

K NĚKTERÝM VÝVOJOVÝM TENDENCÍM ÚLOHY ÚSTŘEDNÍCH STÁTNÍCH ORGÁNŮ V SOUČASNÉM OBDOBÍ

К НЕКОТОРЫМ ТЕНДЕНЦИЯМ РАЗВИТИЯ РОЛИ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

REMARKS ON SOME EVOLUTIONAL TENDENCIES OF THE TASK OF CENTRAL STATE ORGANS IN THE ACTUAL PERIOD

VLADIMÍR DELONG — LUBOMÍR HOUSKA — IVA TOMSOVÁ

Řízení hospodářské a kulturní výstavby a výkon státní správy v ČSSR jsou organizovány a zajišťovány soustavou orgánů, mezi nimiž důležitou úlohu hrají ústřední orgány státní správy. V soustavě státního a hospodářského aparátu tvoří tyto orgány určitý systém na čele s vládou ČSSR. Tento systém ústředních orgánů byl v průběhu budování socialistické společnosti a výstavby socialistického státu z iniciativy Komunistické strany Československa měněn, přizpůsobován a doplňován zejména podle potřeb národního hospodářství a úkolů jeho řízení.

Ústřední výbor Komunistické strany Československa přijal na svém zasedání ve dnech 27.—29. ledna 1965 usnesení o hlavních směrech zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství a o práci strany.*) Jedním z hlavních úkolů, který toto usnesení ukládá nejen vládě, ale který vyplývá i pro vědu o státu a právu, je řešení účelné soustavy ústředních orgánů, úlohy a funkcí jednotlivých centrálních orgánů a vymezení jejich pravomoci a odpovědnosti v řízení národního hospodářství.

V současném období, kdy se připravuje praktické zavedení nové soustavy plánovitého řízení československého národního hospodářství, vystupuje problematika struktury centrálních orgánů, její další vývoj a funkce ostře do popředí zejména proto, že nová soustava řízení národního hospodářství vyžaduje podstatné změny v náplni a metodách a stylu práce ústředních orgánů státu.*) Při zkoumání této problematiky třeba vycházet z obecných podmínek objektivní nutnosti centrálních orgánů, zvláště těch, kterým připadá řízení národního hospodářství a dále z konkrétních požadavků, které na ústřední orgány kladou vývojové perspektivy naší společnosti, zejména pak hlavní zásady nové soustavy řízení ná-

*) Usnesení Ústředního výboru KSČ o hlavních směrech zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství a o práci strany, viz RP 30. 1. 1965.

*) J. Lenárt: Zdokonalení organizace a plánovitého řízení národního hospodářství, viz RP, 2. II. 1965, str. 3 (z referátu na plenárním zasedání ÚV KSČ v lednu 1965).

rodního hospodářství. Strukturu ústředních orgánů a jejich úlohu a funkce třeba zkoumat také z hlediska jejich dosavadního vývoje. Na základě zkoumání ústředních orgánů z těchto tří aspektů hodláme v této krátké studii ukázat některé závěry pro další vývoj úlohy a funkcí ústředních orgánů, pro jejich účelné uspořádání a vzájemné vztahy jakož i pro jejich vztahy k hospodářským orgánům a organizacím.

I.

Centrální řízení v socialistickém státě má dvě základní stránky — ekonomickou a politickou. Tyto dvě stránky tvoří jednotu, v níž se promítají jejich vzájemné souvislosti, vzájemné ovlivňování ekonomiky a politiky a odráží se v hlavním obsahu centrálního řízení v socialistickém státě. Je proto třeba nejprve objasnit, v čem tkví nutnost centrálního řízení z ekonomického hlediska a z politického hlediska a co je vlastní náplní činnosti centrálních orgánů.

Z ekonomického hlediska vyplývá nutnost centrálního řízení zejména z toho, že socialistické hospodářství je založeno na socialistickém (státním a družstevním) vlastnictví výrobních prostředků a že tvoří jednotný a nedílný celek. Ze socialistického charakteru jednotného socialistického hospodářství vyplývají určité jednotné základní vztahy a zájmy, společně pro celé národní hospodářství, které ovšem nevylučují jisté vnitřní rozpory jednotného socialistického hospodářství. V rámci jediného celku socialistického hospodářství existuje celá řada jednotlivých odvětví a oborů, jejichž specifická váha a význam pro rozvoj národního hospodářství a společnosti jsou různé, mění se a projevují se ve vzájemných relacích těchto odvětví a oborů.

Existence jednotného socialistického hospodářství jakož i různé vzájemné vztahy mezi jeho odvětvími a obory i vnitřní rozpory vyvolávají nutnost jednotných základních principů jejich řízení a řešení, které mohou stanovit jenom ústřední orgány. Vůdčím principem, na jehož základě je národní hospodářství jednotně řízeno a jsou řešeny i zmíněné vnitřní rozpory a který především pomáhá sladovat zájmy jednotlivých skupin pracujících a občanů vůbec se zájmy celé společnosti, je princip demokratického centralismu. Základním prostředkem jednotného řízení socialistického hospodářství a řešení vnitřních rozporů je jednotné plánování národního hospodářství a úloha centrálního řízení v tomto plánování spočívá v řízení takových vztahů a řešení takových rozporů, které existují a projevují se ve skladbě celého hospodářství a přerůstají zájmy jednotlivých skupin pracujících (územních celků, odvětví, oborů, podniků apod.).

Centrální řízení má své ekonomické důvody také v procesu koncentrace výroby. Socialistické hospodářství je čím dále, tím více hospodařením ve velkých ekonomických celcích, které základním způsobem ovlivňují rozvoj národního hospodářství a všech ostatních odvětví společenského života. Tato koncentrace výroby a hospodaření ve stále větších ekonomických celcích posunuje rozhodování o ekonomických věcech do vyšší polohy a také do centrálního řídicího stupně a umožňuje i dokonalejší využití strojů na zpracování informací a moderní sdělovací techniky.

Nutnost centrálního řízení je dána dále dělbou rozhodování, přičemž centrální orgány rozhodují o základních problémech celospolečenského dosahu. Pro dělbu práce v oblasti rozhodování má význam správné seřazení různých zájmů po vertikální i horizontální linii, stupeň znalostí řízených procesů a jejich časové a prostorové rozložení, stupeň znalosti cílů rozvoje společnosti a zejména národního hospodářství i jejich objektivního stavu. Stanovení míry centralizace je dáno také kvalitou řídicích kádrů na všech stupních řízení hospodářství a technickými prostředky, které jsou k dispozici.

V procesu rozhodování o ekonomických věcech měly by být správně uplatněny požadavky vyplývající z rozvoje socialistické demokracie jako významného nástroje tvůrčí aktivity pracujících v rozvoji společnosti. Z hlediska rozvoje socialistické demokracie je rozhodování na různých stupních řízení národního hospodářství soustředováno především do zastupitelských sborů a orgánů s nimi nejbližše spjatých. V procesu tohoto rozhodování měly by být brány v úvahu možnosti použití, přednosti a zápory a vzájemná souvislost metod kolektivního rozhodování (hlasování, posuzování apod.) a individuálního rozhodování. Pro rozhodovací proces má konečně velký význam kvalita informací při rozhodování, to je jejich objektivnost, resp. subjektivnost či pravděpodobnost.

Politické důvody nutnosti centrálního státního řízení vycházejí zejména z toho, že především ono reprezentuje celospolečenské, politické a mocenské zájmy pracujících a celé společnosti. Centrální orgány musí zabezpečovat zájmy společnosti a státu nejen v oblasti hospodářství, nýbrž také ve všech ostatních oblastech společenského života a dbát i o vytváření a ochranu životního a pracovního prostředí. Nutnost centrálních orgánů vyplývá z nutnosti centrálně řídit výkon státní moci vůbec na území celého státu. Koordinace a řízení všech celospolečenských a státních zájmů činí z centrálních orgánů skutečně orgány politického řízení společnosti.

V oblasti řízení hospodářství třeba reflexy skutečnosti, že centrální státní orgány nutno chápat jako orgány politického řízení, vidět v tom, že jsou především orgány pro provádění hospodářské politiky ve státě, jejíž základní stěžejní problémy v jednotlivých oblastech života socialis-

tické společnosti zásadně a komplexně řeší ústřední výbor KSČ a jeho orgány. Centrální státní orgány provádějí a rozvíjejí hospodářskou politiku ve svěřených oblastech a odvětvích, pro niž Komunistická strana Československa dává závazný koncepční program, a to v různé rovině: Národní shromáždění a zejména vláda soustřeďují se na komplexní řešení problematiky a zásadní koordinaci provádění hospodářské politiky strany, kdežto jednotlivé centrální státní orgány odpovídají za provádění hospodářské politiky v celém komplexu činnosti daného resortu.

Nutnost centrálního řízení z politického hlediska spočívá též v tom, že umožňuje realizovat koncentraci politických sil společnosti k uskutečňování jejich základních cílů. Jeho politické kořeny leží v neposlední řadě ve skutečnosti, že dělnická třída zvítězila v boji o moc a výstavbu socialismu koncentrací řízení tohoto boje v rukou komunistické strany a že ani při další výstavbě socialismu a později při výstavbě základů komunistické společnosti se nemůže vzdát prostředku, který ji přivedl k vítězství v socialistické revoluci a socialismu v zemi. Pod vedením komunistické strany zvítězila dělnická třída svou disciplinovaností, která je významným momentem i centrálního státního řízení. Centrální státní orgány jsou výrazem koncentrace sil společnosti, ve které má dělnická třída dominantní postavení k uskutečnění hlavních cílů společnosti.

Ekonomické a politické stránky jsou praktickou činností orgánů centrálního řízení spojeny a jejich spojení lze nazvat hospodářskou politikou. Vlastní sférou, obsahem činnosti centrálních orgánů státu je tedy uskutečňování hospodářské politiky. Uskutečňovat hospodářskou politiku znamená na jedné straně chápat sféru činnosti centrálních orgánů státu v tom smyslu, že nesou odpovědnost za provádění hospodářské politiky a za bezprostřední realizaci rozvoje národního hospodářství a jeho odvětví a že v tomto nejsou nahrazovány orgány ústředního výboru KSČ, které jim dávají závazný koncepční program. Pojetí obsahu činnosti centrálních státních orgánů jako provádění hospodářské politiky ve svěřených oblastech a odvětvích vede na druhé straně k omezení centrálního řízení hospodářství na sféru politického a mocensko-správního rozhodování v celospolečenském měřítku o hospodářských věcech a na rozvíjení relativně samostatné činnosti podřízených hospodářských nebo i územních orgánů.

Provádět hospodářskou politiku zavazuje centrální státní orgány k tomu, aby svá rozhodnutí činily vždy s ohledem na hospodářství, tj. na hospodářský rozvoj, hospodářské možnosti a hospodářskou nutnost; na druhé straně zavazuje hospodářská politika centrální orgány k tomu, aby všechna rozhodnutí ve sféře ekonomické činily s ohledem na politické cíle, politické možnosti i politickou nutnost. To platí pro Národní shromáždění, vládu i ostatní centrální orgány. Z hlediska odvětvové vertikální dělby

práce v rozhodování o ekonomických věcech třeba mít na zřeteli, že čím nižší orgán hospodářského řízení, tím více se těžiště rozhodování přesunuje do ekonomické a technické stránky řízení; naproti tomu čím vyšší orgán hospodářského řízení, tím více se bude těžiště rozhodování přesunovat do sféry politické za přísného respektování ekonomické skutečnosti a v souladu s faktory, které tyto stupně jsou s to nebo musí zvládnout.

Z obecných podmínek objektivní nutnosti centrálního řízení vyplývá závěr, že má-li mít centrální řízení kvalitativně se zvyšující úroveň, musí se v dalším vývoji soustřeďovat na provádění ústřední orgány státní správy politiky komunistické strany a uskutečňovat celospolečenské, politické a mocenské řízení hospodářství a jiných oblastí společenského života. Běžné a operativní řízení v jednotlivých odvětvích a úsecích musí přecházet na nižší stupně odvětvového řízení, tj. v oblasti hospodářství na chozrasčotní orgány a v oblasti kulturní výstavby na organizace zpravidla rozpočtového charakteru.

II.

Pro zdůvodnění a především upřesnění hypotézy těchto obecných směrů vývoje centrálního řízení lze v určitých mezích využít i rozbor dosavadního vývoje ústředních orgánů. Rozbor dosavadního vývoje ústředních orgánů v ČSSR od roku 1948 ukazuje, že jejich soustava, náplň a metody práce jsou stále více výsledkem požadavku ústředního řízení národního hospodářství. Jako celek plní však ústřední orgány úkoly ústředního řízení i v jiných oblastech života společnosti a vykonávají trvale úkoly státní, mocenské správy ve všech jejích oborech.

V důsledku nerespektování dělby práce mezi ústředními státními orgány a chozrasčotními články řízení po vertikální linii za dosavadní soustavy řízení národního hospodářství byly náplň práce (i její styl a způsob) ústředních orgánů velmi složité. Nebyly v nich dosud dostatečně rozlišovány funkce celospolečenského a politického ústředního státního řízení a funkce operativního a hospodářského řízení odvětví a oborů. Kromě toho zůstaly ústředním orgánům funkce mocenského dozoru nad zachováváním určitých státních (a vůbec veřejných) zájmů a funkce ve správním řízení.

Z hlediska horizontální dělby práce při řízení národního hospodářství projevují se ve výstavbě a činnosti problémy související se spojením komplexního a vrcholného celostátního řízení, ústředního řízení funkčního a ústředního řízení odvětvového. Komplexní řízení národního hospodářství na celém území státu má uskutečňovat vláda jako ústřední orgán se všeobecnou působností vztahující se na všechna odvětví a úseky

národního hospodářství, kulturní a sociální výstavby a administrativně politické správy a zajišťující ústřední řízení sama nebo svými orgány, přesahuje-li rámec jednotlivých odvětví. Na řízení národního hospodářství v měřítku celého státu se v jednotlivých ucelených komplexech státní činnosti společných všem nebo více odvětvím hospodářství, kulturní a sociální výstavby podílejí různé nadodvětvové ústřední orgány vlády, které jsou jejími funkčními orgány pro řízení odvětví i místních územních orgánů v ČSSR. Ústřední řízení odvětvové je v podmínkách našeho státu organizováno a prováděno podle jednotlivých odvětví hospodářství, sociální a kulturní výstavby a administrativně politické správy ústředními orgány odvětvového řízení a správy. V historii ústředních orgánů vytvářely se různé organizační formy pro odvětvové a funkční řízení národního hospodářství, různé vzájemné vztahy mezi ústředními odvětvovými a funkčními orgány i různá spojení s vrcholným ústředním orgánem komplexního řízení, tj. s vládou.

Základní koncepční linie, projevující se ve výstavbě této soustavy ústředních orgánů spočívala v tom, vytvořit účinnou soustavu funkčních a jiných nadresortních ústředních orgánů, v nichž by byla provedena dělba práce v ovládání ekonomických nástrojů řízení umožňujících rychlejší postup zvyšování efektivnosti hospodářského rozvoje. Koncepční linie výstavby soustavy ústředních orgánů projevovala se pak na druhé straně ve směru účelného rozdělení ústředních orgánů řídících jednotlivá odvětví národního hospodářství a kultury. Posouzení soustavy těchto funkčních a odvětvových orgánů je nutné z hlediska efektivní dělby práce a vymezení jejich působnosti i z hlediska koncepce výstavby ústředních státních orgánů, aby byla pochopena jejich úloha a funkce.

V dosavadním vývoji úlohy a funkcí vlády, nadodvětvových ústředních orgánů vlády a ústředních orgánů odvětvových, jakož i ve vývoji organizační výstavby těchto ústředních orgánů jsou příznačné zejména tyto základní změny a tendence:

1. Základním posláním vlády bezprostředně po únoru roku 1948 bylo upevnit vítězství pracujícího lidu nad buržoasií v politice a ekonomice země. V popředí působnosti vlády byla úloha řídit státní správu, určovat směr výkonné státní moci na území celé republiky. Vláda se v té době stala centrem státně mocenského řízení společnosti. I když co do obsahu a rozsahu převažovaly v působnosti vlády úkoly v oblasti hospodářské, sociální a kulturní výstavby, věnuje se vláda především mocenskému a politickému zajišťování třídních zájmů dělnické třídy a všech pracujících v těchto oblastech.

V průběhu vývoje vlády, zejména od roku 1951 zvýšila se úloha vlády v hospodářství. V horizontální dělbě práce má vláda řešit především otázky meziodvětvových vztahů a souvislostí. Všechny nové požadavky na úlohu

a činnost vlády byly vyjádřeny také v ústavě ČSSR přijaté v r. 1960.*) Jako nejvyšší výkonný orgán státní moci má vláda především uskutečňovat řídicí, koordinační a kontrolní činnost vůči ústředním orgánům pro řízení odvětví a spojoval ústřední řízení podle odvětví s řízením národních výborů.

V činnosti vlády se vedle klíčových otázek rozvoje hospodářství a řešení problémů společných všem nebo více odvětvím soustřeďovalo však i nadále rozhodování mnoha otázek běžného řízení jednotlivých odvětví a oborů, což podlamovalo její úlohu jako orgánu komplexního řízení národního hospodářství a oslabovalo i komplexní řízení národních výborů. Na zasedání ústředního výboru KSČ v lednu 1964 řekl její předseda J. Lenárt, že mu vláda nebo její předsednictvo připadá jako špatné generální ředitelství a že v její činnosti a v činnosti všech ústředních orgánů převládá funkcionální systém řízení.***) Soudruh Lenárt poukázal tím jednak na špatnou vertikální dělbu řídicí práce a zejména na nerozlišování státního celospolečenského a politického řízení národního hospodářství a běžného operativního hospodářského řízení a jednak na nedostatky v horizontální dělbě řídicí práce mezi jednotlivými články ústředního řízení, promítající se ovšem i do ostatních stupňů státního a hospodářského aparátu.

2. Ve vývoji soustavy ústředních orgánů projevuje se růst počtu a významu nadresortních orgánů ústředního řízení se zvláštní působností. Jsou to ústřední orgány s funkcí (tj. plánovací, finanční a kontrolní) působností a ústřední orgány, které koordinují, usměrňují a kontrolují odvětvové ústřední orgány a národní výbory v činnosti, která je společná pro všechna nebo několik odvětví hospodářství, kultury nebo i administrativně politické správy (např. technický rozvoj, rozvoj vědeckého výzkumu, investiční výstavba, mzdy, ceny, výstavba řídicího a správního aparátu atd.). Jejich hlavním úkolem má být pomáhat vládě v řízení hospodářství a kultury zejména tím, že sjednocují, usměrňují a kontrolují činnost orgánů a organizací přímo řízených vládou, že posuzují a předkládají závěry a návrhy vládě.**) Jejich úkolem je také metodicky řídit odvětvové ústřední orgány a pomáhat tím ústředním odvětvovým orgánům v řízení svěřeného odvětví hospodářské a kulturní výstavby.

Ústřední orgány vlády mají různé postavení, úkoly, charakter a kompetenci. Některé z nich měly a mají pomocný a poradní charakter, jiné i působnost koordinační a kontrolní bez výkonné pravomoci a důležitější orgány vlády měly kromě koordinačních a kontrolních funkcí také samo-

*) Viz čl. 68 ústavy ČSSR.

**) J. Lenárt: K práci vlády i některým otázkám řízení národního hospodářství, diskusní příspěvek na zasedání ÚV KSČ ve dnech 21.—22. I. 1964, RP, 30. I. 1964, str. 3.

*) Legislativa a praxe používá pro označení této funkce ústředních orgánů někdy názvu tzv. objektivního orgánu vlády.

statnou pravomoc. Tak vznikají Státní úřad plánovací, který je orgánem vlády pro plánování a ústředním orgánem metodologického řízení státního plánování, Státní úřad statistický, který je orgánem vlády pro statistiku, Státní výbor pro rozvoj techniky, který je orgánem vlády pro otázky plánovitého zvyšování technické úrovně a efektivnosti rozvoje národního hospodářství apod.; vznikají také různé jiné přímé orgány vlády, spíše poradního nebo pomocného charakteru jako např. Vládní dovozní komise, Vládní komise pro výstavnictví apod.

Úloha a význam i počet specializovaných nadresortních ústředních orgánů vlády však vzrostl zejména v letech 1956—1964. Základním posláním těchto orgánů při přestavbě soustavy řízení národního hospodářství v roce 1958*) mělo být řešení koncepce hospodářského rozvoje a to především z hlediska zabezpečení komplexnosti a potřebné perspektivy rozvoje, vypracovávat příslušné rozborů pro vládu a organizovat, sledovat a kontrolovat realizaci jejich usnesení. Ústřední orgány vlády měly svou činností pomáhat vládě v komplexním řízení celého hospodářství a prohlubovat její řídicí činnost vůči odvětvovým ústředním orgánům i krajským národním výborům.

Soustavu nadresortních ústředních orgánů vlády v současné době tvoří značný počet státních komisí, výborů a jiných ústředních orgánů. Mezi nejdůležitější patří Státní plánovací komise, která je ústředním orgánem vlády pro souhrnné plánování rozvoje národního hospodářství, ministerstvo financí, které jako orgán vlády je ústředním orgánem pro souhrnné financování národního hospodářství a státní rozpočet, Státní komise pro rozvoj a koordinaci vědy a techniky, která je orgánem vlády pro plánování a centrální koordinaci vědeckovýzkumné a vývojové práce a orgánem ústředního řízení pro realizaci plánů rozvoje vědy a techniky, Státní komise pro investiční výstavbu, která byla zřízena jako ústřední orgán vlády pro řízení investiční výstavby, Státní mzdová komise, která je orgánem vlády pro řízení státní mzdové politiky, Státní cenový výbor, který byl zřízen jako orgán vlády pro otázky ústředního řízení plánování, tvorby a kontroly cen, jako kontrolní orgán vlády byla zřízena Ústřední komise lidové kontroly a statistiky, která je zároveň řídicím článkem celé soustavy orgánů lidové kontroly a statistické služby v ČSSR; k orgánům vlády patří také Vládní výbor pro cestovní ruch, Vládní výbor pro hospodářskou a vědeckotechnickou spolupráci, Výbor pro státní ceny Kl. Gottwalda, Vládní dovozní komise, Vládní komise pro výstavnictví, Vládní komise pro obalovou techniku a paletizaci a další ústřední orgány vlády.

Některé z uváděných nadresortních specializovaných ústředních orgánů

*) Viz „Zásady zvýšení ekonomické účinnosti řízení průmyslu a stavebnictví“ přijaté na zasedání ústředního výboru KSČ v únoru 1958.

jsou v oboru své působnosti a v různé míře oprávněny rozhodovat v řízení příslušných hospodářských a jiných procesů orgánů a organizací podřízených vládě, mohou vydávat obecně právní předpisy a vykonávat jinou správní pravomoc (např. Státní plánovací komise, Státní komise pro koordinaci a rozvoj vědy a techniky, Státní komise pro investiční výstavbu, Státní mzdová komise, Státní cenový výbor, Ústřední komise lidové kontroly a statistiky), jiné ústřední orgány vlády samostatnou správní pravomoc v oboru své působnosti nemají; orgánem vlády bez samostatné výkonné pravomoci jsou např. Státní komise pro řízení a organizaci, která je orgánem vlády pro přípravu řešení otázek rozvoje a zdokonalování soustavy řízení národního hospodářství a správy, Vládní výbor pro hospodářskou a vědecko-technickou spolupráci, Vládní dovozní komise a jiné ústřední orgány.

Úloha i počet ústředních orgánů s nadodvětvovou zvláštní působností byly v letech 1956—1964 vyvolávány také vzrůstající složitostí problémů odvětvového, oborového a podnikového řízení a potřebou posílit úlohu vlády a centrálního řízení jako celku v řízení hospodářství. Oproti předpokládané hlavní úloze a směrům činnosti funkčních ústředních orgánů vlády se jejich skutečná činnost proto často odlišovala a odlišuje. Problémy řízení hospodářství a jeho odvětví, oborů a podniků za dosavadní soustavy jejich řízení i subjektivní nedostatky v práci řídicích článků, které se ostře projevíly zejména v posledních letech, vedly k tomu, že nadodvětvové specializované ústřední orgány byly dosud značnou měrou vtahovány do řešení otázek operativního charakteru a nemohly se proto v plné míře soustředit na řešení základních problémů rozvoje národního hospodářství.

V důsledku přemíry operativně-výkonných funkcí, které ústřední orgány vlády vykonávají, nabylo celé ústřední řízení funkčního charakteru, převládá v něm funkcionální způsob řízení: není zabezpečena řádná koordinace činnosti jednotlivých ústředních nadresortních orgánů vlády a mezi jejich stanovisky a rozhodnutími je často nesoulad nebo se projevuje duplicita; ústřední orgány odvětvového řízení jsou fakticky řízeny nejen vládou, ale i Státní plánovací komisí, ministerstvem financí i jinými orgány vlády, a to nejen v metodických otázkách, což podlamuje odpovědnost odvětvových ústředních orgánů a vytváří dojem určité nadřazenosti funkčních orgánů nad odvětvovými; také uvnitř odvětvových ústředních orgánů a VHJ i v národních výborech převládá nekomplexní, funkční způsob řízení často v důsledku uspořádání a metod práce ústředních nadodvětvových specializovaných orgánů.

Převážná většina specializovaných nadresortních ústředních orgánů vlády byla vytvořena jako sborové orgány (Státní plánovací komise, Státní komise pro koordinaci a rozvoj vědy a techniky, Státní komise pro investiční výstavbu a další). Mezi prvními byla z nejdůležitějších ústředních

orgánů vlády v této formě zřízena v roce 1959 Státní plánovací komise*) namísto dosavadního Státního úřadu plánovacího, jejímiž členy byli jmenováni i někteří hospodářští ministři. Cílem vytváření specializovaných nadresortních ústředních orgánů vlády jako orgánů sborových bylo dosáhnout přesunutí části agendy, kterou do té doby projednávala vláda, na tyto speciální sborové ústřední orgány. Například vytvoření Státní plánovací komise mělo přinést kolektivní řešení důležitých hospodářských problémů místo dosavadního řešení rozporů a přenášení rozporů ze Státního úřadu plánovacího do vlády.

3. Ve vývoji soustavy ústředních orgánů došlo také ke značnému růstu počtu a zvyšování úlohy ústředních orgánů pro řízení rozvoje jednotlivých odvětví národního hospodářství a sociální a kulturní výstavby, tj. převážně ministerstev a jiných ústředních úřadů. Při sledování úlohy a působnosti soustavy odvětvových ústředních orgánů lze nejvýrazněji pozorovat spojení funkcí ústředních orgánů státní (mocenské) správy s funkcemi ústředního odvětvového řízení a zároveň posilování jejich úlohy ústředních hospodářských řídicích orgánů, které jsou povolány zajišťovat ve svých odvětvích a oborech národního hospodářství a státní správy celospolečenské, politické i mocenské cíle a zájmy pracujících a celé společnosti.

Soustava ústředních orgánů do roku 1950 nebyla přizpůsobena požadavkům státního a hospodářského řízení hospodářských (zejména průmyslových) odvětví a co do náplně a obsahu své činnosti vykonávaly ústřední orgány státní správy (především ministerstva) hospodářské funkce v podstatě jen z hlediska mocenskoprávního, normativního a legislativního. Mezi ústředními orgány a výrobou existovala pro celá odvětví národního hospodářství generální ředitelství, jejichž prostřednictvím vykonávali příslušní ministři dozor a vrchní vedení podniků. Orgány s převažujícími funkcemi ústředního odvětvového řízení byly vytvářeny a v dalším vývoji měněny nebo zanikaly zejména od roku 1951, kdy došlo ke zrušení generálních ředitelství.

Hospodářská ministerstva spojovala od roku 1951 zejména tři funkce: předně byla ústředními orgány pro přímé a operativní řízení jednotlivých podniků a organizací a jejich oborů a k tomu měla hlavní správy, které tuto funkci uskutečňovaly. Za druhé byly ústředními orgány pro státní (celospolečenské, politické a mocenské) řízení, plánování a koordinaci všech oborů hospodářského nebo kulturního odvětví, tedy celého odvětví v hlavních otázkách. Konečně zůstala ústředními orgány správy, které na základě a k provedení zákonů (případně vládních nařízení) jsou v příslušném oboru státní správy oprávněny vydávat normativní a individuální právní akty a jmenovitě upravovat též na základě zákonů a vládních nařízení právní

*) Zákon č. 41 1959 Sb., o Státní plánovací komisi.

poměry občanů a organizací a v určité míře rozhodovat (zejména při přezkoumávání) ve správním řízení. Spojení těchto funkcí v působnosti ministerstev a jiných ústředních úřadů přineslo v prvním počátečním období vývoje našeho státu a řízení hospodářství nesporné výhody, avšak současně skrývalo i určité negativní stránky, které se projeví později.

Účinnost nové soustavy ústředních orgánů odvětvového řízení byla především značně oslabována nadměrnou centralizací. V centrálním řízení národního hospodářství totiž převažovalo řešení operativních otázek nad řešením otázek rozvojových a perspektivních, projevovala se v něm přílišná koncentrace rozhodování v otázkách, v nichž se ústřední orgány nemohly opírat o dostatečnou znalost věci a pracovaly ve skutečnosti podle zásady, že co není svěřeno k rozhodování podnikům nebo národním výborům, přísluší rozhodovat ústředním orgánům.

Po celostátní konferenci KSČ v červnu 1956 a zejména od r. 1958 měla být činnost ministerstva omezena v oblasti operativního řízení výroby a měla se zaměřit především na řešení zásadních otázek problémů odvětví. V této době vystoupila do popředí úloha dlouhodobých plánů a tím i požadavek perspektivnosti řízení prováděné ústředními orgány odvětvového řízení a dále požadavek komplexnosti řešení otázek odvětvového řízení, kterým byla postavena — proti úzce resortnímu principu — zásada řídit a rozhodovat se zřetelem k požadavkům jiných ústředních orgánů resortního řízení a jejich podniků a konečně úkol zajišťovat v ústředním odvětvovém řízení širší uplatnění hmotné zainteresovanosti organizací i jiných ekonomických nástrojů v souladu s celospolečenskými zájmy a potřebami. Nové úloze a zaměření funkcí ústředního odvětvového řízení byla přizpůsobena i nová vnitřní struktura ústředních orgánů, k níž došlo zrušením hlavních správ a operativním řízením oborů byly pověřeny nově vytvořené výrobně hospodářské jednotky.*)

Uskutečňování změn v náplni i metodách práce ministerstev a ústředních úřadů po r. 1958 se však nepodařilo. Ústřední odvětvové řízení zůstalo i nadále v značném rozsahu příliš direktivní a protože se neopíralo o kvalitní perspektivní plán a nebylo dostatečně podporováno ekonomickými podněty, zbavovalo podniky bezprostředního styku s trhem, nedostatečně rozvíjelo jejich samostatnost a odpovědnost za zásobování národního hospodářství výrobky svého sortimentu a nezajišťovalo dobrou vzájemnou spolupráci a iniciativní a sladěnou činnost podniků i celých odvětví. Trvajícím nedostatkům napomáhala také nedostatečné poznání a ujasnění úkolů, funkcí a postavení ústředních státních orgánů v řízení národního hospodářství. Projevovalo se v činnosti ústředních odvětvových orgánů

*) Viz „Zásady zvýšení ekonomické účinnosti řízení průmyslu a stavebnictví“, přijaté na zasedání ÚV KSČ v únoru 1958.

negativně jednak v tom, že tyto nedostatečně zajišťovaly celospolečenské a politické zájmy a cíle v odvětví a ve společnosti, hájily a prosazovaly úzce resortní a jiné skupinové zájmy proti zájmům celospolečenským, tak i v tom, že nadále podceňovaly specifické metody řízení ekonomických procesů, nerespektovaly dostatečně působení hodnotových vztahů a nevyužívaly je v potřebné míře v plánovitém řízení národního hospodářství. Po XII. sjezdu KSČ dochází proto také k přípravě podmínek pro zavedení nového a zdokonaleného systému řízení národního hospodářství ČSSR, které má přispět i ke zkvalitnění práce a lepšímu plnění úlohy a funkcí ústředních odvětvových orgánů.

V činnosti ministerstev a jiných ústředních odvětvových orgánů třeba posilovat také ty funkce, které spočívají ve výkonu mocenského dozoru na zachovávání státních (a vůbec veřejných) zájmů v činnosti hospodářských organizací a respektování právních poměrů občanů a organizací ve společnosti v příslušném oboru státní správy. V praxi docházelo k přehlížení této funkce ministerstva, což se projevovalo často nevyžadováním zákonných povinností organizací a občanů i nedostatečným respektováním práv a oprávněných zájmů občanů a organizací ze strany ústředních odvětvových orgánů a jejich místních orgánů. Odstranění těchto nedostatků si vyžádá též snad i posílení dosavadních organizačních forem pro plnění těchto odlišných funkcí v působnosti ústředních odvětvových orgánů.

Pro plnění úlohy a funkcí ústředního odvětvového řízení v hospodářské a kulturní výstavbě má nesporně význam i počet a sladěnost soustavy ústředních odvětvových orgánů. Z hlediska existence různých odvětví národního hospodářství a ostatních oblastí života společnosti a státu je vcelku logické rozdělení ústředních orgánů podle jednotlivých odvětví. Z hlediska odstranění resortního způsobu řízení a lepšího prosazení celospolečenských zájmů v rozvoji odvětví může však být sporným jejich současný počet a možnost účinného sladění jejich různých zájmů vládou bez častých operativních zásahů ze strany funkčních orgánů vlády (např. pro ekonomiku průmyslu máme asi 10 různých resortních ústředních orgánů, schází koordinace vědy, kultury a školství apod.). Zvážit je třeba možnost obsahového a časového sladění řídicích direktiv ukládaných též hospodářským podnikům a jiným organizacím ústředními orgány.

V důsledku složitosti vnitřních vztahů v národním hospodářství třeba brát v úvahu i to, že ideální čisté rozdělení ústředních orgánů podle jednotlivých odvětví hospodářství a kultury není fakticky možné a že hospodářská odvětví a resorty, které je řídí, se zcela nekryjí. Účelná kombinace vytváří nutnost podřízení jedněch ústředních odvětvových orgánů metodickému vlivu druhých odvětvových orgánů a vytváří tak jakési systémy ústředních „gescí“ (např. učňovské školství přímo řízené jednotlivými resorty je z hlediska metodiky řízeno školskými orgány apod.); tím dochází

k postupnému prolínání řídicích vztahů, které se stávají komplikovanými a vyžadují značné koordinační činnosti na různých stupních řízení hospodářské a kulturní výstavby.

K hospodářským ministerstvům patří zejména ministerstva výrobní, jež ztělesňují v odvětví jimi řízeném zvláště výrazně jednotu politického a hospodářského vedení v socialistickém státě. Mezi odvětvová hospodářská ministerstva v současném období*) patří ministerstva paliv, hutního průmyslu a rudných dolů, těžkého strojírenství, všeobecného strojírenství, chemického průmyslu, spotřebního průmyslu, potravinářského průmyslu, zemědělství, lesního a vodního hospodářství, dopravy, stavebnictví, vnitřního obchodu a zahraničního obchodu. Vlastní úloha těchto ministerstev je v řízení určitého odvětví národního hospodářství, ačkoliv některá „nehospodářská“ ministerstva (jejichž hlavní obor působnosti je mimo oblast vlastního řízení ekonomických odvětví) řídí rovněž určité hospodářské úseky (např. ministerstvo zdravotnictví řídí též výrobu léčiv a zdravotních potřeb). Ministerstva pro kulturní a zdravotní výstavbu řídí z velké části oborově různé činnosti, jejichž přímé organizování a zajišťování jsou převážně svěřovány národním výborům, resp. organizacím řízeným národními výbory (ministerstvo zdravotnictví, ministerstvo školství a kultury); zčásti ovšem řídí tato ministerstva některé úseky a organizace celostátního významu také přímo (např. ministerstvo školství a kultury přímo řídí vysoké školy, ministerstvo zdravotnictví vědeckovýzkumné instituce celostátního významu). Mezi tzv. administrativně politická ministerstva, do jejichž sféry působnosti patří zejména zajišťování mocensko-politických úkolů státu, náleží ministerstva vnitra, spravedlnosti, zahraničních věcí (zčásti též zahraničního obchodu) a k nim se vzhledem k povaze působnosti druží i ministerstvo národní obrany.

Ústřední odvětvové řízení hospodářských a kulturních odvětví nebo jejich částí (nebo částí více hospodářských odvětví) a správu jiných celospolečenských záležitostí v celostátním měřítku provádějí kromě ministerstev i další ústřední odvětvové orgány. Patří k nim zejména: Ústřední správa energetiky, Ústřední správa spojů, Ústřední správa pro rozvoj místního hospodářství, Ústřední správa nákupu zemědělských výrobků, Ústřední správa geodézie a kartografie, Ústřední správa výzkumu a těžby radioaktivních surovin, Ústřední geologický úřad, Ústřední báňský úřad, Státní úřad sociálního zabezpečení, Státní komise pro vědecké hodnosti, Československé ústředí knižní kultury a mnoho dalších ústředních orgánů pro řízení a správu hospodářských a kulturních odvětví nebo jejich částí a úseků (někdy částečně i meziresortních či nadresortních).

Na správné chápání funkcí a úloh jednotlivých ústředních orgánů mají

*) Stav k 15. II. 1965.

nesporně vliv takové organizační úpravy, které by byly v souladu s charakterem působnosti těchto orgánů a s metodickými nástroji řízení, které tyto ústřední orgány pro plnění svých úkolů mají. Organizační úpravy prováděné ve výstavbě ústředních odvětvových (ale i funkčních) orgánů nevycházely vždy z koncepce jednotného utváření organizačních, obsahových a metodických nástrojů řízení, což je patrné z dosavadního řešení organizačních úprav. Tak např. v průběhu vývoje byla existující ministerstva paliv a energetiky spojena do jednoho ministerstva paliv a energetiky a později znovu rozdělena na ministerstvo paliv a Ústřední správu energetiky. K podobným organizačním změnám došlo i v řízení dopravy a spojů. Ministerstvo místního hospodářství bylo nejdříve zrušeno a nebyl vytvořen žádný ústřední orgán pro místní hospodářství; později jeho jen částečně změněné funkce vykonával Ústřední úřad pro věci národních výborů a Vládní komise pro národní výbory a v současné době Ústřední správa pro rozvoj místního hospodářství. Ústřední orgán pro investiční výstavbu se vyvíjel od vládního výboru pro výstavbu přes Státní výbor pro výstavbu, který byl zrušen a později obnoven v podobě Státní komise pro investiční výstavbu.

Při pohledu na soustavu ústředních odvětvových orgánů je patrná také určitá nejednotnost formy. Ústřední správa energetiky má všechny charakteristické rysy výrobního ministerstva, avšak nemá jeho označení přesto, že v jejím čele stojí ministr pověřený řízením této ústřední správy.*) Ústřední správa spojů, která má tytéž charakteristické rysy (a dříve to bylo také ministerstvo spojů), má v čele vedoucího, který není ministrem, ale na návrh vlády je rovněž jmenován prezidentem republiky.**) V čele některých ústředních úřadů stál někdy předseda, i když nešlo o sborový orgán (např. dříve Státní úřad plánovací). Podobné nedostatky v organizačních úpravách prováděných ve výstavbě ústředních odvětvových i funkčních orgánů kladou rovněž ne nevýznamné úkoly i na vědu o státu a právu, neboť nepodporují jednotné chápání úlohy a funkcí ústředních orgánů stejného charakteru činnosti.

III.

Pro zkoumání tendencí dalšího vývoje centrálních orgánů mají v současné době největší význam konkrétní požadavky, které pro výstavbu ústředních orgánů vyplývají z principů nové soustavy řízení národního hospodářství v ČSSR, schválených na lednovém zasedání Ústředního vý-

*) Zákonné opatření předsednictva Národního shromáždění č. 3/1963 Sb. o nové organizaci v odvětví paliv, energetiky, dopravy a spojů.

**) Tamtéž.

boru KSČ v r. 1965. Přijetí nových zásad řízení národního hospodářství vyžádá si stanovit i odlišné funkce ústředního řízení, jiný obsah a rozsah působnosti všech článků ústředního řízení a postupně snad i určitých změn v organizační výstavbě ústředních orgánů v našem státě.

Nová soustava řízení národního hospodářství podtrhuje především plánovitost rozvoje československého socialistického hospodářství, avšak zároveň zdůrazňuje — jako nezbytnou součást plánování — využití socialistických vztahů a zákona hodnoty. Hlavní a vůdčí zásadou všech navrhovaných opatření nové soustavy řízení je princip demokratického centralismu, který je v nových podmínkách nezbytně třeba všestranně rozvíjet proto, že vyžaduje na jedné straně v souladu s principy nové soustavy upevnit a správně orientovat řídicí pravomoc centrálních orgánů v ekonomickém rozhodování a na druhé straně vytvořit daleko větší prostor pro iniciativu podniků i menších pracovních kolektivů a jednotlivých pracovníků a přitom ji aktivněji a cílevědoměji zaměřovat k intenzivnímu hospodaření. Teoreticky vzato jde v nové soustavě o koncepci používání tržního mechanismu v socialistickém hospodářství, které však nemá nic společného s nahrazováním plánu živelným trhem. Směřuje k tomu, aby se z tržního mechanismu stal nástroj soustavy plánovitého řízení. Podstata sepětí plánu a tržního mechanismu tkví tedy v rozvinuté formě demokratického centralismu, kdy aktivní úloha horizontálních vztahů mezi podniky, jež mají bezprostřední zájem na svých hospodářských výsledcích, se stává prvkem kontroly a korigování úkolů plánu.

Koncepce sepětí plánu a tržních vztahů v nové soustavě řízení národního hospodářství předurčuje úlohu centrálního řízení, jeho nezbytný rozsah a vztah k řízení v podnicích a jiných člancích. Konkrétním výrazem správného uplatnění demokratického centralismu na jednotlivých stupních řízení je, že i nižší články jsou místem, na kterém se v mnoha věcech rozhoduje s konečnou platností. Značné rozšíření pravomoci a odpovědnosti podniků vyžaduje uskutečnit podstatné změny v obsahu, ve stylu a způsobu práce centrálních řídicích orgánů a také v jejich organizaci. Centrální orgány mají plně respektovat nové postavení výrobně hospodářských jednotek, upustit od jejich detailního řízení a přecházet ke koncepční národohospodářské práci zajišťující ekonomické i jiné podmínky pro plynulou práci odborů a odvětví.

Podle schválených zásad nové soustavy řízení národního hospodářství mají centrální orgány zabezpečovat v základních věcech a základních souvislostech zejména takové úkoly, jako jsou jednotné celostátní centrální plánování procesu socialistické reprodukce, centrální rozdělování fondu akumulace k řízení změn ve struktuře a efektivnosti výroby, jednotnou cenovou a mzdovou politiku a růst životní úrovně lidu, státní monopol zahraničního obchodu a jednotný systém národohospodářské

evidence a kontroly. Realizace těchto úkolů centrálního řízení předpokládá, aby v působnosti všech ústředních orgánů nastal nezbytný přesun těžiště činnosti od běžného operativního řízení k řízení perspektivnímu. V náplni práce ústředních orgánů mají mnohem více převažovat takové činnosti jako vypracovávání technickoekonomických koncepcí odvětví ve vzájemných meziodvětvových vazbách, pomoc výrobním hospodářským jednotkám při vypracování vlastních variant vývoje jako nezbytného základu pro posuzování výhodnosti různých cest a způsobů využití možností jejich zaměnitelností, řízení a ovlivňování investiční výstavby, všestranné podporování nové techniky a řízení základní činnosti vědecko-výzkumné základny, řízení výchovy vedoucích kádrů a péče o systematický růst jejich kvalifikace a nikoliv v poslední řadě i perspektivní otázky mezinárodní hospodářské spolupráce.

Obecně lze říci, že by centrální orgány v nové soustavě odpovídaly za vypracování perspektiv rozvoje národního hospodářství, za sladění základních proporcí tohoto rozvoje a za celou oblast vymezení pravidel či rámce ekonomického jednání a vztahů mezi hospodářskými organizacemi. Centrální orgány musí řešit otázky základní struktury československé ekonomiky, proporce v rozdělení a užití národního důchodu, rovnováhu v základních národohospodářských vztazích, ať již jde o rovnováhu mezi zdroji a potřebami investic, mezi kupní silou obyvatelstva a fondy zboží nebo o rovnováhu v oblastech surovin, energie apod.; dále musí řešit rozmísťování výrobních sil a zabezpečovat v zájmu státu některé úkoly vybočující z rámce přímé ekonomické výhodnosti, ale v zájmu společnosti nutné.

Již výše bylo řečeno, pro správné uplatnění demokratického centralismu je třeba, aby i nižší články (stupně) řízení se staly místem, na kterém se o mnoha ekonomických věcech rozhoduje s konečnou platností. Dosavadní zkušenosti z vývoje řízení průmyslu nebo stavebnictví i jiných odvětví plně potvrzují, že nelze z úrovně centrálních orgánů zabezpečit např. přizpůsobování detailní struktury výroby detailní struktuře potřeb, že nelze direktivně žádným rozpisem ukazatelů produktivity práce, plánu vlastních nákladů nebo jinými ukazateli zajistit trvalé snižování výrobních nákladů, zdokonalování užitné hodnoty výrobků. Odpovědnost za plnění těchto úkolů musí plně převzít výrobci, kteří však musí mít dostatečně potřebný prostor pro samostatné rozhodování těchto otázek, aby takovou odpovědnost mohli nést. Systém hmotné zainteresovanosti v nové soustavě řízení má vést podniky k tomu, aby správně reagovaly na podněty trhu, zabezpečovaly vysokou technickou úroveň výrobků a dosahovaly nejvyšší rentability ve výrobě. V nové soustavě řízení národního hospodářství bude možno dosáhnout tím zefektivnění a zracionalizování nesmírné masy rozhodnutí, v jednotlivostech z centra nepostižitel-

ných, avšak naprosto nezbytných pro intenzivní směr hospodářského rozvoje.

Zdokonalenému systému plánovitého řízení národního hospodářství odpovídá také nové pojetí plánu a jeho nový vztah k hmotné zainteresovanosti, což tvoří klíčové opatření zásad nové soustavy schválených ústředním výborem KSČ v lednu t.r. Novým pojetím plánu má být překonán stav, kdy plán určuje nejen základní proporce, nýbrž přes direktivní ukazatele stanoví i objem výroby, konkrétní sortiment a růst technickoekonomické úrovně podniků. Národohospodářský plán zůstává základním nástrojem řízení, který zajišťuje základní proporce rozvoje, avšak jeho realizace nemá být direktivně ukládána a zabezpečována přímo vazbou hmotné zainteresovanosti na jeho jednotlivé direktivní ukazatele. Centrální orgány mají mít v zájmu zajištění plánem stanovených základních proporcí v rukou takové nástroje, jako je mzdová politika, cenová politika, odvody ze základních fondů, úvěr a úrok.

Ze stručného výkladu hlavních zásad nové soustavy řízení národního hospodářství tedy vyplývá, že dělba práce mezi centrem a podniky je jedním ze základních kamenů této soustavy. Zahrnuje v sobě jak posílení centrálního rozhodování v hlavních ekonomických otázkách, tak i konkrétní uplatnění široké samostatnosti, pravomoci a odpovědnosti výrobních hospodářských jednotek a rozvíjení účasti pracujících na řízení.

Nové úloze a funkcím ústředního řízení a účelné dělbě práce mezi centrálními orgány a podniky musí odpovídat i organizace centrálního řízení. Organizace centrálního řízení má proto navazovat na takovou organizaci výrobně technické základny, kde oborová ředitelství koncernových podniků a trustů budou nejvyšším stupněm řízení v chozrasčotní (hospodářské) sféře, tzn. že žádná část výrobně technické základny průmyslu nebude řízena centrálními státními a hospodářskými orgány přímo, nýbrž jen jejich prostřednictvím.

Organizační výstavba centrálních orgánů odpovídající nové soustavě řízení hospodářství měla by být uspořádána tak, aby byla uskutečněna racionální dělba práce, aby bylo vyloučeno zbytečné duplicitní rozhodování a aby byla nastolena plná odpovědnost za rozhodnutí v hospodářských věcech. Zejména by bylo podle našeho názoru třeba provádět výstavbu ústředních orgánů z hlediska takových požadavků, jakými jsou požadavky postupně zabezpečovat komplexnost v rozhodování centrálních orgánů a odstraňovat resortní způsob, event. uspořádání řízení (zejména v průmyslu), propracovat novým způsobem účelnou soustavu a dělbu práce orgánů vlády a zajistit jednotnost řízení finančních, cenových a mzdových otázek a odvětvové ústřední orgány budovat z hlediska jejich soustředění na hlavní obsah činnosti, tj. na státní (celospolečenské a politické) řízení svěřeného odvětví a oborů.

Na základě zkoumání centrálních státních orgánů z hlediska jejich objektivní nutnosti, analýzy dosavadního vývoje a požadavků hlavních zásad nové soustavy řízení národního hospodářství lze podle našeho názoru shrnout některé tendence dalšího vývoje ústředních orgánů v ČSSR. Nejde nám přirozeně o to, podat návrh ucelené soustavy ústředních orgánů nebo obsah a rozsah působnosti, pravomoci a odpovědnosti jednotlivých ústředních orgánů této soustavy, nýbrž pouze o shrnutí některých vývojových tendencí úlohy a funkcí ústředních orgánů v současném období a jejich účelného uspořádání a vzájemných vztahů, zejména ve vztahu k řízení národního hospodářství a jeho organizacím. Jsme si vědomi toho, že konkrétní vypracování optimálně účelného systému ústředních orgánů s ohledem na organizaci ústředního řízení a funkce jednotlivých ústředních orgánů by si vyžadovalo mnohem hlubšího a podrobnějšího rozboru nežli bylo možno v tomto článku i nežli jsme s to učinit v současné době.

Je jistě nesporné, že další výstavbu ústředních státních orgánů a jejich úlohu a funkce v současném období potřeba zaměřovat a podřizovat především požadavkům zdokonaleného plánovitého řízení národního hospodářství, jehož hlavní zásady byly schváleny lednovým zasedáním ústředního výboru KSČ v roce 1965. Těmito tendencím vývoje úlohy ústředních orgánů byla věnována především i tato stať a závěry a návrhy, které činíme. Při výstavbě ústředních orgánů nelze však zapomínat, že jejich soustava musí zdokonalovat ústřední řízení i jiných oblastí společenského života a odvětví státní správy a dále zejména, že všechny ústřední státní orgány (včetně „hospodářských“) musí jako ústřední orgány provádějící politické řízení společnosti a státní správu v oboru své působnosti mnohem účinněji plnit jim svěřené funkce státního mocenského dozoru v podnicích a organizacích při ochraně všech státních a veřejných zájmů vyplývajících ze zákonných předpisů, mnohem intenzivněji zajišťovat a respektovat především svou řídicí činností právní poměry občanů a organizací, stručně řečeno — lépe plnit v mezích své působnosti funkce všeobecné státní správy.*)

*) Z těchto důvodů nemohou být podle našeho názoru ústřední státní orgány komplexně zkoumány pouze z hlediska řízení národního hospodářství. Ústřední státní orgány hospodářského řízení jsou vždy státními orgány, které v mezích své působnosti a na základě zákonů a k jejich provedení provádějí hospodářskou politiku komunistické strany a vykonávají celou státní správu ve svém oboru (nebo ve více jejích oborech nebo všech jejích oborech). Chápání ústředních orgánů řízení národního hospodářství pouze jako hospodářských orgánů není s to postihnout ústřední státní orgány (soustavu, úlohu a funkce, obsah a rozsah působnosti, pravomoci a odpovědnosti) v celém jejich komplexu, tj. z hlediska uskutečňování všech funkcí socialistického státu, které jako orgány provádějící politické řízení a státní správu mají a musí vykonávat a zajišťovat.

Vzhledem k nutnosti přizpůsobit výstavbu ústředních orgánů v současné době především požadavkům realizace hlavních zásad nové soustavy řízení národního hospodářství věnujeme však nadále pozornost některým tendencím vývoje úlohy a funkcí i organizace ústředních orgánů převážně z hlediska zdokonalení jejich řídicí činnosti v hospodářství. Přitom je nám však zřejmé, že půjde o proces ne tak izolovaný od jiných orgánů ústředního řízení v naší společnosti a státě a zejména ne od vývoje zastupitelských sborů a rozvoje socialistické demokracie —, jak činíme v tomto článku.

Z hlediska zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství vyžaduje výstavba soustavy ústředních orgánů dnes především provést při trvalém zabezpečování a při prohlubování vedoucí úlohy ÚV KSČ účelnou dělbu řídicí práce mezi vrcholnými státními a hospodářskými orgány a zároveň stanovit takový postup rozhodování, kdy v určeném okruhu ekonomických činností rozhoduje jen jeden orgán a tento je také plně za rozhodování a činnost svěřeného úseku zodpověden jen jedinému vyššímu řídicímu orgánu. Taková dělba řídicí práce by odstranila dnešní stav, kdy všichni rozhodují jakoby o všem, kdy dochází ke kumulaci rozhodování (faktického) u určitých orgánů, k mnohokolejnosti v řízení, duplicitnímu rozhodování, k přesouvání rozhodování na vyšší stupně a články a v důsledku toho všeho k nepružnosti v řízení a k nezodpovědnosti.

Pro jednotlivé řídicí stupně nutno dále stanovit okruh plných mocí a plné zodpovědnosti, který by byl založený na soustředění všech nutných prostředků (finančních, mzdových, materiálových atp.) v rukou příslušného řídicího orgánu. Pouze tato opatření mohou překonat dnešní funkcionální způsob řízení, který v ústředním řízení vede k obsahovému a časovému nesouladu řídicích direktiv ukládaných přirozeným komplexním ekonomickým celkům, jakými jsou hospodářské podniky. Z organizačního hlediska nové výstavby ústředních orgánů půjde také zejména o odstranění přílišného resortismu a o větší skloubení a koordinaci činnosti všech článků odvětvového a oborového řízení v národním hospodářství (zejména v průmyslu, ale v hospodářství vůbec).

Zajištění a prohloubení vedoucí úlohy Komunistické strany Československa si v nové soustavě řízení národního hospodářství žádá přesnější vymezení vztahu mezi ústředním výborem KSČ (nebo jejím předsednictvem), vládou a ostatními centrálními orgány. ÚV KSČ (PÚV KSČ) uplatňuje ve vztahu k vrcholným státním a hospodářským orgánům svou vedoucí úlohu — obecně řečeno — tak, že na podkladě usnesení sjezdů Komunistické strany Československa a v souvislosti s hlavními úkoly mezinárodního dělnického hnutí vypracovává koncepci dlouhodobého ekonomického rozvoje naší země a stanovuje rámcové obrysy taktiky jejího uskutečňování. ÚV KSČ (PÚV KSČ) prověřuje postup a reálné

výsledky řídicí činnosti vlády a ostatních státních a hospodářských orgánů. Současně mobilizuje pracující ke splnění úkolů vlády a ostatních centrálních orgánů.

Vláda jako nejvyšší výkonný orgán v soustavě řízení národního hospodářství řídí ostatní centrální státní a hospodářské orgány především v otázkách zásadní povahy, tj. při rozpracování a realizaci dlouhodobé koncepce rozvoje hospodářství. Ve své činnosti se v souladu s ústavou ČSSR řídí usneseními a direktivami ÚV KSČ a usneseními (především zákony) Národního shromáždění. Ve vztahu k hospodářství a řízení kulturní výstavby se vláda zaměřuje zejména na rozpracování direktiv (hospodářskopolitických směrnic) pro perspektivní plán, na projednání a schválení dlouhodobých národohospodářských plánů a schválení postupu jejich realizace v běžném řízení, na projednání a schválení státního rozpočtu a pokladního plánu Státní banky čs.; vláda provádí také v zásadních rysech kontrolu toho, jak je jejími orgány a jinými ústředními orgány realizován perspektivní plán rozvoje, soustřeďuje se na koordinaci činnosti vrcholných řídicích správních orgánů a řešení problémů přesahujících kompetenci nadresortních orgánů vlády a rámec jednotlivých odvětvových ústředních orgánů při zabezpečování úkolů hospodářského rozvoje, úkolů kulturně výchovných a úkolů v oblasti zdravotnictví, sociálního zabezpečení apod., a na zabezpečování ekonomického rozvoje oblasti republiky.

V souvislosti s novým systémem řízení národního hospodářství je podle našeho názoru nutné provést na úrovni vlády účelné soustředění dosavadních orgánů vlády do větších celků a mezi těmito celky zajistit účinnou dělbu a koordinaci řídicí práce. Množství centrálních nadresortních orgánů vlády vznikalo — jak bylo řečeno již výše — z bezprostředních praktických potřeb při řešení koordinace jednotlivých problémů reprodukčního procesu. Dosavadní výklad této problematiky však ukazuje, že by bylo možné a pro zdokonalení centrálního řízení prospěšné řadu těchto orgánů vlády nyní spojit a zajišťovat plnění společných funkcí, které mají příbuzný charakter, komplexně z jednoho místa.

V oblasti perspektivního rozvoje měly by být z jednoho centra obstarávány činnosti, které souvisí přímo s pracemi na perspektivním plánu, plánu investiční výstavby, vědeckotechnického rozvoje, hospodářské a vědeckotechnické spolupráce. Soustředění těchto činností a jejich organizační i kádrové zabezpečení by umožnilo systematicky pracovat na perspektivě rozvoje československého národního hospodářství a koordinaci plánu rozvoje s ostatními socialistickými zeměmi; současně by byla jednoznačně vymezena odpovědnost vládě za řešení všech problémů a nedostatků v této oblasti.

V oblasti realizace perspektivy bylo by třeba jednodušeji nežli dosud zabezpečovat práce souvisící s přípravou, zpracováním a kontrolou plnění

prováděcích plánů za účinného využití ekonomických nástrojů, tj. cen, mezd, odvodů, úvěrů a úroků. Vyžaduje to komplexní a vzájemně sladěné řešení, které předpokládá zajistit jednotné a koordinované řízení této oblasti organizačně a kádrově. Novým uspořádáním byla by posílena odpovědnost za běžné řízení, které by bylo obstaráváno v zásadních věcech z jednoho centra.

Soustavu odvětvových centrálních orgánů je ve zdokonaleném plánovitém řízení národního hospodářství možné řešit zhruba dvěma způsoby: Za prvé — soustavou jednotlivých relativně samostatných, centrálních orgánů, za druhé — odvětvovými útvary komplexních orgánů vlády.

Činnosti odvětvového hospodářského řízení a státní správy v jednotlivých ústředních orgánech je nutné soustředit výlučně na záležitosti a problémy, které vyžadují obecného řešení, tj. zásadně na úseky perspektivy odvětví, technickoekonomického výzkumu, vývoje struktury a výchovy kádrů, ekonomických nástrojů, mocenské ochrany a tvorby životního a pracovního prostředí a plnění jejich úlohy (převážně řídicí) ve věcech realizace právních poměrů občanů a organizací. Z uváděných funkcí odvětvového ústředního řízení vyplývá, že těžiště činnosti odvětvových ústředních orgánů je v přípravě, zpracování a rozhodování problémů a úkolů charakteru dlouhodobého rozvoje, zatímco přímé operativní hospodářské řízení přechází na oborové jednotky.

Důležitou stránkou činnosti centrálních odvětvových orgánů je kontrola vývoje hospodaření výrobně hospodářských jednotek, zejména z toho hlediska, jak podniky uspokojují potřeby národního hospodářství a obyvatelstva co do množství, sortimentu, kvality výrobků, technické úrovně a vlastních nákladů vyráběné produkce. Nemalá pozornost měla by být věnována tomu, jak výrobní hospodářské jednotky si svojí činností vytvářejí zdroje pro svůj perspektivní dynamický vývoj. Přitom je nutné prosazovat zásadu, že centrální odvětvové orgány odpovídají za provádění hospodářské politiky ve svěřeném odvětví a za plnění jiných celospolečenských politických funkcí, avšak nikoliv za činnost jednotlivých podřízených jednotek vcelku.

Úkoly ústředního odvětvového řízení bylo by však možno zabezpečovat odvětvovými útvary komplexních orgánů vlády, aniž by dále existoval tak značný počet samostatných odvětvových centrálních orgánů jako dosud. K tomuto uspořádání, které by nesporně podstatně a definitivně odstranilo nezdravý resortismus, je však možné přistoupit patrně až po plném vybudování a rozvinutí činnosti oborových ředitelství, která by byla kvalifikovanými partnery přímo pro orgány vlády a po větším sladění činnosti jednotlivých oborů řízených dosud ministerstvy a jinými ústředními orgány státní správy.

В указанной статье исследуются роль и функции центральных государственных органов (правительства, функциональных органов правительства, министерств и других центральных органов государственной власти) в трех аспектах, а именно, с точки зрения объективной необходимости центрального государственного руководства, с точки зрения развития к настоящему времени и с точки зрения конкретных требований, предъявляемых к центральным органам принципами новой системы руководства народным хозяйством, принятыми на пленарном заседании Центрального комитета КПЧ в январе 1965 года. На основании этого исследования автор делает некоторые общие заключения для дальнейшего развития роли и функций центральных государственных органов, для их целесообразного устройства и взаимных отношений, равно как и для их отношений к хозяйственным органам и организациям.

С точки зрения объективной необходимости центрального руководства делается в статье заключение, что роль и содержание деятельности центральных органов государства заключается в осуществлении политики коммунистической партии. Это понимание означает, с одной стороны, что центральные государственные органы несут полную ответственность за непосредственную реализацию этой политики и что в этой ответственности они не заменяются партийными органами и, с другой стороны, оно ведет к ограничению центрального руководства хозяйством или другими областями общественной жизни сферой общественного, политического властно-административного принятия решений (например в хозяйственных делах) в общегосударственном масштабе. Для того, чтобы центральное государственное руководство имело качественно повышающийся уровень, центральные органы должны освободиться от обычного и оперативного каждодневного руководства, и эти функции в отдельных отраслях, отделах или секторах должны переходить к хозрасчетным органам (в области хозяйства) или к организациям, как правило, бюджетным (в области культурного строительства).

Анализ развития роли центральных государственных органов в ЧССР к настоящему времени указывает прежде всего, что центральные органы осуществляли ряд функций обычного оперативного руководства отраслями и отделами хозяйственного и культурного строительства и что выполнение этих функций ослабляло их характер государственных органов, которые в руководящей деятельности обеспечивают общеобщественные, политические и властные интересы трудящихся и всего общества. У центральных органов остались также функции властного надзора за соблюдением государственных и вообще общественных интересов и функции (преимущественно руководящие), вытекающие из уважения и обеспечения правоотношений граждан и организаций, но и выполнению этих функций следовало бы посвящать повышенное внимание. С точки зрения горизонтального разделения труда между центральными государственными органами, в строительстве и деятельности проявляются проблемы, связанные с преодолением функционального и ведомственного способа руководства. Функциональная система руководства вытекает, с одной стороны, из чрезмерного количества оперативно-исполнительных функций, осуществляемых сверхведомственными центральными органами правительства в хозяйстве, но эти недостатки находятся под влиянием и большого количества центральных функциональных органов правительства. На ведомственный способ руководства, наряду с общими условиями всего центрального руководства и непроведением

разницы между государственным (общественным и политическим) руководством и руководством обычным и оперативным, имели влияние также значительное количество центральных отраслевых органов и недостаточная увязка в их системе.

Для исследования тенденций дальнейшего развития центральных государственных органов наибольшее значение в настоящее время имеют конкретные требования, вытекающие из реализации принципов новой системы руководства народным хозяйством. Концепция сочетания плана и рыночных отношений в этой системе предопределяет дальнейшее развитие демократического централизма и, прежде всего, правильную ориентацию руководящей компетенции центральных органов в принятии решений в экономических делах. В новой системе центральные органы должны отвечать за разработку перспектив развития хозяйства, за увязку основных пропорций этого развития и за всю область определения правил или рамок относительно самостоятельной экономической деятельности и отношений между государственными организациями; Они должны также решать вопросы основной структуры экономики СССР, пропорций в распределении и использовании национального дохода, равновесия в народно-хозяйственных отношениях, размещения производственных сил и некоторые другие задачи (например, необходимые в интересах безопасности государства). Новая система руководства народным хозяйством исходит далее из того, что низшие ступени руководства принимают решения по многим экономическим делам с окончательной законной силой и что пользуются широким простором для своей инициативной и самостоятельной деятельности. В целях обеспечения планом установленных основных пропорций, центральные органы должны иметь в своих руках прежде всего такие орудия, как политика заработной платы, политика цен, отчисления в основные фонды, кредит и проценты.

На основании исследования центральных государственных органов с этих указанных точек зрения устанавливаются некоторые тенденции дальнейшего развития в СССР, а именно с точки зрения требований усовершенствованного планомерного руководства народным хозяйством, принципы которого были утверждены в январе 1965 года. Одновременно, однако, подчеркивается, что при дальнейшем строительстве центральных органов необходимо иметь в виду то, чтобы их система вела к усовершенствованию центрального руководства и других областей общественной жизни и отраслей государственного управления и в особенности, чтобы все центральные государственные органы гораздо эффективнее выполняли вверенные им функции государственного властного надзора при охране всех государственных и общественных интересов, предусмотренных законными предписаниями, и гораздо больше уважали и обеспечивали права, правомерные интересы и обязанности граждан и организаций и в пределах своей компетенции выполняли функции всеобщего государственного управления. В связи с новой системой экономического руководства народным хозяйством, в статье предлагается провести на уровне правительства целесообразное сосредоточение существующих органов правительства в более крупные целые, а именно в особенности в области перспективного развития и в области реализации перспективы. Систему же отраслевых центральных органов возможно улучшить, или системой отдельных, относительно самостоятельных центральных органов, или при помощи более комплексных отраслевых структурных частей (например, в области руководства промышленностью). В заключениях статьи подается также краткая характеристика роли и содержания работы правительства, органов правительства и отраслевых централь-

ных органов государственного управления. При этом подчеркивается принцип, что центральные государственные органы отвечают за осуществление хозяйственной политики в вверенной области и за выполнение других общеобщественных политических функций, но не за деятельность отдельных подчиненных единиц в целом.

Summary

The article in question examines the task and the function of the central State organs (government, functional organs of the government, ministries and other central administrations) from three points of view: from that of the objective necessity of a central State direction, from the point of view of the present evolution and from the point of view of the concrete demands which are put before the central organs by the main principles of the new system of management of national economy, adopted by the plenary session of the Central Committee of the Communist Party of Czechoslovakia, in January 1965. On the basis of this examination, the authors draw some general conclusions concerning the further evolution of the task and the function of the central State organs, their appropriate arrangement and mutual relations, as well as their relations with economic organs and organizations.

As far as the objective necessity of a central management is concerned, the article arrives to the conclusion that the task and the content of the activities of the central State organs consist in the realization of the policy of the Communist Party. This conception means on the one hand that the central State organs are fully responsible for the immediate realization of this policy and that they are not substituted, as far as that responsibility is concerned, by the Party organs and on the other hand this conception leads to the limitation of the central management of economy and of other spheres of social life to a scope comprising only political decisions and decisions of an administrative character, involving questions of power (for instance in economic matters), which concern the society as a whole and are taken on a nation-wide scale. If the central State management has to increase its qualitative level, the central organs must get rid of problems concerning the current and operative daily management; these functions must be taken over in the different branches, departments and sections by the "khozrazchot" unities (in the sphere of economy) or by organizations, usually based on the budget (the sphere of the cultural construction).

The analysis of the present evolution of the task of the central State organs in the Czechoslovak Socialist Republic shows, first of all, that the central organs exercised a series of functions of daily operative management of the branches and departments in the field of economic and cultural construction and that the fulfilment of these tasks weakened their character of State organs which have to secure by their activities of management the social, political and power interests of the working people and of the society as a whole. The central organs had also to fulfil functions of a power control of the maintenance of the State and general public interests, as well as the functions (overwhelmingly functions of direction) resulting from the observance and the securing of juridical relations between citizens and organizations; it is necessary to consecrate in future a greater attention also to the fulfilment of these tasks. From the point of view of the horizontal divi-

sion of labour between the central State organs, there appear problems concerning the structure and the activities, which are connected with the overcoming of the functional and departmental method of management. The functional system is, on one side, the consequence of a too great number of operative and executive functions which incomb in the sphere of economy to central governmental organs, superior to the individual departments, but is caused also by the existence of a great number of central functional organs of the government. As far as the departmental system of management is concerned, it was influenced, besides by the general conditions of central management and the non differentiation between the State management (political and nation-wide) and the current and operative management, also by the existence of a great number of central branch organs and the unsufficient harmonization of the system composed of these organs.

As far as the examination of the tendencies of a further development of the central State organs, is concerned the greatest importance is to be attributed in the present period to the concrete demands resulting from the realization of the principle of a new system of management of national economy. The conception of the linking of the plan with market relations within this system predetermines a further development of democratic centralism and first of all a correct orientation of the managing competence of the central organs as far as their decisions on economic matters are concerned. In the new system, the central organs will be responsible for the elaboration of the perspectives of evolution of national economy, for the harmonization of the fundamental proportions of this evolution and for the entire sphere containing the determination of rules or scope of relatively autonomous economic activities and relations between the economic organizations. They have to decide also on questions concerning the basic structure of Czechoslovak economy, the proportions in the distribution and utilization of the national income, the balance in the fundamental economic relations, the disposition of productive forces, as well as some other tasks (for instance those necessary for the security of the State). The new system of management of national economy is based further on the fact that the lower degrees in the system of management decide on many economic matters with definitive validity and that they have a great space left for their initiative and independent activity. In order to be able to maintain the basic proportions, determined by the plan, the central organs should have in their hands principally such instruments as are the policy of salaries, of prices, the deductions of the basic funds, the credit and the interest.

On the basis of an examination of the central State organs from the mentioned aspects, the authors resume some of the tendencies of a further evolution in the Czechoslovak Socialist Republic, principally from the aspect of the demands for an improved planified management of national economy, the principles of which have been approved in January 1965. At the same time they emphasize however that, in the course of the further edification of central organs, one should have in view that their system should lead to an improvement of the central management even as far as other spheres of social life and other branches of State administration are concerned, principally that all the central State organs should fulfil more effectively the functions which are theirs and which consist in the control by the State power of the protection of all State and public interests, fixed by juridical regulations and that they should, far more than it is actually the case, respect and secure the rights, the justified interests and obligations of the citizens and of the organizations a that they should fulfil, within the scope of their competence, the functions of a general State administration. In connection with the new system

of economic management of national economy, the article proposes to proceed on the governmental level to an appropriate concentration of the existing organs of government, so as to create greater unities, principally in the sphere of the perspective evolution and also in the sphere of the realization of these perspectives. The problem of the structure of the central branch organs can be resolved either by a system of different, relatively autonomous central organs, or by a system of more complex branch formations (f. i. in the sphere of industrial management). The final part of the article gives also a brief characteristic of the task and of the work of the government, of the governmental organs and of the central branch organs of the State administration. Hereby is emphasized the principle that the central State organs are fully responsible for the execution of the economic policy within the branch they have to care for and for the fulfilment of other society-wide political functions, but not for the activities of every single subordinated unity taken as a whole.