

METODOLOGICKÝ PŘÍSTUP K ŘEŠENÍ OTÁZEK ZDOKONALOVÁNÍ ORGANIZACE, ŘÍZENÍ A ČINNOSTI NÁRODNÍCH VÝBORŮ

JUDr. ARNOŠT FRIEDL, Úřad předsednictva vlády ČSSR, Praha

Chtěl bych se jako pracovník praxe, který pracuje v aparátu Koordináční komise vlády ČSSR pro národní výbory, podělit o některé poznatky z oblasti zdokonalování organizace, řízení a činnosti národních výborů. Podle mého názoru by bylo užitečné věnovat též pozornost metodologickému přístupu ke koncepčním pracím na tomto úseku.

Především bych chtěl podtrhnout základní faktor, ze kterého metodika prací vycházela. Je jím kontinuita politiky Komunistické strany Československa v oblasti národních výborů od XIV. do XVI. sjezdu KSČ. Politika strany ve vztahu k národním výborům v celém tomto období je orientována na prohlubování socialistické demokracie prostřednictvím národních výborů, zvyšování podílu občanů na správě státu, větší účast národních výborů při řešení celospolečenských otázek, těsné spojení s lidmi a zabezpečování jejich potřeb.

Toto období můžeme podle mého názoru rozdělit na dvě etapy. Počátek prvé etapy můžeme spatřovat v dubnovém zasedání ÚV KSČ v roce 1969, kdy byla stanovena základní politická linie pro konsolidační proces též v národních výborech. Politickými orgány byly v roce 1971 projednány úkoly při zdokonalování organizace, řízení a činnosti národních výborů a jejich řešení bylo programově rozděleno do etapy krátkodobých úkolů, spojených zejména se završením konsolidačního procesu ve společnosti a do etapy dlouhodobých úkolů, jejímž úkolem bylo realizovat cíle v oblasti prohlubování socialistické demokracie, zvyšování podílu národních výborů na řešení potřeb občanů, organizací a institucí, rozšíření jejich úlohy v ekonomickém a sociálním rozvoji územních obvodů, ve zvyšování účinnosti a efektivnosti práce národních výborů jednotlivých stupňů.

Prvá etapa prací našla svůj výraz v řadě konkrétních opatření v průběhu konsolidačního procesu. Byly legislativně zakotveny v novelách zákona o národních výborech v r. 1971 a předpisů na ně navazujících. Byla též přijata opatření ke stabilizaci hospodářství národních výborů, k upev-

nění jeho organizační struktury, jakož i ke zkvalitnění práce aparátu národních výborů. Z hlediska časového můžeme podle mého názoru považovat tuto etapu za skončenou v roce 1972.

Druhá etapa, spočívající v dlouhodobých opatřeních, navazuje na prvou etapu a má svůj výstup v letech 1979—1982. Vrcholí realizací závěrů 6. zasedání ÚV KSČ, které se konalo v dubnu 1982 a zabývalo se úkoly národních výborů.

Předsednictvo ÚV KSČ projednalo v dubnu 1979 dokument k dalšímu rozvoji národních výborů. Na jeho základě byly v letech 1979—1982 politickými orgány a vládami projednány materiály ke zdokonalení plánovitého řízení hospodářství národních výborů a posílení jejich funkce při koordinaci sociálního a ekonomického rozvoje v územních obvodech, ke zvýšení účinnosti práce národních výborů ve střediskových obcích, ke zdokonalení práce, organizace a působnosti národních výborů ve městech, k pružnějšímu zabezpečování služeb. Velmi významné je komplexní opatření ke zvýšení úlohy volených orgánů národních výborů, prohloubení řídicích vztahů a zkvalitnění práce aparátu. To vše tvořilo široký základ pro přípravu jednání 6. zasedání ÚV KSČ a má trvalou platnost pro rozpracování úkolů, které z něho vyplývají. Tvoří jeden celek realizačních úkolů při zdokonalování organizace, řízení a činnosti národních výborů, zároveň s úkoly, které nově uložilo zasedání ÚV KSČ, např. v oblasti bydlení a dopravy pracujících do zaměstnání.

Charakteristickým rysem pro veškeré práce v této oblasti bylo, že probíhaly pod vedením stranických orgánů v celém jejich průběhu. To pomáhalo orientovat práce na politicky nejdůležitější úkoly, které před společností stojí. Do návrhu opatření to umožnilo vtisknout politická hlediska, všestranněji vážit jejich zaměření i podmínky realizace. Napomáhaly tomu též průběžné konzultace návrhů s národními výbory, s jejich poslanci a funkcionáři, jakož i s vedoucími pracovníky organizací řízených národními výbory.

Dalším rysem, který pro práce obdobného druhu považují za velmi důležitý, je kontinuální práce na koncepci zdokonalování organizace, řízení a činnosti národních výborů. V každém období byla k dispozici víceméně ucelená představa o cestách ke zdokonalování organizace, řízení a činnosti národních výborů. Byla zde tedy základní stavba něčeho, co bylo možno dále rozvíjet.

Díky tomu se vcelku dařilo čelit některým rezortnickým tendencím, které spočívaly především ve snaze převádět řízení organizací služeb na vyšší řídicí stupeň, anebo vytvářet v řízení administrativní mezičlánky.

Při pracích na úkolech byly plně respektovány zásady federativního uspořádání státu, skutečnost, že podle ústavních zásad řízení a kontrola činnosti národních výborů spadá do kompetence republik. Společná práce

vtiskla opatřením obsahovou jednoturepublikových a federálních orgánů v uplatňování a rozvíjení funkcí národních výborů. Byly přitom respektovány ty odlišnosti, které pramení z rozdílnosti podmínek v České socialistické republice a Slovenské socialistické republice. To vytváří zároveň jednotnou základnu pro uvedení opatření v oblasti organizace, řízení a činnosti národních výborů do praktického života.

Zdokonalování organizace, řízení a činnosti národních výborů bylo po-
jato komplexně jako vzájemná propojenost úkolů, metod jejich řešení, podmínek, které je třeba pro realizaci opatření vytvořit, včetně časové návaznosti. Souvisí to s pojetím opatření, řešit úkoly metodou hlavního článku.

Vychází se z principu, že základem třídnosti přístupu, kvality práce národního výboru, orientace na základní společenské úkoly i úkoly míst, jsou volené orgány, především národní výbory jako zastupitelské sbory.

Práce národních výborů jako zastupitelských sborů se orientuje na zkvalitnění činnosti rad národních výborů i aparátu a na důsledné plnění úkolů organizacemi, které národní výbory řídí. Zvyšuje se jejich koordinační a kontrolní funkce při zabezpečování komplexního rozvoje území, při prosazování zásad racionality v dalším rozvoji územních obvodů. Rozšiřuje se úloha a oprávnění poslanců při plnění poslaneckých funkcí a při vyřizování záležitostí občanů.

Ke zvýšení účinnosti práce národních výborů v oblasti venkova přispěje systém práce místních národních výborů ve střediskových obcích. Posiluje se pravomoc těchto národních výborů při rozhodování v oblasti státní správy. Tyto národní výbory budou mít možnost vyřizovat většinu záležitostí občanů a budou zabezpečovat poskytování základních služeb občanům. Z kvalitativních hledisek se přibližuje výkon státní správy v oblasti venkova podmínkám ve městech.

Z 6. zasedání ÚV KSČ vyplývá rovněž významný úkol zkvalitnit řízení městského organismu národními výbory, účinně ovlivňovat uspokojování ekonomických, sociálních a kulturních potřeb občanů žijících ve městech i v jejich spádové oblasti. Proto národní výbory ve městech budou mít lepší nástroje k uplatňování zájmů města v oblastním plánování, v rozmísťování investic, v ochraně životního prostředí a ve sdružování prostředků při výstavbě společně prospěšných zařízení.

Pozornost se věnuje otázkám zkvalitnění řízení činnosti národních výborů vládami, zaměřením ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy na to, aby nesly větší odpovědnost za tvorbu koncepcí rozvoje jednotlivých odvětví, které národní výbory řídí, i za jejich realizaci. V zájmu souladného zabezpečování úkolů národními výbory v hospodářské oblasti směřují opatření k účinnějšímu odvětvovému řízení.

V této souvislosti je třeba připomenout, že národní výbory plní velmi

náročné úkoly a jejich zabezpečování je spojeno s řadou problémů a těžkostí. Tak např. 7. pětiletka vzhledem k napjatosti zdrojů neumožňuje národním výborům potřebný růst počtu pracovníků ve službách. Není plněn plán komplexní bytové výstavby, i když jeho plnění závisí především na podnicích ústředně řízeného stavebnictví. Obtíže jsou v zabezpečování služeb v potřebném sortimentu. V automobilové dopravě není lehké zabezpečit při stanovených úsporách pohonných hmot úkoly v přepravě nákladů i v dopravě osob. Již dlouhodobě jsou potíže v materiálně technickém zásobování pro místní hospodářství a služby. Všechny tyto problémy je třeba na všech úrovních řešit zpřesněním plánování, větší plánovací disciplínou, zdokonalením řízení a využitím všech rezerv.

Zasedání ÚV KSČ se rovněž zabývalo závažným problémem, který se dotýká tématu vaší vědecké konference. V procesu řízení musí být odstraňováno neúměrné administrování, papírování, a přebujelá byrokracie. Velké množství předpisů často znepráhledňuje situaci místo toho, aby byly aktivním regulátorem společenských vztahů v oblastech, které upravují. Je neúměrný rozsah požadavků na administrativu, zejména v oblasti plánování, financování a statistického výkaznictví, jakož i složitost v řízení mzdové politiky, cenové politiky, pracovních sil, investiční politiky a vědeckotechnického rozvoje.

Podle mého názoru přístupem k řešení problému je zejména zkoumání, jak se společenská vůle transformuje do denního života. Přitom je třeba bedlivě vážit použití nástrojů k jejímu prosazení. Právní norma je jedním z nejdůležitějších nástrojů při realizaci společenské vůle, není však nástrojem jediným.

Mám za to, že právě v záměnách použití nástrojů realizace společenské vůle je pramen administrování a přebujelé byrokracie. Právní norma může proces řízení od shora až dolů usnadnit, nemůže jej však nahradit. Má svou velmi důležitou úlohu v procesu společenského řízení, ale nemůže zůstat osamocena. Je živým organismem, se kterým se musí aktivně pracovat, jinak ztrácí svou účinnost.

Právní normy mají vysokou mobilizující úlohu od procesu tvorby až po jejich realizaci. Dotvářejí představy lidí o jejich postavení ve společnosti, jejich vztahu ke společenskému dění i jejich úloze při řešení celospolečenských záležitostí. Mají významnou roli při stabilizaci vztahů, které upravují. Nelze zapomínat na jejich silný výchovný vliv tím, že vedou ke společensky žádoucímu jednání a jsou zároveň aktivní součástí právní výchovy občanů. Vytvářejí předpoklady pro budoucí uvědomělé jednání občanů a institucí v oblasti, kterou upravují.

Proto je tak důležitá kvalita práce při normotvorné činnosti od základních norem, až po normy odvozené a při jejich aplikaci. Adekvátnost volby cesty k danému cíli a volba právních nástrojů a jejich kvalita brání na

jedné straně přeceňování nebo nadužívání právních norem a na druhé straně jejich nedoceňování v právní regulaci chování. K právním normám se přistupuje mnohdy tak, jako by působily automaticky, bez toho, aniž by se cílevědomě dbalo, jak jsou používány, jaká je jejich aplikace.

Opatření přijatá 6. zasedáním ÚV KSČ směřují ke zkvalitnění normotvorné činnosti ve vztahu k národním výborům i na národních výborech samotných. Ke zkvalitnění přispěje též odstranění zastaralých a nevyhovujících předpisů a celkové snížení jejich počtu.

Práce s právními normami je neodmyslitelná od významného činitele, který s normami i s právními akty nakládá, a tím je pracovník státní správy. Zde bych chtěl jako pracovník praxe apelovat na vás nejen jako na vědecké pracovníky, ale zároveň jako na pedagogy ve výchově odborníků v oblasti práva. Jde o to, aby se z absolventů právnických fakult nestali pouzí úředníci, aby se z nich nevytrácel politický přístup k plnění denních úkolů ve státní správě, aby úkoly řešili s přehledem, měli třídní cit, iniciativu a vysokou odpovědnost za realizaci stranické a státní politiky.

Současné období bude obdobím realizace úkolů, které vyplývají ze 6. zasedání ÚV KSČ. Při jejich zabezpečování bude mít významnou roli tvorba norem a aktů správního práva. V tomto období bude nanejvýš prospěšné podporovat dobré tradice pomoci vědecké fronty praxi. Nejde však jen o konzultativní formu spolupráce. Vědecká a výzkumná práce by měla být základním kamenem této pomoci. Je však třeba, aby se plánování vědeckých prací a výzkumů oprostilo od subjektivního přístupu. Nejde o to, co ten který vědecký pracovník nebo pracoviště chce zkoumat, ale o to, zda předmětem zkoumání jsou vztahy, které potřebuje společnost řešit. Proto realizace závěrů 6. zasedání ÚV KSČ ke zdokonalování organizace, řízení a činnosti národních výborů je hlavní osou pomoci vědecké a pedagogické fronty praxi. Rovněž téma vaší vědecké konference a její průběh svědčí o snaze pomoci praxi v tak závažné otázce, jako je zvyšování efektivnosti ve státní správě.