije.

Neformalne strukture oblasti in s tem povezane oblike odločanja pa delno vzdržuje tudi vztrajnostna sila pretekle normativno sicer že premagane prakse. V socialni praksi pa razne neformalne oblike odločanja niso premagane, ker še vedno živijo stališča, da so neformalne oblike odločanja najučinkovitejša in najhitrejša pot za rešitev določenih problemov. Vzemimo nekaj primerov: ob razpisu sekretarskega mesta v nekem večjem podjetju je kandidat za to mesto najprej prišel k sekretarju občinskega komiteja in vprašal, če bo občinski komite nastopil proti njegovi kandidaturi. Šele ko je od sekretarja občinskega komiteja dobil zagotovilo, da bo njegovo kandidaturo podprl in priporočil v ugodno rešitev, se je formalno prijavil. Pri tem moramo omeniti, da sugestije občinskega komiteja oziroma sugestije tistih oseb, ki sestavljajo ožji politični aktiv, nekateri še vedno razlagajo kot direktive.

Drugi primer: direktor nekega večjega podjetja je prišel k sekretarju občinskega komiteja in ga prosil za pomoč pri iskanju nekaterih vodilnih uslužbencev. Iz tega je razvidno, da nekateri v sekretariatu občinskega komiteja še vedno vidijo servis za vodilne kadre.

Tretji primer: k nekaterim sekretarjem občinskih komitejev prihajajo delavci ali člani delavskega sveta določenega, običajno manjšega podjetja, in se pritožujejo nad neurejenimi razmerami v podjetju ter prosijo za intervencijo. Obstaja torej prepričanje, da se stvari lahko

uredijo — ne z notranjimi silami — temveč z zunanjimi bolj ali manj administrativnimi posegi.

Navedli bi lahko še več in še bolj izrazite primere, ki nam kažejo, kako nekateri za svoja dejanja najprej iščejo kritje in podpore v neformalni praksi, prepričani, da je za ugodno rešitev odločujoča. V koliki meri so taki primeri masovni, je težko ugotoviti, gotovo pa niso izjemni in slučajni. Seveda se v takšnih in podobnih primerih neformalna organizacija prepleta z normativno in formalno predvidenimi postopki, zato ne moremo govoriti o nezakonitosti. Iluzorno bi tudi bilo, če bi razne neformalne elemente iz strukture odločanja skušali docela eliminirati. Za socialno prakso in demokracijo pa je nevarno, če v strukturi odločanja neformalni elementi prevladujejo nad formalnimi.

Izrazit primer takšne prakse je kadrovanje direktorskega kadra. Lahko rečemo, da doslej o namestitvah na direktorske položaje niso odločale niti komisije za razpis direktorskih mest niti občinske skupščine, temveč so bile vse odločitve sprejete na neformalnih nivojih. Komisije za razpis direktorskih mest so »odločitve«, ki so bile sprejete v okviru neformalnih grup, samo potrdile in tako legalizirale. Isto funkcijo so opravljale občinske skupščine. Obstajajo izredno izjemni primeri, da je občinska skupščina zavrnila predlog, ki je »prišel« iz komisije za razpis direktorskih mest. Če bi take izjemne primere odklonitve globlje proučili, bi verjetno ugotovili, da o predlogu že v neformalni grupi niso dosegli soglasja in se je potem omenjeno nesoglasje preneslo na skupščino.

Ko smo v intervjujih vprašali vodilne družbeno-politične funkcionarje v občini, kdo ima največje vplive na kadrovanje direktorskega kadra, ni nihče na prvo mesto postavil tistih organov, ki bi morali imeti formalno največji vpliv. Res je, da potekajo v tem pogledu sedaj pomembne spremembe (posebno ker je po novem zakonu komisija za razpis direktorjev tako sestavljena, da omogoča večji vpliv delovnega kolektiva), vendar so v dosedanji praksi neformalni elementi odločno prevladovali nad formalnimi. Ne smemo pa pozabiti, da so težnje po neformalni praksi v občinah še vedno zelo močne. Pri tem opažamo naslednjo tendenco: čim bolj je občina nerazvita in zaostala (tako po svoji ekonomski bazi kot infrastrukturi), tem močnejše so težnje po neformalnih elementih odločanja.

Če izhajamo iz naše teze, da je družbena moč koncentrirana v tistih institucijah, organih ali posameznikih, ki imajo tolikšen vpliv na kadrovanje vodilnega in predvsem direktorskega kadra, da predstavlja ta vpliv neformalne odločitve, potem pomeni, da sta na tem pomembnem področju odločanja občinska skupščina in njena komisija za razpis direktorskih mest samo navidezna, ne pa stvarna nosilca moči.