

Anna Cielecka*

PROBLEMY ZARZĄDZANIA I ORGANIZACJI GOSPODARKI LOKALNEJ
W CZECHOSŁOWACJI

1. Struktura zarządzania gospodarką narodową w CSRS

Kierowanie i zarządzanie gospodarką narodową w CSRS jest, podobnie jak w Polsce, prowadzone przez organy władzy i administracji państwowej.

Naczelnym organem władzy państwowej w CSRS jest Zgromadzenie Federalne, które składa się z dwóch przedstawicielskich organów Republik, tj.:

- Czeskiej Rady Narodowej (200 posłów),
- Słowackiej Rady Narodowej (150 posłów).

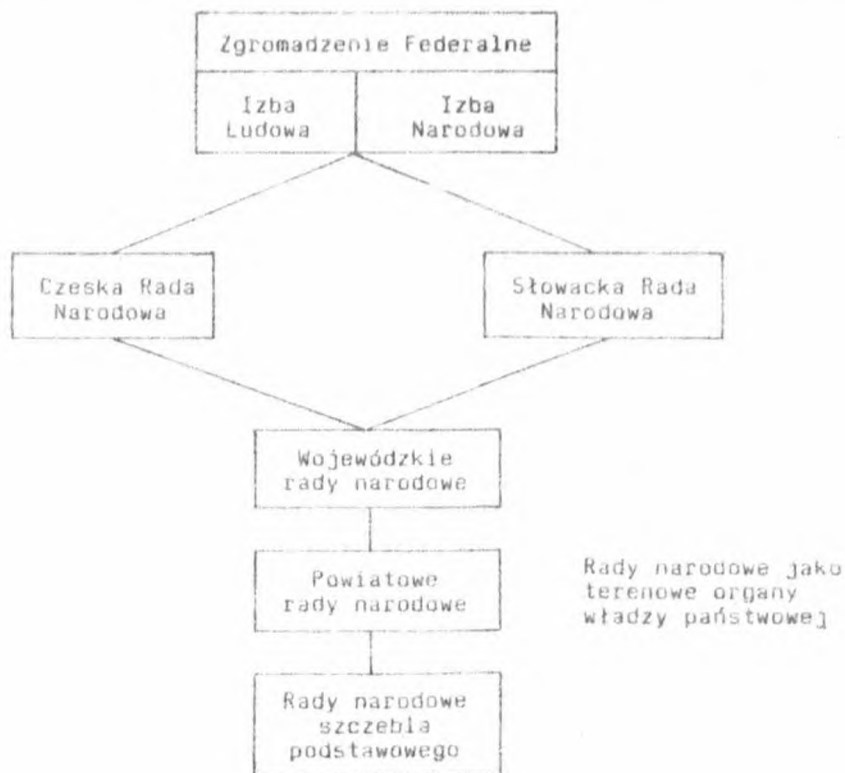
Wymienione Rady Narodowe są najwyższymi organami władzy państwowej i ustawodawczej w CRS i SRS. Do systemu organów terenowej władzy państwowej należą rady narodowe.

W CSRS występują trzy stopnie terenowych rad narodowych:

- wojewódzkie,
- powiatowe,
- podstawowe (miejskie, gminne).

W Pradze działa rada narodowa szczebla wojewódzkiego oraz 10 dzielnicowych rad narodowych. Układ organów władzy państwowej w CSRS przedstawiony jest na rys. 1.

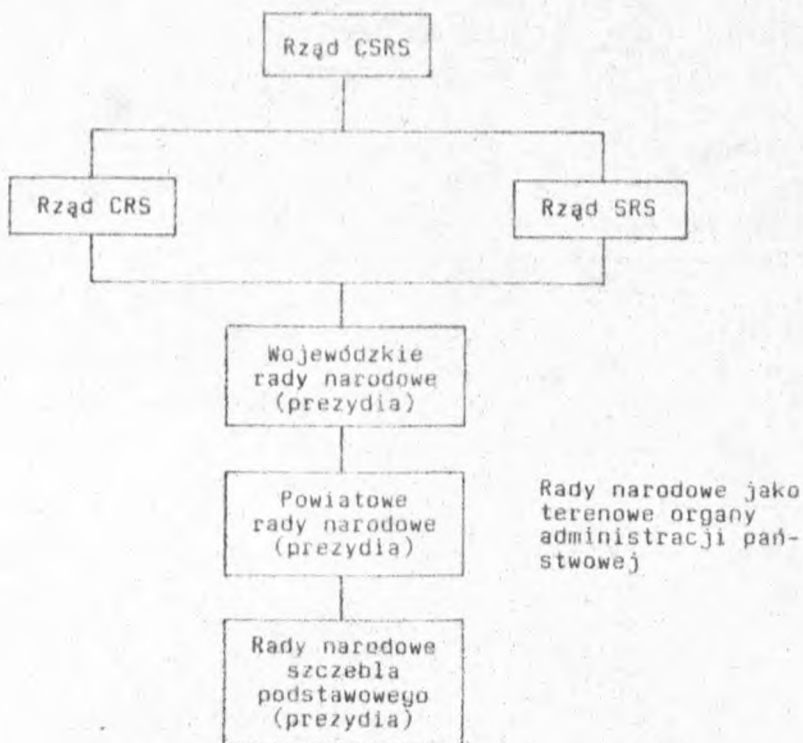
* Dr, Zakład Gospodarki Komunalnej Instytutu Polityki Regionalnej UŁ.



Rys. 1. Struktura organów władzy państwowej

Organy administracji państwowej są organami wykonawczymi, tworzą aparat państwowy, za pomocą którego władza realizuje swoje cele społeczno-gospodarcze i polityczne. Organy te zarządzają gospodarką narodową, ogniwami kierowniczymi pośredniego szczebla i przedsiębiorstwami. Naczelnym zarządem gospodarki w sferze administracji państwowej zajmują się (zob. rys. 2):

- rząd CSRS (federalny),
- rząd CRS,
- rząd SRS.



Rys. 2. Struktura organów administracji państwowej

Naczelne organy władzy państwowej (CSRS, CRS, SRS) zarządzają bezpośrednio gospodarką na swoim terenie. Organizują opracowywanie planów, stanowią koncepcje rozwoju głównych gałęzi przemysłu, decydują o budownictwie inwestycyjnym itp.

Pozycja rad narodowych w gospodarce narodowej wynika z ich funkcji jako organów władzy i administracji państwowej. Na szczeblu naczelnich organów państwowych wymienione funkcje są relatywnie oddzielone, natomiast na szczeblu rad narodowych występuje ich połączenie w jednym organie.

Ze względu na specjalizację, poszczególne organy zarządu gospodarczego można podzielić na¹:

- funkcyjne, które spełniają w systemie zarządu gospodarczego funkcje: planowania, finansowania, kontroli, statystyki itp. (należą do nich m. in.: Państwowa Komisja Planowania, Federalne Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych, Federalny Urząd Cen, Federalny Urząd Statystyczny),

- resortowe, które odpowiadają za kompleksowy rozwój poszczególnych działów i gałęzi gospodarki narodowej (resortowe ministerstwa),

- terenowe, odpowiadające za kompleksowy rozwój danego terenu (rady narodowe, przede wszystkim szczebla wojewódzkiego).

Podstawowymi zadaniami zarządzania i planowania terenowego rad narodowych w CSRS jest właściwe rozmieszczenie inwestycji i siły roboczej w celu optymalnego wykorzystania potencjału produkcyjnego, bogactw naturalnych oraz uwarunkowań społecznych i demograficznych danego terenu.

Umocnienie pozycji rad narodowych wszystkich szczebli nastąpiło w wyniku uchwały 6 plenum CK KPCz z kwietnia 1982 r. Rozszerzone zostały przede wszystkim uprawnienia koordynacyjne rad narodowych w stosunku do organów resortowych, dotyczące rozmieszczenia siły roboczej i zatwierdzenia projektów inwestycyjnych.

2. System organów rad narodowych

Rady narodowe w CSRS sprawują funkcje władzy i administracji terenowej za pomocą swoich organów wykonawczych i ustawodawczych. Udział miejscowego społeczeństwa w sprawowaniu władzy państwowej zapewnia przedstawicielski charakter rad narodowych. Prezydium i komisje tych rad są organami, za pośrednictwem których wybrani

¹ A. Remeš, J. Šarář, J. Kleibl, K. Kopp, *Základy ekonomiky socialistického průmyslu a průmyslových podniků*, Praha 1985, s. 110.

przedstawiciele mieszkańców decydują o bieżącym i perspektywicznym rozwoju gminy, miasta, regionu i kraju.

W strukturze organizacyjnej rad narodowych najwyższym ogniwem przedstawicielskim jest sesja plenarna, na której powołuje się i odwołuje organy rady. Jest podstawową bazą kojarzącą doświadczenia wszystkich sił miejscowej ludności w celu harmonijnego rozwoju terenu. Na sesjach plenarnych rozstrzygane są problemy gospodarcze, społeczne i kulturalne. Decyduje się o poziomie usług, rozmieszczeniu inwestycji, budownictwie mieszkaniowym itp. Na sesjach plenarnych zatwierdzane są długookresowe koncepcje rozwoju regionu, omawia się ważniejsze projekty inwestycyjne, przyjmuje plany i budżety terenowe. Decyduje się także o powoływaniu, łączeniu i odwoływaniu organizacji gospodarczych i budżetowych podległych radzie narodowej; wyznacza się przedmiot ich działalności i ustanawia statut.

W ostatnich latach umocniona została również funkcja koordynacyjna sesji plenarnej wobec organów i organizacji niepodporządkowanych radom narodowym (spółdzielczym, centralnym itp.)².

Jedność władzy i administracji państwowej przejawia się w tym, że rady narodowe jako organy przedstawicielskie wybierają swoje organy wykonawcze, wyznaczają im zadania i kontrolują ich realizację. Organy wykonawcze podporządkowane są również odpowiednim organom rad narodowych wyższego szczebla, a w przypadku wojewódzkich - centralnym.

Spośród członków sesji plenarnej wybierany jest najwyższy organ wykonawczy rady narodowej - prezydium. Pod nadzorem rady (obradującej na sesjach plenarnych) kieruje on i koordynuje pracę jej pozostałych ogniw oraz podległych organizacji gospodarczych i budżetowych. Zadania do realizacji wyznaczają: sesja rady, prezydium rad narodowych wyższych szczebli oraz uchwały rządowe.

Prezydium przygotowuje projekty długookresowych prognoz oraz pięcioletnich planów regionalnych. Do zadań prezydium należy także organizowanie działów związanych z opracowywaniem planu i bud-

² F. K o r a n d a, Národní výbory v politickém systému ČSSR, Praha 1982, s. 46.

zetu rady narodowej. Za realizację planów oraz wytycznych uchwalonych przez rady, odpowiedzialni są dyrektorzy podległych organizacji (ich działalnością kieruje bezpośrednio prezydium). Prezydium kierują też działalnością wydziałów rady narodowej, wyznaczają im zadania i kontrolują ich realizację³.

W swoim zakresie komisje przeprowadzają kontrole społeczne, opiniują powierzone im sprawy oraz utrzymują stałą więź między radą a miejscowymi organizacjami.

Skład komisji oraz ich funkcje jako organów wykonawczych ustalają się na sesjach plenarnych. Przy powoływaniu komisji obowiązuje zasada, według której przewodniczący nie może być członkiem prezydium, a kierownicy wydziałów nie mogą sprawować funkcji sekretarzy komisji. Zasada ta wzmacnia pozycję komisji jako ogniwa sesji plenarnej. Komisje są uprawnione także do przyjmowania swoich uchwał. Zasady ich tworzenia i działalności ustalają władze republik.

W miejskich radach narodowych I kategorii⁴ powoływane są następujące komisje:

- planowania,
- finansowania,
- budownictwa,
- gospodarki lokalnej,
- handlu i turystyki,
- komunikacji,
- gospodarki wodnej i leśnej,
- szkolnictwa,
- kultury,

³ Vzorové jednání řády plenárních zasedání rad a komisí městských národních výborů a místních národních výborů ve střediskových obcích, "Věstník vlády ČSR pro národní výbory", č. 3 ze 1983 r.

⁴ Do I kategorii zalicza się miejskie rady narodowe w miastach, które są siedzibami władz wojewódzkich, w większych miastach o znaczeniu gospodarczym, politycznym, społecznym, kulturalnym i administracyjnym oraz w miastach uzdrowiskowych. Do II kategorii należą miejskie rady narodowe w miastach - siedzibach władz powiatowych i w gminach o charakterze miejskim (o dużym znaczeniu

- zdrowia i spraw socjalnych,
- ochrony porządku publicznego,
- do spraw młodzieży i kultury fizycznej.

W radach narodowych II i III kategorii powołuje się mniej komisji. Występują wspólne komisje np. w dziedzinie szkolnictwa i kultury, gospodarki lokalnej oraz komunikacji itp.

Podstawowymi zadaniami komisji jest sprawowanie funkcji kontrolnej i inicjatywnej. W ramach swoich kompetencji komisje rozpatrują możliwości realizacji planów, budżetów oraz kierunki dalszej rozbudowy miasta w kontekście interesów ogólnospołecznych. Uwagi i propozycje dotyczące rozwiązywania problemów w poszczególnych dziedzinach gospodarczych przedstawiane są na sesjach plenarnych rad lub rozpatrywane przez ich prezydium. Ponadto komisje kontrolują wszystkie zadania wyznaczone przez radę narodową i uchwały sesji plenarnych.

Działalność organów przedstawicielskich opiera się na pracy wykwalifikowanego, specjalistycznego zespołu pracowników, zatrudnionych w wydziałach rad narodowych. Ich zadaniem jest udzielanie fachowej pomocy przy podejmowaniu decyzji przez organy przedstawicielskie oraz zapewnienie specjalistycznego nadzoru nad organizacjami podległymi radom narodowym.

Miejskie rady narodowe I kategorii tworzą następujące wydziały:

- organizacji i spraw wewnętrznych,
- pracy kadrowej,
- planowania,
- finansowania,
- budownictwa,
- planowania przestrzennego i architektury,
- gospodarki lokalnej, komunikacji i handlu,
- gospodarki mieszkaniowej,
- szkolnictwa i kultury,
- spraw socjalnych, pracy i zdrowia.

społeczno-gospodarczym). III kategoria obejmuje pozostałe miejskie rady narodowe (zакon č. 137 ze 1982 r.).

Należy zaznaczyć, że za zgodą wojewódzkiej rady narodowej jest możliwe rozdzielenie wydziału organizacji i spraw wewnętrznych na dwa wydziały. Podobnym sposobem można rozdzielić wydział gospodarki lokalnej, komunikacji i handlu. Miejskie rady narodowe II kategorii tworzą te same wydziały, oprócz wydziału pracy kadrowej.

Ważną rolę w kierowaniu rozwojem miasta oraz realizacji programów wyborczych Frontu Narodowego, odgrywają rady mieszkańców⁵. Są one wybierane na zgromadzeniach ogólnych, na wniosek organizacji zjednoczonych we Froncie Narodowym, na okres 5 lat. Ze względu na to, że rady mieszkańców są głównym ogniwem łączącym rady narodowe z ludnością, ich organizowanie jest szczególnie ważne w nowych osiedlach.

Na podstawie krótkiego opisu struktury organizacyjnej rad narodowych można stwierdzić, że w CSRS nie występuje wyraźne rozgraniczenie między funkcjami rady jako organu przedstawicielskiego a funkcjami organów wykonawczych. Powierzenie kierownictwa administracji organowi kolegialnemu, jakim jest prezydium, wyklucza odpowiedzialność określonej osoby za podejmowane decyzje. Z drugiej strony system taki ułatwia zespolenie działalności administracyjnej z decyzjami rady narodowej. Podobne rozwiązania obowiązywały w Polsce do 1973 r.

3. Wzmocnienie rangi miejskich rad narodowych

W ostatnich latach, na podstawie licznych analiz stwierdzono, że miejskie rady narodowe w CSRS nie posiadały dostatecznego wpływu na rozwój życia gospodarczego i społecznego miast. Nowelizacja ustawy o radach narodowych z 1982 r. znacznie rozszerzyła zakres działalności tych rad wszystkich kategorii⁶. Dotyczy to zwłaszcza

⁵ Zásady pro zřizování a činnost občanských výborů ve městech, "Národní výbory" č. 53 ze 1982 r. (příloha).

⁶ Zákon č. 137 ze 1982 Sb. o zdokonalení práce organizace a působnosti národních výborů ve městech.

oddziaływania rad na organizacje podlegające radom narodowym wyższego stopnia oraz na organizacje spółdzielcze i podporządkowane organom centralnym.

Większość wspomnianych organizacji nie ponosiła współodpowiedzialności za rozwój miast. Obecnie wszystkie formy współpracy ukierunkowywane są do bardziej efektywnego wykorzystania środków w interesie ogólnospołecznym. Nastąpiło pogłębienie więzi między powiatowymi a miejskimi i gminnymi radami narodowymi. Miejskie rady narodowe uczestniczą w omawianiu budżetów średniookresowych i operatywnych planów powiatowych.

Organizacje podporządkowane radom wyższych stopni zobowiązane są do składania sprawozdań ze swojej działalności miejskim radom narodowym. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości rady mogą zażądać terminowego ich usunięcia. Miejskie rady narodowe zostały również uprawnione do wydawania zgody na powoływanie nowych organizacji usługowych podległych radom narodowym wyższych stopni oraz na rozszerzenie zakresu ich działalności. Ustalają także godziny otwarcia punktów usługowych, oceniają pracę kierowników, a w niektórych przypadkach mogą wnioskować o odwołanie ich ze stanowiska.

Miejskie rady narodowe decydują o lokalizacji organizacji na terenie miasta. W celu pogłębienia więzi wszystkich jednostek gospodarczych w mieście opracowywane są, przy współdziałaniu rady, programy rozwoju społecznego. Tym sposobem zmierza się do efektywnego wykorzystania środków przeznaczonych na akcje, służące nie tylko pracownikom danej organizacji, ale i ogółowi mieszkańców. Dotyczy to np. budowy poczekalni autobusowych, urządzeń dla przedszkoli, handlu, służby zdrowia itp.

Zgodnie z nowymi przepisami również wszystkie organizacje nie podlegające radom narodowym zobowiązane są do składania sprawozdań ze swojej działalności, mającej wpływ na warunki życia mieszkańców miast. Przykładowo, organizacje dostarczające energii elektrycznej, gazu i ciepłej wody zobowiązane są do informowania o przyczynach przerw w zaopatrzeniu oraz o terminie ich usunięcia. Organizacje te muszą otrzymać od rady narodowej zgodę na rozszerzenie swojej działalności oraz lokalizację nowych zakładów, pra-

cowni itp. na terenie miasta. Nastąpiło także wzmocnienie wpływu miejskich rad narodowych na planowanie regionalne i przestrzenne. Zmiany te mają za zadanie uwzględnienie potrzeb miast w planach regionalnych wojewódzkich i powiatowych rad narodowych. W tym celu miejskie rady narodowe przedstawiają swoje propozycje rozmieszczenia inwestycji budownictwa mieszkaniowego, ochrony środowiska naturalnego itp. Rady opracowują również kompleksowe koncepcje rozwoju miast lub wyznaczają długookresowe cele rozbudowy, którym podporządkowuje się działalność poszczególnych gałęzi gospodarki.

W 1981 r. zostały opracowane nowe wskaźniki budżetowe i planowe, zapewniając wyższy poziom usług przy jednoczesnym oszczędniejszym gospodarowaniu środkami rzeczowymi i finansowymi organizacji. Wydane zostały również nowe akty prawne, których zadaniem jest ujednoczenie form organizacyjnych na terenie Czeskiej i Słowackiej Republiki Socjalistycznej. Dotychczas często zdarzało się, że taką samą działalnością gospodarczą zajmowały się różne organizacje budżetowe oraz przedsiębiorstwa. Obecnie dąży się do ujednoczenia form organizacyjnych w ramach poszczególnych gałęzi gospodarki.

4. Terytorialny podział kraju a system rad narodowych

Na podstawie ustawy z 1948 r. w CSRS przeprowadzony został terytorialny podział kraju na województwa, powiaty i gminy (miasta). Przy tworzeniu jednostek administracyjnych zadecydowały takie kryteria, jak: wielkość powierzchni, liczba ludności, geograficzna i gospodarcza odrębność terytorium. Jednostki wojewódzkie powoływane były również ze względu na ich centralne znaczenie gospodarcze, administracyjne, polityczne i kulturalne.

W 1948 r. na terenie CSRS utworzonych zostało 19 województw, 270 powiatów i 14 230 gmin (miast). W wyniku rozwoju gospodarczego i kulturalnego kraju granice regionów przemysłowych stopniowo przemieszczały się. Zmieniało się też znaczenie poszczególnych ośrodków osiedleńczych pod względem społeczno-politycznym, komunikacyjnym itp. Reforma administracyjna w 1960 r. miała na celu za-

pewnienie zgodności przebiegu granic administracyjnych z granicami ekonomicznymi poszczególnych regionów gospodarczych. Zadaniem nowego podziału terytorialnego kraju miało być szybsze tempo rozwoju społeczno-gospodarczego.

Na podstawie ustawy o nowej strukturze organizacyjnej państwa⁷ liczba województw została zredukowana do 10. Utworzona została także samodzielna jednostka terytorialna – miasto Praga. Wystąpiły silne tendencje integracyjne w ramach powiatów, ich liczba zmniejszyła się do 108 jednostek. Zwiększeniu uległy terytoria gmin (miast), których liczba zmalała do 12 tys. Tworzenie rolnej gospodarki wielkotowarowej, zmiany w koncepcji osiedlenia i planowy rozwój urbanizacji wywołały długotrwałe tendencje łączenia gmin (zob. tab. 1).

T a b e l a 1

Liczba gmin według spisów w latach 1950-1980

Daty spisów	Liczba gmin			Zmniejszanie się liczby gmin w stosunku do poprzedniego spisu						
	CSRS	CRS	SRS	CSRS	%	CRS	%	SRS	%	udział CRS w całości ubytków w %
1950	14 803	11 459	3 344	-	-	-	-	-	-	-
1961	11 963	8 726	3 237	2 840	19,2	2 733	23,9	107	3,2	96,2
1970	10 602	7 511	3 091	1 361	11,4	1 215	13,9	146	4,5	89,3
1980	7 503	4 778	2 725	3 099	29,2	2 733	36,4	366	11,8	88,2

Źródło: Na podstawie danych z publikacji: Města a obce v základních údajích, Praha 1982.

W latach pięćdziesiątych na terenie CSRS było 2840 gmin, z tego 96,2% w CRS. W latach sześćdziesiątych procesy integracyjne u-

⁷ Směrnice pro uspořádání územní organizace státu, "Ústava ČSRS", č. 100 ze 1960 r.

legły nasileniu (w CRS połączono 1215 gmin, a w SRS 146). Łącznie w latach 1950-1980 liczba gmin zmniejszyła się o 7300, tj. prawie o połowę. Należy zaznaczyć, że procesy integracyjne najsilniej wystąpiły na terenie CRS, połączeniu uległo tu 6681 gmin, tj. 91,5%, podczas gdy w SRS 619, tzn. 8,5%⁸. Integracja jednostek administracyjnych w CSRS następowała w wyniku włączania małych gmin do większych lub łączenia najmniejszych.

Terytorialny podział państwa był podstawą tworzenia systemu rad narodowych, których struktura jest również trójstopniowa. Najmniejszą jednostką są w niej rady narodowe działające na terenie gmin. Różnice w wielkości gmin oraz ich polityczne, ekonomiczne i kulturalno-oświatowe znaczenie wpłynęły na wytworzenie kilku rodzajów rad narodowych szczebla podstawowego, o różnym zakresie kompetencji.

W gminach o charakterze wiejskim zostały utworzone następujące rady narodowe:

- dla jednej gminy z podstawowym zakresem kompetencji⁹ (w CRS - 3041, a w SRS - 2145),

- dla kilku gmin z podstawowym zakresem kompetencji (w CRS - 246),

- dla tzw. centralnych gmin z rozszerzonym zakresem kompetencji (w CRS - 204, w SRS - 54),

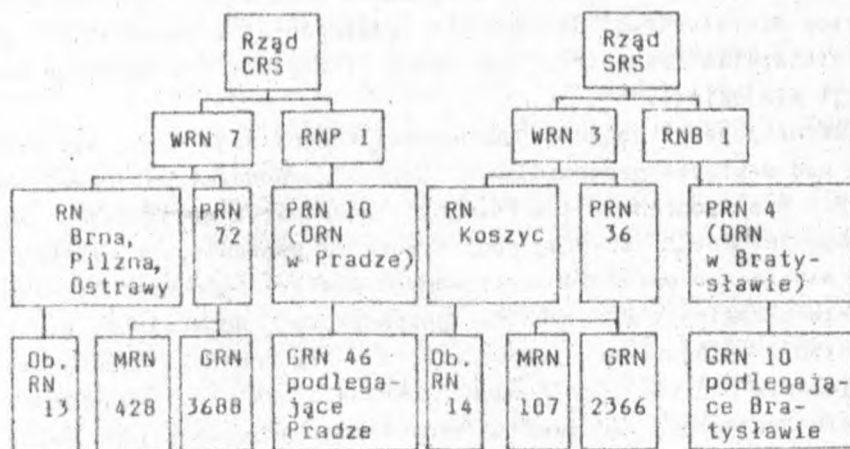
- dla kilku gmin z rozszerzonym zakresem kompetencji (w CRS - 44 rady narodowe dla 214 gmin).

Dwa pierwsze rodzaje rad narodowych mają jednakowy zakres kompetencji. Różnica polega jedynie na tym, że w drugim przypadku gminy zachowują terytorialną odrębność i własną nazwę. W miastach, które są siedzibami powiatów oraz w gminach o charakterze miejskim powoływane są miejskie rady narodowe. Ośrodki miejskie ze względu na liczbę ludności dzieli się na cztery kategorie. Rady narodowe

⁸ V. F l e g l, M. B u ř í v a l, A. E l i á š, Významná úloha národních výborů ve střediskových obcích, Praha 1983, s. 30.

⁹ Najmniejszą gminą na terenie CRS, w której znajduje się rada narodowa jest gmina Vysoká z 245 mieszkańcami (w powiecie Svitavy). W SRS najmniejszą gminą jest gmina Šerbor z 27 mieszkańcami (w powiecie Svidník).

miast I kategorii należą do szczebla powiatowego. Pozostałe trzy kategorie miast są siedzibami rad narodowych szczebla podstawowego. Odrębne znaczenie mają rady narodowe Pragi i Bratysławy jako samodzielnych jednostek terytorialnych. Wyodrębnione są również rady narodowe: Brna, Ostrawy, Pilzna i Koszyc; zakres ich kompetencji odpowiada podstawowym, powiatowym, a częściowo i wojewódzkim radom narodowym. W ramach obwodów wymienionych miast działają obwodowe rady narodowe o zmodyfikowanym zakresie działalności miejskich rad narodowych (zob. rys. 3).



WRN - wojewódzka rada narodowa MRN - miejska rada narodowa
 PRN - powiatowa rada narodowa DRN - dzielnicowa rada narodowa
 Ob. RN - obwodowa rada narodowa RNP - Rada Narodowa Pragi
 GRN - gminna rada narodowa RNB - Rada Narodowa Bratysławy

Rys. 3. System rad narodowych w CSRS (1980 r.)

Rady narodowe w tzw. gminach centralnych stanowią obecnie 4,3% wszystkich rad narodowych na szczeblu podstawowym. Rozszerzony zakres ich kompetencji wynika z możliwości większego oddziaływania na działalność organizacji w zarządzie i administracji rad narodowych wyższego szczebla.

5. Struktura gospodarki zarządzanej przez rady narodowe

W Polsce gospodarka komunalna i mieszkaniowa jest wyodrębnioną pod względem przedmiotowym częścią gospodarki terenowej. Jej podstawowym zadaniem jest przede wszystkim zapewnienie mieszkań, urządzeń techniczno-sanitarnych i energetycznych oraz komunikacji¹⁰. Gospodarka komunalna jest działem gospodarki narodowej planowanej terenowo. Zalicza się ją do podstawowych elementów gospodarki miejskiej, ponieważ zaspokaja materialno-bytowe potrzeby ludności wynikające z życia w mieście. Gospodarka komunalna koordynowana jest przez Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Ministerstwo Transportu, Łączności i Żeglugi (w zakresie komunikacji miejskiej).

W Czechosłowacji pojęcie "gospodarki komunalnej" jako wyodrębnionego pod względem przedmiotowym działu gospodarki narodowej nie istnieje. Nie wyodrębnia się również "gospodarki miejskiej" jako zbiorczego terminu, określającego czynności gwarantujące funkcjonowanie miasta, o wyraźnie zarysowanych powiązaniach wewnętrznych.

W celu określenia działalności gospodarczej opierającej się na wykorzystaniu miejscowych surowców oraz siły roboczej danego terenu używa się pojęcia "gospodarka lokalna". Jest to również zbiorczy termin dotyczący państwowych organizacji gospodarczych zarządzanych przez rady narodowe, przedmiotem działalności których są usługi dla ludności oraz drobna (lub uzupełniająca) produkcja przemysłowa. Pojęcie to zostało po raz pierwszy zastosowane w 1951 r. do celów planowania przedsiębiorstw komunalnych, spółdzielni produkcyjnych i pozostałości sektora prywatnego. Dopiero od 1953 r. nazwa ta dotyczy jedynie państwowych organizacji gospodarczych, tj. przedsiębiorstw gospodarki lokalnej.

Gospodarka lokalna jest organizacyjnym zgrupowaniem znacznej liczby działalności różnorodnych branż, należących do materialnej i niematerialnej sfery, zarządzanych przez rady narodowe. Zadania

¹⁰ R. J a r t y c h, Formy prawne integracji gospodarki komunalnej w województwie, "Problemy Rad Narodowych" 1972, z. 23, s. 68.

tej części gospodarki narodowej realizowane są za pomocą wielobranżowych przedsiębiorstw nadzorowanych przez powiatowe i miejskie rady narodowe. Ze względu na charakter działalności, przedsiębiorstwa gospodarki lokalnej dzieli się na przedsiębiorstwa usług komunalnych, przemysłu terenowego i skupu surowców wtórnych.

Wymienione przedsiębiorstwa zajmują się:

a) usługami świadczonymi odpłatnie, z których najważniejszą grupę stanowią tzw. usługi techniczno-sanitarne (np.: pralnie, farbiarnie, fryzjerstwo, usługi pogrzebowe, łaźnie i kąpieliska, usługi fotograficzne, ogrodnictwo). Wyszczególniona działalność powierzona jest przedsiębiorstwom usług komunalnych,

b) usługami świadczonymi bezpłatnie, np.: utrzymaniem parków i sadów, oczyszczaniem dróg publicznych, zarządaniem zasobów mieszkaniowych; tą sferą działalności zajmują się jednostki budżetowe lub bezpośrednio służby rad narodowych,

c) produkcją jednostkową lub małoseryjną dla potrzeb lokalnych; wykonanie tych funkcji oraz działalność remontową zapewniają jednostki przemysłu lokalnego,

d) skupem surowców wtórnych (przedsiębiorstwa skupu surowców).

Przedsiębiorstwa przemysłu lokalnego w CSRS zarządzane są przez powiatowe rady narodowe. Przedsiębiorstwa usług komunalnych początkowo zarządzane były przez rady narodowe stopnia podstawowego, ale już na początku lat osiemdziesiątych, w ramach procesów integracyjnych, przeszły pod nadzór powiatowych rad narodowych. Wyjątek stanowi Praga, na terenie której przedsiębiorstwa gospodarki lokalnej bezpośrednio podlegają Radzie Narodowej miasta Pragi.

W 1985 r. gospodarke terenową w CRS tworzyły 224 przedsiębiorstwa produkcyjne i usługowe zatrudniające łącznie 157 tys. pracowników, 8 przedsiębiorstw skupu surowców z 4 tys. pracowników, 1800 organizacji usług użyteczności publicznej z 23 tys. pracowników i 156 organizacji mieszkaniowych z 44 tys. pracowników. Do gospodarki lokalnej zalicza się również służby rad narodowych, w których pracuje ok. 14 tys. pracowników.

W tym samym roku w SRS istniało 100 przedsiębiorstw przemysłu lokalnego i usług zatrudniających 67 tys. pracowników, 3 przedsię-

biorstwa skupu surowców z 2 tys. pracowników, 420 organizacji usług użyteczności publicznej z 13 tys. pracowników i 56 tys. organizacji mieszkaniowych z 15 tys. pracowników. W służbach rad narodowych pracowało ok. 10 tys. osób. Działalność wymienionych jednostek gospodarki lokalnej koordynowana jest na szczeblu centralnym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Oprócz tak pojętej gospodarki lokalnej, rady narodowe kierują także działalnością jednostek eksploatujących urządzenia transportu miejskiego, wodociągowe i kanalizacyjne. Na szczeblu centralnym ta działalność jest koordynowana przez odrębne ministerstwa, tj. Ministerstwo Komunikacji i Ministerstwo Gospodarki Wodnej i Leśnej.

Poglądy na temat zakresu gospodarki zarządzanej bezpośrednio przez rady narodowe szczebla podstawowego, a zwłaszcza miejskie rady narodowe, są zróżnicowane. Nowelizacja ustawy o radach narodowych nie wyszczególniła, które organizacje będą przez rady powoływane obowiązkowo, a które z własnej inicjatywy.

Miejskie rady narodowe wszystkich trzech kategorii mogą powoływać, odwoływać i zarządzać wszystkimi organizacjami tzw. usług użyteczności publicznej. W większości są to jednostki budżetowe zapewniające utrzymanie:

- zieleni miejskiej,
- czystości w mieście (łącznie z wywozem odpadków),
- dróg komunikacji miejskiej,
- urządzeń oświetlenia publicznego.

Ogólnie biorąc, głównym ich zadaniem jest zapewnienie prawidłowej eksploatacji wszystkich urządzeń miejskich, dostępnych dla całej ludności¹¹. W rzeczywistości zakres wymienionych czynności jest szerszy. Przykładowo, prace związane z utrzymaniem zieleni miejskiej obejmują również urządzenia tzw. małej architektury, nawadniające, szklarnie itp. Zachowanie czystości w miastach wymaga także porządkowania placów i skwerów miejskich oraz prawidłowej gospodarki składowiskami. Organizacje użyteczności publicznej nie-

¹¹L. M a u r e r, Úloha národních výborů při rozvoji služeb obyvatelstva, Praha 1986, s. 9.

jednokrotnie zajmują się konserwacją urządzeń sportowych, rekreacyjnych, kąpielisk itp.

Do połowy lat siedemdziesiątych wszystkie miejskie rady narodowe zarządzały również własnymi przedsiębiorstwami usług komunalnych. Z czasem doszło do integracji tych jednostek gospodarczych w większe przedsiębiorstwa powiatowe.

Na terenie całej CRS w zarządzie miejskim znajduje się obecnie jedynie 27 przedsiębiorstw usługowych. Wynika z tego, że prawie wszystkie przedsiębiorstwa usług komunalnych znajdują się w bezpośrednim zarządzie powiatowych rad narodowych. Należy przy tym zaznaczyć, że zakłady tych przedsiębiorstw działają na terenie miast, których rady narodowe nie mają żadnego wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstwa¹².

Podobna sytuacja występuje w gospodarce mieszkaniowej. Do połowy lat siedemdziesiątych każda miejska rada narodowa zarządzała własną organizacją gospodarki mieszkaniowej (przedsiębiorstwem gospodarki mieszkaniowej lub zarządem mieszkań). Obecnie w większości przypadków zostały utworzone powiatowe przedsiębiorstwa gospodarki mieszkaniowej.

Integracja jednostek miejskich w większe jednostki powiatowe, pod wieloma względami była pozytywna, ale miała również sporo następstw negatywnych. Do pozytywów niewątpliwie należy usprawnienie funkcjonowania gospodarki cieplnej oraz lepsze zaopatrzenie materiałowo-techniczne. Z drugiej strony paradoksalna jest jednak sytuacja, w której miejskie rady narodowe nie mogą dysponować państwowymi zasobami mieszkaniowymi stanowiącymi ok. 60% całości zasobów miejskich. Integracja przedsiębiorstw gospodarki mieszkaniowej wpłynęła także na zmniejszenie uprawnień miejskich rad narodowych w dziedzinie utrzymania wspomnianych zasobów. Przykładowo, nie mogą one decydować o kolejności remontów, ich zasięgu, modernizacji mieszkań itp. W rezultacie nie mają wpływu na politykę mieszkaniową.

¹² Nowelizacja ustawy o radach narodowych z 1982 r. jedynie częściowo reguluje problem, nieznacznie rozszerzając kompetencje miejskich rad narodowych we wspomnianym zakresie.

W komunikacji miejskiej w ostatnim okresie zmiany następowały w dwóch kierunkach. W dużych miastach posiadających komunikację tramwajową lub trolejbusową zostały zachowane miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne. W pozostałych - mniejszych - komunikacja autobusowa została stopniowo przejęta przez przedsiębiorstwa CSAD (Czechosłowacka Komunikacja Samochodowa - podporządkowana wojewódzkim radom narodowym).

Takie ukierunkowanie organizacji komunikacji miejskiej podyktowane było względami racjonalności. Z uwagi na specyfikę i odrębność komunikacji tramwajowej i trolejbusowej wydaje się uzasadnione pozostawienie jej w zarządzie miejskich rad narodowych. Nowa ustawa o miejskiej komunikacji zbiorowej umożliwiła tym radom szerszy zakres oddziaływania na decyzje CSAD w dziedzinie usprawnień komunikacji.

6. Organizacja gospodarki mieszkaniowej rad narodowych

Po utworzeniu ludowo-demokratycznego państwa nastąpiła także zmiana w polityce mieszkaniowej. Nadzór nad gospodarką mieszkaniową przejęły rady narodowe. Do zarządu rad narodowych weszły: nieruchomości państwowe z okresu przedwojennego, nieruchomości byłego samorządu oraz nieruchomości ponemieckie przejęte przez państwo. Zasięg gospodarki mieszkaniowej rad narodowych stopniowo powiększał się o zasoby uzyskane w wyniku nacjonalizacji oraz nowych inwestycji. Początkowo rady sprawowały zarząd nad zasobami mieszkaniowymi bezpośrednio, a od 1949 r. za pośrednictwem przedsiębiorstw komunalnych¹³. W 1955 r. przedsiębiorstwa komunalne gospodarki mieszkaniowej zostały zlikwidowane, na ich miejsce utworzone zarządy mieszkań¹⁴. Wadą nowo utworzonego systemu była duża liczba zarządów w większych miastach, utrudniało to radom narodo-

¹³ Zákon č. 199 Sb. ze dne 21 července 1948 r.

¹⁴ Výhlaška ministerstva místního hospodářství ze dne 17 února 1955 r. a výhlaška č. 236 ze 1954 r.

wym wykonywanie funkcji nadzorczej. Z tego też względu w 1958 r. rozpoczęto proces łączenia zarządów, a potem całkowitą ich likwidację. W miejsce dawnych zarządów zakładano rejonowe i miejskie przedsiębiorstwa gospodarki mieszkaniowej. Nadzór nad przedsiębiorstwami rady narodowej sprawowały za pomocą wydziałów gospodarki mieszkaniowej.

W 1963 r. przeprowadzono nową reformę gospodarki mieszkaniowej. W zależności od wielkości zasobów mieszkaniowych utworzono trzy typy zarządów (w granicach od 200 do 3000 lokali mieszkalnych) i cztery typy przedsiębiorstw mieszkaniowych (od 3000 do 25 000 lokali mieszkalnych)¹⁵. Niektóre rady narodowe przekazywały zarząd nieruchomościami jednostkom innym, np. organizacji Usług Technicznych itp. Ten sposób zarządu nie został jednak uznany za racjonalny.

W latach 1965-1968 eksperymentalnie rozszerzono udział obywateli w zarządzie i utrzymaniu nieruchomości państwowych w formie tzw. Samorządów Mieszkańców. Praktyka dowiodła, że i ta forma nie była najodpowiedniejsza, a to ze względu na brak odpowiedzialności za powierzony majątek.

Ostatnia zmiana w strukturze gospodarki mieszkaniowej nastąpiła w 1974 r.¹⁶ Organizacje gospodarki mieszkaniowej w CSRS, podległe radom narodowym są jednostkami działającymi na zasadach rozrachunku gospodarczego, kierowanymi planem i budżetem danej rady narodowej¹⁷. Dla porównania, w 1975 r. na terenie CSRS funkcjonowało 558 organizacji gospodarki mieszkaniowej, z tego na terenie CRS 443, a w SRS 115. W 1983 r. ich liczba zmniejszyła się do 211, z tego w CRS 157, a w SRS 54.

Zasadnicza zmiana, do której doszło w wyniku uchwał rządowych jest odmienny od poprzedniego sposób kwalifikacji organizacji

¹⁵ Výhlaška Ústřední správy pro rozvoj místního hospodářství č. 80 Sb. ze 1963 r.

¹⁶ Úsnesení vlády ČRS č. 10 ze 1974 r. o zásadách pro úpravu organizací bytového hospodářství národních výborů a pro rozvoj účasti obyvatelů bytů na správě a údržbě bytového fondu.

¹⁷ Úsnesení vlády ČRS č. 10 ze 1974 r. a č. 40 ze 1981 r.

gospodarki mieszkaniowej¹⁸. Obecnie podstawą do klasyfikowania jest wielkość powierzchni użytkowej mieszkań, liczonej w m^2 , a nie jak poprzednio liczba lokali mieszkalnych. Według kryterium wielkości powierzchni użytkowej organizację gospodarki mieszkaniowej dzieli się na sześć kategorii (według powierzchni użytkowej podanej w tys. m^2):

- I - od 8 do 150,
- II - od 150 do 300,
- III - od 300 do 600,
- IV - od 600 do 1200,
- V - od 1200 do 2000,
- VI - powyżej 2000.

Drugim kryterium klasyfikacyjnym jest powierzchnia użytkowa przypadająca na jednego konserwatora. W przypadku organizacji należących do kategorii II-V powierzchnia użytkowa może wynosić 500 m^2 . Jeżeli powierzchnia użytkowa przekroczy wyznaczoną wielkość (np. w wyniku małej liczby konserwatorów) organizacja jest klasyfikowana o jedną kategorię niżej. Przedstawione kategorie organizacyjne są miarodajne przy określaniu wysokości wynagrodzeń. Przedsiębiorstwa gospodarki mieszkaniowej powoływane są przez rady narodowe, które decydują także o ewentualnej ich likwidacji, zmianę i odwołują dyrektorów, określają zakres obowiązków i odpowiedzialności.

Ważną funkcją powołanych rad wobec jednostek gospodarki mieszkaniowej jest funkcja kontrolna, realizowana za pomocą odpowiednich wydziałów i innych organów. Podstawowe zadania przedsiębiorstwa zawarte są w statucie wydany przez radę narodową. Zgodnie z wytycznymi rządowymi. Dyrektor uprawniony jest do opracowania statutu organizacyjnego, który określa wewnętrzną strukturę przedsiębiorstwa¹⁹. Działalność organizacji polega również na pełnieniu zadań wyznaczonych przez najwyższe organy partyjne i państwowe oraz na sesjach plenarnych rad narodowych.

¹⁸ Zákon o národních výborach č. 31 ze 1983 r.

¹⁹ Únesení vlády ČSSR č. 10 ze 1974 r. o zásadách pro úpravu organizace bytového hospodářství národních výborů a pro rozvoj účasti uživatelů bytů na správě a údržbě bytového fondu.

Za specjalistyczny nadzór, w imieniu rad narodowych, odpowiedzialne są wydziały gospodarki lokalnej lub mieszkaniowej. W procesie zarządzania przedsiębiorstwem uczestniczą również pozostałe wydziały, tj.: planowania, finansowania, organizacji, inwestycji itp. Zasada wyłączności podporządkowania i zwierzchności nie dopuszcza do tego, aby w procesie zarządzania uczestniczyło więcej niż jedna rada narodowa. Z tego też względu rady narodowe szczebla podstawowego często nie mają wpływu na działalność organizacji mieszkaniowych podległym radom wyższego szczebla.

W ostatnich latach zachodzą również zmiany w zarządzaniu wewnątrz przedsiębiorstwa. Perspektywiczny program przebudowy całego mechanizmu zarządzania zapoczątkował "Zbiór rozporządzeń udoskonalania systemu zarządzania gospodarki narodowej po 1980 r." zawarty w uchwale rządowej z 1980 r. W rozporządzeniach tych za główną metodę gospodarowania i planowego zarządzania uważa się pełny rozrachunek gospodarczy. Ma on być podstawą działalności wszystkich jednostek gospodarczych.

Zasady wewnętrznego rozrachunku gospodarczego polegają na wykorzystaniu wszystkich narzędzi zarządzania, a przede wszystkim planowania, kosztorysowania, kalkulacji, norm, cen, systemu motywacyjnego itp.

W celu wprowadzenia rozrachunku gospodarczego, w organizacjach gospodarki mieszkaniowej zakładane są komórki organizacyjne (gospodarskie strediska) odznaczające się zamkniętym cyklem gospodarczym²⁰. Wyniki ich działalności oceniane są na podstawie planów kosztów i przychodów, planów płać i innych wskaźników gospodarczych.

Komórki takie tworzone są jedynie tam, gdzie występują możliwości kontrolowania wydawkowanych środków oraz wyników gospodarczych. W przypadku, gdy możliwa do przeprowadzenia jest jedynie ewidencja kosztów zakłada się tzw. komórki kosztowe, gdzie ocenia się jedynie niektóre rodzaje kosztów.

²⁰ Základní informace o organizacích, úkolech a hlavních problematice bytového hospodářství v CSSR, Výzkumný ústav místního hospodářství, Praha 1985, s. 48.

Wskaźniki finansowe przedsiębiorstw gospodarki
(porównanie

Wskaźniki	Jednostki	miasto Praga	
		miasto Praga	Środkowoczeskie
Dochody ogółem 1983/1978	tys. Kčs. %	846 406 118,7	278 731 146,7
Koszty ogółem 1983/1978	tys. Kčs. %	1 630 823 106,2	568 490 139,8
Straty ogółem 1983/1978	tys. Kčs. %	784 417 95,4	289 759 133,9
Dochody w przeliczeniu na 1 budynek 1983/1978	Kčs. %	43 722 116,2	35 358 145,9
Dochody w przeliczeniu na 1 mieszkanie 1983/1978	Kčs. %	2 922 114,9	4 003 135,1
Koszty w przeliczeniu na 1 budynek 1983/1978	Kčs. %	84 241 103,9	72 116 139,1
Koszty w przeliczeniu na 1 mieszkanie 1983/1978	Kčs. %	5 629 120,7	8 164 128,8
Strata (na 1 budynek) 1983/1978	Kčs. %	40 519 93,3	36 757 133,2
Strata (na 1 mieszkanie) 1983/1978	Kčs. %	2 708 92,2	4 161 123,3

* z uwzględnieniem miasta Pragi.

Źródło: Základní informace o organizaci, úkolech a hlavního hospodářství, Praha 1985.

Tabela 2

mieszkańczej w CRS według województw* w 1983 r.
z 1978 r.)

Województwa					
Południowoczeskie	Zachodnioczeskie	Północnoczeskie	Wschodnioczeskie	Południowo-morawskie	Północnomorawskie
191 110 141,7	373 994 125,6	555 776 125,5	285 797 126,4	490 745 130,1	683 641 126,9
401 593 128,5	715 673 117,1	1 150 403 118,3	531 155 120,0	964 817 123,3	1 181 756 115,8
210 403 118,7	341 679 109,3	594 627 112,5	245 358 113,4	474 072 117,2	498 115 103,5
30 587 136,3	26 838 125,8	23 379 129,1	23 575 120,6	31 626 126,4	37 970 131,0
3 907 125,8	3 537 123,1	3 160 118,1	3 248 121,2	3 516 120,0	4 206 122,9
64 275 123,6	51 358 117,3	48 393 121,6	43 814 120,5	62 178 119,8	65 635 119,5
8 210 114,1	6 768 114,8	6 540 111,2	6 036 115,0	6 913 113,7	7 271 112,1
33 688 114,2	24 519 109,4	25 014 115,7	20 239 114,0	30 552 113,8	27 665 106,8
4 303 105,3	3 231 107,1	3 380 105,8	2 788 108,7	3 397 108,0	3 065 100,2

* problematice bytového hospodářství v ČSSR, Výzkumný ústav ní-

Wymienione komórki powołuje się w przypadku działalności związanej z eksploatacją budynków, urządzeń technicznych, rekreacyjnych, pralni itp., a także prac projektowych. Ich liczba zależy głównie od wielkości majątku trwałego, zakresu działalności itp. czynników.

Plany gospodarcze przedsiębiorstw gospodarki mieszkaniowej opierają się na planach i budżecie rad narodowych. Działalność przedsiębiorstw jest deficytowa, czego przyczyną, podobnie jak w pozostałych krajach socjalistycznych, są niskie czynsze. Deficytowość ta się pogłębia w wyniku powiększania się zasobów mieszkaniowych oraz ogólnego wzrostu cen. Dane zawarte w tab. 2 informują o kształtowaniu się kosztów, dochodów i strat przedsiębiorstw poszczególnych województw w okresie 5 lat. Z informacji zawartych w tabeli wynika, że jedynie przedsiębiorstwa gospodarki mieszkaniowej w Pradze miały w 1983 r. straty niższe niż w 1978 r. (95,4%). Natomiast najwyższy wzrost strat został odnotowany w województwie Środkowo-czeskim (133,9%). Ogólnie rzecz biorąc, wysokość strat przypadająca na 1 budynek jest najniższa w przedsiębiorstwach gospodarki mieszkaniowej w województwie Wschodnio-czeskim, a najwyższa w Pradze. Wysokość strat przypadająca na 1 mieszkanie jest również najwyższa w Pradze, a najniższa w województwie Południowo-morawskim.

Podsumowanie

W niniejszym opracowaniu zwrócono szczególną uwagę na główne kierunki zmian zachodzących w systemie zarządzania i organizacji gospodarki lokalnej w CSRS. Ostatnia nowelizacja ustawy o radach narodowych z 1982 r. rozszerzyła zakres kompetencji miejskich rad narodowych. Dotyczy to jednak przede wszystkim uprawnień koordynacyjnych wobec organizacji zarządzanych przez rady wyższych szczebli, spółdzielczych i centralnych. Wydane wówczas przepisy prawne nie zdołały dotychczas uregulować wszystkich problemów związanych z zarządkiem miejskim.

Do tej pory nie jest jasno sprycyzowany pogląd na temat za-

kresu gospodarki, którą miałyby zarządzać miejskie rady narodowe. W zasadzie zakłada się, że miejskie rady narodowe I kategorii powinny zarządzać organizacjami świadczącymi usługi, organizacjami gospodarki mieszkaniowej i organizacjami usług użyteczności publicznej. Wiążące decyzje, odnośnie do struktury gospodarki lokalnej w poszczególnych województwach, podejmują wojewódzkie i powiatowe rady narodowe. W rzeczywistości do chwili obecnej organizacje gospodarki mieszkaniowej, w większości przypadków, znajdują się w zarządzie powiatowych, a nie miejskich rad narodowych. Przedsiębiorstwa usług komunalnych również podporządkowane są radom narodowym pośredniego szczebla. Zarządowi miejskiemu w całości podlegają jedynie usługi użyteczności publicznej, które odznaczają się najprostszą strukturą organizacyjną.

Podsumowując, powinno się zaznaczyć, że rady narodowe szczebla podstawowego mają bezpośredni kontakt z ludnością. Z tego też względu są w stanie najlepiej ocenić problemy i wybrać kierunki dalszego rozwoju danego terenu.

Należy sądzić, że tendencje zmierzające do umocnienia roli miejskich rad narodowych w operatywnym zarządzaniu gospodarką będą występowały w CSRS również i w przyszłości.

Anna Cielecka

PROBLEMS OF MANAGEMENT AND ORGANIZATION OF THE LOCAL ECONOMY IN CZECHOSLOVAKIA

The article aims at shedding some light on problems of management and organization of the local economy in the CSSR. A special attention has been paid to the system of people's councils and to an internal organization of representative and executive organs due to differences existing here between Czechoslovakia and Poland.

An amendment to the Law about the people's councils was introduced in Czechoslovakia in 1982. Its main goal was to strengthen the position of the people's councils of the basic level. The article tries to outline more important newly-obtained rights of the councils, and primarily those in relation to organizations managed by the people's councils of higher levels and the cen-

tral organs. There are also briefly presented main changes occurring in the local policy concerning problems of the local economy controlled by the people's councils of the basic level.

The size of the present article allows only for a brief presentation of these problems and, thus, the article does not exhaust the whole subject.

