

POZNÁMKY KE STÁTNÍ ODVĚTVOVÉ A MEZIODVĚTVOVÉ SPRÁVĚ

JUDr. DUŠAN HENDRYCH, CSc., Ústav státní správy, Praha

Při budování rozvinuté socialistické společnosti se stále výrazněji přesuňuje těžiště řešení z dílčích hospodářských a sociálních procesů do roviny komplexního řízení. Tato vývojová tendence vyžaduje, aby při rozhodování na kterémkoli stupni byla vždy zvažována všechna v úvahu přicházející hlediska včetně vlivů, které bude mít navrhované řešení na další související procesy. Pro státní správu to mimo jiné znamená vytvořit takovou organizaci, která 1) zabezpečí efektivní koordinaci a kooperaci v rámci celého systému státní správy, 2) umožní završovat jednotlivé druhy státní správy (funkční, odvětvová a územní správa) za účelem dosažení žádoucí komplexnosti a 3) naplní tezi XVI. sjezdu KSČ, že „rostoucí nároky na řízení hospodářského a sociálního rozvoje vyžadují podstatně zlepšit metody a styl práce státní správy“.¹⁾

K POJMU ODVĚTVÍ STÁTNÍ SPRÁVY

Odvětví je označením pro věcně (reálně) uspořádanou část nějaké společenské činnosti. Rozdělení celku na odvětví je výsledkem provedené dělby práce na základě předem zvolených kritérií. Výběr kritérií není ovšem libovolný. V případě státní správy je např. do značné míry předurčen základními funkcemi státu a podílem státní správy na jejich realizaci. Proto se také liší buržoazní pojetí odvětví státní správy od pojetí odvětví v socialistické státní správě. Podle našeho názoru spočívá hlavní rozdíl v tom, že buržoazní pojetí odvětví v podstatě vyčerpává věcné dělení státní správy, zatímco socialistické pojetí odvětví vyjadřuje jen jedno hledisko věcného dělení podle funkcí státního řízení.

Socialistické pojetí odvětví ve vztahu ke státní správě se však vyvíjelo jen postupně a často izolovaně v různých vědních disciplínách. Pojem odvětví socialistické státní správy se měnil vlivem více vědních disciplín, a tato změna byla ovlivněna zejména těmito faktory: předně potřebou

¹⁾ Sborník hlavních dokumentů XVI. sjezdu Komunistické strany Československa, Svoboda, Praha 1981, str. 35.

strukturovat státní řízení národního hospodářství a jeho rozvoje a za druhé potřebou vytvořit pro účely plánování takovou klasifikaci ekonomických činností, která by odpovídala společenské dělbě práce. To se koneckonců projevilo i v institucionálním uspořádání ústřední státní správy vznikem nových typů ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, jejich působností a pravomocí.

Zvláštní význam v tomto procesu měla *ekonomie*, která formulovala dvě pojetí odvětví: *organizační* a *funkční* (čistě ekonomické). V prvním případě představuje odvětví systém organizací (podniků, VHJ) v zásadě se stejnou či podobnou hlavní činností řízených ústředním orgánem státní správy (zpravidla ministerstvem). Tento ústřední orgán státní správy vytváří spolu s řízenými organizacemi *resort*, jako určitý organizační systém spojující státní řízení s podnikově hospodářskou sférou.²⁾

Ve druhém případě představuje odvětví systém stejnorodých výrobků či činností, které se liší od jiných skupin charakterem svých funkcí ve společenské dělbě práce. Taková koncepce odvětví nezávislá na stávajících organizačních strukturách vyhovuje především požadavkům plánování a soustavě sociálně ekonomických informací.

Vymezení pojmu odvětví socialistické státní správy podstatně ovlivnila i věda o správním právu, která především formuluje a rozpracovává organizační pojetí odvětví z hledisek specifických metod státní správy a procesních pravidel. Vymezení odvětví státní správy přitom vychází z jednoho ze základních technickoorganizačních principů státní správy – odvětvového principu.

Důraz na organizační stránku, pokud jde o vymezení odvětví, klade v určitých souvislostech i teorie řízení.³⁾

Vzhledem k stávajícím potřebám státního řízení se ukazuje, že funkční (čistě ekonomické) pojetí odvětví se výrazněji neuplatňuje v institucionálním uspořádání orgánů státní správy s odvětvovou působností. Platí to zejména pro oblast sociálně kulturní a administrativně politickou, v nichž pro existující institucionální uspořádání svědčily důvody, které ekonomická klasifikace vůbec nemůže postihnout. Proto i spojení organizačního a funkčního pojetí je v zásadě možné jen z určitých hledisek (např. plánování) a jen zprostředkovaně funkčními orgány státní správy.

Rozhodujícím kritériem bude patrně i nadále především vytvoření takových účelných organizačně institucionálních struktur, které umožní v daných podmínkách a čase optimálně řídit výkon stejnorodých nebo příbuzných, popř. na sebe navazujících činností. Takové pojetí by nemělo

²⁾ Označení takového systému jako resortu odpovídá terminologii používané v praxi státního řízení, zejména v hospodářské oblasti. To však neznamená, že tradiční význam tohoto slova by měl napříště ztratit svůj obsah.

³⁾ Srov např. Afanasjev V. G., Vedecké riadenie spoločnosti, Pravda, Bratislava 1975, str. 117.

bránit postupnému srůstání s funkčním pojetím odvětví, neboť takový proces se jeví z mnoha důvodů jako přirozený a logický.⁴⁾

VĚCNÁ, PROSTOROVÁ A ČASOVÁ JEDNOTA STÁTNÍ SPRÁVY

Pro zabezpečení této jednoty ve výstavbě státní správy mají značný význam ty technickoorganizační principy státní správy, které vycházejí z prostorových (územních) a věcných hledisek. Jsou to principy územní, odvětvový a funkční. V souvislosti s daným tématem budeme věnovat především pozornost principu funkčnímu a odvětvovému, kterým je společné to, že jsou výrazem věcného dělení státní správy.

Zatímco *funkční princip* představuje specializaci podle funkcí (nástrojů) státního řízení (plán, rozpočet, ceny apod.), vyjadřuje *odvětvový princip* specializaci podle objektu řízení, kterým je společná stejnorodá činnost (hutnictví, doprava, zdravotnictví apod.). Tato specializace v rámci věcného dělení státní správy má své zvláštní aspekty, které se nutně projevují v organizaci státní správy a mají vliv právě na realizaci požadavku věcné, prostorové a časové jednoty státní správy. Máme na mysli zejména meziodvětvové řízení a odvětvové územní princip.

Funkční ani odvětvový princip nemůžeme spojovat jen s určitým typem orgánu státní správy. S jistou mírou zjednodušení lze konstatovat, že v československých podmínkách se v zásadě projevují tyto principy ve dvou variantách: 1. orgán státní správy má funkční i odvětvovou působnost, nebo 2. orgán státní správy má buď jen funkční působnost, nebo jen působnost odvětvovou, ale prvky obou principů jsou obsaženy v jeho vnitřní organizační struktuře.

Zatímco první varianta je spíše výjimečná, druhá je zcela běžná, vlastně nutná. Je tomu tak proto, že státní správa odvětví se uskutečňuje vždy prostřednictvím určitých obecných funkcí státního řízení a naopak, že realizace těchto obecných funkcí je podmíněna odvětvovou a územní strukturou orgánů státní správy.

Toto nutné „partnerství“ vede často k tomu, že *meziodvětvové řízení*, jehož předmětem jsou vztahy mezi dvěma či více odvětvími, je spojováno nebo dokonce zaměňováno s funkčním státním řízením a je přisuzováno výhradně funkčním orgánům státní správy. Tento názor má jen částečnou oporu v uspořádání státní správy a v jejích pracovních postupech a technikách. Dnešní státní odvětvová správa totiž vzhledem k různým pojetím odvětví je vlastně realizována v zásadě dvoustupňově, tj. resortně na úrov-

⁴⁾ Srov. např. Manochin V. V.: „...S učotom otraslovogo i territorialnogo principov“, Sovětskoje gosudarstvo i pravo, č. 10/1979, kde autor uvádí, že podstatou odvětvového principu je účelný soulad ekonomického odvětví s odvětvím státní správy.

ni orgánu s odvětvovou působností a za celé odvětví na úrovni orgánu s funkční působností. Naproti tomu možno namítnout, že žádný orgán s funkční působností nemůže realizovat meziodvětvové řízení komplexně. Tyto orgány sice na meziodvětvovém řízení významně participují přípravou plánů či jiných opatření, plněním koordinačních úkolů v rámci státního řízení, ale nemohou o vztazích mezi odvětvími rozhodovat s konečnou platností. Řízení meziodvětvových vztahů (meziodvětvové řízení) tedy nevykonávají jen orgány s funkční působností, ale i další orgány. Mezi nimi nutno na prvním místě jmenovat vládu jako orgán se všeobecnou působností. Jsou to však na nižší úrovni i ministerstva s odvětvovou působností, pokud jimi řízený resort v sobě zahrnuje dvě nebo více odvětví (tzv. meziodvětvové komplexy).

Tuto problematiku bude nutno blíže prozkoumat, především vzhledem ke konkrétnímu uspořádání soustavy plánovitého řízení národního hospodářství. Bude také třeba hlouběji než dosud zkoumat různé aspekty tzv. resortního řízení, meziresortního či nadresortního řízení. Celá řada nejasností i ve vědecké literatuře vzniká také různým přístupem k těmto otázkám, navíc zpravidla v důsledku nedostatečné analýzy reálných procesů.

Tradičně se přikládá ve výstavbě státní správy velký význam spojení odvětvového a územního principu. Toto spojení se označuje jako *odvětvově územní* nebo výrobně územní *princip*. Většina autorů pokládá právě tuto kombinaci za naplnění věcné, prostorové a časové jednoty ekonomických a sociálních jevů, které jsou předmětem činnosti orgánů státní správy.

K odvětvově územnímu principu a jeho pojetí je třeba učinit dvě poznámky. Předně by napříště nemělo docházet k záměně, resp. ztotožňování pojmů odvětvově územní princip a výrobně územní princip, neboť nejde o pojmy obsahově shodné. Není proto správné uvádět, že výrobně územní princip je základním principem výstavby státní správy a charakterizovat jej jako spojení a prolínání územních orgánů se všeobecnou působností (národních výborů) s orgány, které byly vytvořeny podle odvětvového principu (ministerstvy). Takové charakteristice více odpovídá pojem odvětvově územní princip, který úplněji postihuje vztahy mezi odvětvovými a územními strukturami. Pojem výrobně územní princip se pak správně vyhrazuje jen pro určité jevy ve sféře řízení výroby, aniž je bezpodmínečně spojován s působností národních výborů.

Za druhé je třeba si položit otázku, zda odvětvově územní princip naplňuje zcela požadavek věcné, prostorové a časové jednoty ekonomických a sociálních jevů v činnosti státní správy. Stále se rozšiřující realizace funkčního principu a průřezových činností s tímto principem spojených naznačuje, že samotný odvětvový princip nemůže být jediným reprezentantem věcné stránky státní správy. Analýza řady procesů, probíhajících

ve státní správě, to potvrzuje. Věcné aspekty nejsou do územních obvodů transformovány pouze odvětvovými orgány, ale funkční orgány v mnoha případech mají přímé vztahy na územní orgány. Požadavek komplexního řešení otázek našeho společenského života na všech úrovních státního řízení proto vyžaduje, aby se teorie zabývala otázkou principů státní správy i z výše naznačených hledisek.

K NĚKTERÝM OTÁZKÁM INSTITUCIONÁLNÍHO USPOŘÁDÁNÍ STÁTNÍ ODVĚTVOVÉ SPRÁVY

V současné době se projevují ve více socialistických státech v organizaci státní správy zejména tyto vývojové tendence:

a) dochází k diferenciaci obsahu a způsobu řídicí práce v rámci hierarchické struktury tak, aby na určitém řídicím stupni se rozhodovalo jen o takových procesech, o nichž vzhledem k jejich povaze nemůže být účinně rozhodováno na jiných stupních; přitom tato diferenciacie vede k decentralizaci či vertikální dekoncentraci, stejně jako k vyšší komplexnosti rozhodování na tom kterém stupni. Hlavním kritériem tedy není dělba na koncepční a operativní činnost, i když platí, že čím vyšší stupeň, tím vyšší podíl na koncepční práci a naopak;

b) v návaznosti na prvou tendenci se uvažuje i o příslušných změnách v organizačně institucionálních strukturách státní správy tak, aby tyto struktury překonávaly dnešní resortní roztržičnost. Směr dalšího vývoje v oblasti státní odvětvové správy je proto spojován s vytvářením orgánů, jejichž působnost a pravomoc se bude pokud možno vztahovat na celá odvětví, popř. více spolu souvisejících odvětví.

I když naznačené tendence vycházejí především z potřeb státního řízení ekonomiky, nelze nevidět jejich oprávněnost i v jiných oblastech státní správy. Šesté zasedání ÚV KSČ je toho názorným dokladem i pokud jde o vztahy vznikající při řízení národních výborů, v rozšiřování působnosti a pravomoci MěstNV a NV střediskových obcí.

Pokračující přesun těžiště státního řízení z oblasti dílčích procesů do vyšší roviny komplexního řízení znamená ve státní správě institucionálně završovat jednotlivé specializované druhy státní správy a vytvářet tak i lepší podmínky pro jejich koordinaci na úrovni vlád.

V oblasti odvětvového řízení se to dotýká zejména vztahu mezi úkoly státní odvětvové správy a možnostmi dnešních odvětvových ministerstev tyto úkoly zabezpečit. Problém spočívá hlavně v tom, nakolik dnešní odvětvové ministerstvo může být za určité celé odvětví partnerem funkčních a územně oblastních orgánů (především na úseku plánování) a skutečným reprezentantem státních zájmů vůči všem organizacím, které svou výro-

bou, službami, či jinými činnostmi na určitém odvětví nějak participují. Mělo by také dojít k přesnějšímu a úplnějšímu vyjádření vazeb mezi ústředními odvětvovými orgány státní správy a národními výbory nejen v zákonech, ale i ve statutech ústředních orgánů, jakož i v příslušných interních organizačních normách národních výborů.

S větší rozmanitostí forem uspořádání výrobně technické základny (např. vytváření kombinátů), a zároveň s postupně prosazovaným cílově programovým plánováním vzniká řada otázek dotýkajících se působnosti a pravomoci orgánů státní správy vůči řízeným státním organizacím, jakož i metod a stylu práce.

Mají-li být změny v institucionálním uspořádání státní správy dostatečně účinné, musí vycházet z procesních struktur. Dosavadní změny v naší státní správě však naznačují, že nedostatky jsme často řešili změnami v organizačních strukturách bez úplné návaznosti na procesy státně správních činností a izolovaně od metod práce. Jestliže jsou vyslovovány obavy, že koncem tohoto století by mohla státní správa působit jako bariéra dalšího rozvoje společnosti, vztahují se především na adekvátnost metod, které orgány státní správy používají, popř. jsou připraveny používat.

Vývoj státní odvětvové správy bude stále více překračovat dnešní rámec resortu, aniž lze ovšem předpokládat, že by v dohledné době došlo k úplnému odstranění rozdílu mezi organizačním a funkčním pojetím odvětví. Odvětvový orgán státní správy při plnění svých úkolů však bude v daleko větší míře než dosud

a) připravovat a nalézat řešení spolu s jinými státními orgány, popř. též s orgány společenských a družstevních organizací,

b) působit na větší počet orgánů a organizací, než který je mu podřízen, a v důsledku toho i opačně,

c) respektovat normativní úpravy, které budou právě též výsledkem působení na větší počet orgánů a organizací ze strany jiných státních orgánů.

To nás vede k závěru, že je nutno věnovat metodám státní správy mimořádnou pozornost. V rámci tohoto příspěvku nelze se otázkami metod státní odvětvové správy meritorně zabývat. Bylo možno jen upozornit na některé problémy, jak je dnes vidíme, popř. jak je můžeme oprávněně předvídat.