

JÓZEF GOMÓLKA

O organizacji zarządzania lasami państwowymi w 30-leciu PRL

Об организации управления государственными лесами в 30-летие ПНР

Organization of state forest management during 30 years
of the Polish People's Republic

OKRES 1944—1949

Zarząd lasami na obszarach wyzwolonych spod okupacji hitlerowskiej i na ziemiach odzyskanych organizowany był w oparciu o zasady obowiązujące w lasach państwowych przed wojną. Organem naczelnym lasów państwowych była początkowo zorganizowana 1944 r. w Lublinie Naczelna Dyrekcja Lasów Państwowych podległa Ministrowi Rolnictwa i Reform Rolnych, a od chwili utworzenia w 1945 r. Rządu Jedności Narodowej — Ministerstwo Leśnictwa. Organami pośrednimi były dyrekcje lasów państwowych a wykonawczymi podległe im nadleśnictwa, zakłady przemysłowe i jednostki organizacyjne do zadań szczególnych.

Zaletą takiej struktury organizacyjnej było zaintegowanie na szczeblu centralnym i wojewódzkim produkcji surowca drzewnego z jego przero-
bem, co umożliwiała koordynację i operatywne kierowanie całokształtem działalności państwowego gospodarstwa leśnego. Wadą natomiast — duża liczba wykonawczych jednostek organizacyjnych podległych poszczególnym dyrekcjom. Gdy przed wojną bowiem liczba nadleśnictw wynosiła 427, zakładów przemysłowych — 62, razem 489 jednostek, dyrekcji — 10, a na jedną dyrekcję przypadało przeciętnie ok. 50 jednostek organizacyjnych, to po wojnie — na skutek przejęcia lasów dużej i średniej własności przez Państwo i upaństwowienia przemysłu — liczba nadleśnictw wzrosła do 944, zakładów przemysłowych do 808, zgrupowanych w 406 jednostkach organizacyjnych, razem 1410 jednostek. Pomimo zwiększenia liczby dyrekcji lasów państwowych do 16 przeciętna liczba jednostek wykonawczych podporządkowanych dyrekcji wzrosła do trudnej do opanowania liczby ok. 90.

OKRES 1950—1958

Z ukazaniem się dekretu z dnia 3 stycznia 1947 r. o utworzeniu przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 8 poz. 42) rozpoczął się nowy okres w organizacji państwowej administracji gospodarczej, charakteryzujący się tworzeniem lub wydzielaniem z administracji państwowej przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych, górniczych oraz świadczenia usług,

prowadzonych według zasad rozrachunku gospodarczego, podporządkowanych z reguły centralnym zarządom powołanym do koordynacji, nadzoru i kontroli.

Chociaż specyfika gospodarki leśnej uzasadnia odrębne traktowanie lasów państwowych tak pod względem techniczno-produkcyjnym jak i administracyjno-finansowym, czynniki decydujące uznały za nagłą — sprawę „generalnej reorganizacji” uwzględniającej podział administracji lasów państwowych na: przedsiębiorstwa lasów państwowych — pod nazwą rejonów lasów państwowych — w liczbie 142, podporządkowane Centralnemu Zarządowi Lasów Państwowych oraz przedsiębiorstwa przemysłu leśnego — pod nazwą rejonów przemysłu leśnego — w liczbie 38, podporządkowane Centralnemu Zarządowi Przemysłu Leśnego.

Podstawę do realizacji powyższych wytycznych stanowiła uchwalona przez Sejm w dniu 20 grudnia 1949 r. ustawa o państwowym gospodarstwie leśnym (Dz. U. Nr 63 poz. 494) i wydane w wykonaniu tej ustawy rozporządzenie Ministra Leśnictwa z dnia 27 grudnia 1949 r. w sprawie organizacji i zakresu działania przedsiębiorstw lasów państwowych (Dz. U. Nr 63 poz. 510).

Przeprowadzenie tak szeroko zakrojonej reorganizacji nie było łatwe. Brak wykwalifikowanych pracowników finansowo-księgowych oraz niezbędnych mieszkań pracowniczych i pomieszczeń biurowych uniemożliwiało skompletowanie obsad personalnych potrzebnych do zorganizowania przedsiębiorstw rejonowych. Zmiany rozpoczęte z początkiem 1950 r. następowały etapami z poprawkami dyktowanymi warunkami i bieżącym doświadczeniem, i dopiero na koniec 1956 r. struktura organizacyjna lasów państwowych ukształtowała się ostatecznie w sposób następujący:

1. Ministerstwo Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego (na skutek połączenia w 1956 r. resortu leśnictwa oraz resortu przemysłu drzewnego i papierniczego),

2. Zarządy lasów państwowych w liczbie 17, podległe bezpośrednio Ministrowi, wykonujące funkcje centralnego zarządu.

3. Rejony lasów państwowych w liczbie 137 — przedsiębiorstwa działające według zasad pełnego rozrachunku gospodarczego.

4. Nadleśnictwa i jednostki szczególne pozbawione samodzielności, wchodzące w skład rejonów lasów państwowych.

W wyniku przeprowadzonych zmian, w miejsce 16 dyrekcji lasów państwowych powstały dwa szczeble pośrednie a mianowicie: zarządy okręgowe w liczbie 17 i zarządy rejonowe w liczbie 137 — razem 154 jednostki.

Utworzenie dodatkowego szczebla spowodowało przesunięcie z terenowych jednostek wykonawczych do jednostek zarządzających nie tylko najlepszych sił biurowych, ale i wykwalifikowanych pracowników inżynierjno-technicznych.

Zwiększenie liczby jednostek zarządzających doprowadziło w nich do dwukrotnego wzrostu zatrudnienia:

	1935/36	1948/49	1954	1955
Liczba pracowników ogółem na 1000 ha	3,4	3,7	3,4	3,9
Liczba pracowników szczebli zarządzających na 1000 ha	0,5	0,5	0,8	1,0

W 1949 r. stosunek etatów ogniw zarządzających do wykonawczych wynosił 1:6, a w 1958 r. 1:3.

Koncentracja prac administracyjno-finansowych w zarządach rejonowych nie odciążała — w przewidywanym stopniu — nadleśniczych od prac biurowych, gdyż zarządy rejonowe, pomimo otrzymywania dokumentów źródłowych i prowadzenia księgowości, nękały nadleśnictwa żądaniem różnymi informacjami. Brak podstawowej księgowości w nadleśnictwie pozbawiło nadleśniczego elementów niezbędnych do kierowania produkcją.

Polityka kadrowa polegająca na obsadzaniu stanowisk tak w jednostkach wykonawczych jak i zarządzających pracownikami o niewystarczających kwalifikacjach zawodowych, bez uprzedniego przeszkolenia, doprowadziła do obniżenia poziomu fachowego, pogłębiała niedomagania i braki w zarządzaniu lasami, a usiłowania zastępowania jakości ilością spowodowały przerosty etatowe.

OKRES 1959—1970

Wśród leśników wzrastał się krytyczny stosunek do systemu zarządzania. Wyrazem krytycznej oceny struktury organizacyjnej lasów państwowych były:

- dyskusja tocząca się w prasie leśnej,
- memoriał Polskiego Towarzystwa Leśnego z listopada 1956 r.,
- wystąpienie Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Leśnictwa i Drzewnictwa na III Kongresie Techników Polskich.

Powołana przez Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego komisja opracowała zasady zmienionej organizacji przedsiębiorstw lasów państwowych. Zasady te pozytywnie ocenione przez Radę Naukowo-Techniczną Ministerstwa LiPD i przyjęte przez Kierownictwo resortu zostały wprowadzone w życie zarządzeniem Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 10 września 1958 r. w sprawie zmian w organizacji lasów państwowych (Biul. MLiPD Nr 20—21 poz. 287).

Zmiany wprowadzone w strukturze organizacyjnej i metodach zarządzania lasami państwowymi polegały na:

- rozszerzeniu uprawnień nadleśnictw jako podstawowych jednostek gospodarczych;
- zniesienia rejonów lasów państwowych, przez co zmniejszono aparat pośredniego zarządzania i stworzono możliwości przesunięcia pracowników wraz z etatami do jednostek wykonawczych;
- nadaniu zarządom lasów obejmującym obszar województwa charakteru pełnoprawnych samodzielnych jednostek (przedsiębiorstw), w skład których weszły nie tylko nadleśnictwa, ale również jednostki pomocniczo-produkcyjne w zakresie transportu, obsługi technicznej, spraw remontowo-budowlanych, niezbędne do prowadzenia całokształtu gospodarstwa leśnego na obszarze okręgu;
- do kierowania działalnością przedsiębiorstw lasów państwowych powołany został Naczelny Zarząd Lasów Państwowych jako organ Ministra (uchwała nr 447/58 Rady Ministrów z dnia 17 listopada 1958 r. w sprawie struktury organizacyjnej resortu leśnictwa i przemysłu drzewnego).

Zmiana charakteru naczelnego organu lasów państwowych nastąpiła z dniem 1 stycznia 1969 r. Mianowicie rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1968 r. w sprawie przedsiębiorstw lasów państwowych oraz jednostki grupującej te przedsiębiorstwa (Dz. U. Nr 1 z 1969 r. poz. 3) utworzona została organizacja gospodarcza pod nazwą Lasy Państwowe, grupująca przedsiębiorstwa lasów państwowych, posiadająca osobowość prawną i działająca według zasad rozrachunku gospodarczego. Dotychczasowy Naczelny Zarząd Lasów Państwowych — organ Ministra stał się organem wykonawczym Naczelnego Dyrektora Lasów Państwowych.

LATA 1971—1973

W ostatnich latach w atmosferze rosnącej dynamiki społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, opracowywania koncepcji usprawniania administracji państwowej i gospodarczej i w państwowym gospodarstwie leśnym zaczęła nurtować myśl dalszego usprawnienia struktury organizacyjnej lasów państwowych w celu dostosowania jej do potrzeb intensyfikacji gospodarki leśnej, a w szczególności podniesienia produktywności lasów i modernizacji techniki i organizacji prac leśnych.

Z inicjatywy centralnych organów Lasów Państwowych opracowano kilka projektów zmian o różnym zakresie, od usprawnienia organizacji wewnętrznej tylko terenowych jednostek wykonawczych do całkowitej zmiany struktury organizacyjnej. Projekty te były przedmiotem żywych dyskusji w ogniwach organizacji społecznych PTL i SITLiD i na łamach prasy leśnej. Równocześnie niektóre przedsiębiorstwa leśne (OZLP) rozpoczęły eksperymentowanie w tym zakresie.

W rezultacie przeprowadzonych dyskusji przeważył pogląd, że:

— model organizacyjny wprowadzony zarządzeniem Nr 272 Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 10 września 1968 r. uwzględnia specyfikę gospodarki leśnej i jest w zasadzie słuszny.

Usprawnienia wymagają tylko podstawowe terenowe jednostki wykonawcze powołane do bezpośredniego prowadzenia gospodarstwa leśnego (nadleśnictwa); w jednostkach tych bowiem, przy dostatecznej liczbie pracowników terenowej służby leśnej, brak stałej wykwalifikowanej siły roboczej niezbędnej do wykonania zadań gospodarczo-leśnych.

Celem stworzenia warunków sprzyjających intensyfikacji gospodarki leśnej należy:

— organizować stałą wykwalifikowaną siłę roboczą,
— wdrażać procesy produkcyjne zmodernizowane pod względem technologii i organizacji pracy,
— budować skupione osiedla dla zapewnienia robotnikom odpowiednich warunków socjalno-bytowych i trwałego ich związania z gospodarstwem leśnym,

— organizować specjalistyczne zmechanizowane brygady i zespoły robotnicze wyposażone w odpowiednie narzędzia pracy i środki transportowe.

— dla zapewnienia warunków do ekonomicznie uzasadnionego wyposażenia jednostek wykonawczych w środki techniczne i zaplecze obsługi technicznej oraz możliwości stosowania koncentracji prac leśnych — przy zachowaniu zasad techniczno-hodowlanych właściwych dla racjonalnej gospodarki leśnej — należy poddać rewizji zasady organizacji podstawowo-

wych jednostek wykonawczych tak co do zasięgu terytorialnego, jak i ich organizacji wewnętrznej. Baczyć jednak trzeba, by obejmowały one obszar możliwy do opanowania przez kierownictwo pod względem przyrodniczo-leśnym i ekonomicznym w stopniu zapewniającym należyty nadzór i kontrolę działalności podporządkowanego personelu techniczno-leśnego i pomocniczo-produkcyjnego oraz możliwość krytycznej oceny przedstawionych materiałów do sporządzania planów techniczno-ekonomicznych i sprawozdań z ich wykonania.

— Podnoszenie jednostek terenowych na wyższy poziom organizacyjny powinno następować po uprzednim ich przygotowaniu, a w szczególności stworzeniu warunków umożliwiających zorganizowanie załogi i wyposażeniu w niezbędne środki techniczne.

Zmiany w zasięgu terytorialnym nadleśnictw i ich organizacji wewnętrznej są w toku. W latach 1971—1973 liczba nadleśnictw zmalała z 978 do 440, w tym nadleśnictw o niezmiennym zasięgu terytorialnym 88, a nowo utworzonych w drodze łączenia dotychczasowych — 360. Zważywszy, że według pierwotnych założeń przyjętych przez organa centralne docelowa liczba podstawowych jednostek wykonawczych lasów państwowych (nadleśnictw) miała zmaleć do ok. 300, z początkiem nowego roku gospodarczego można się spodziewać dalszych zmian.

WIELKOŚĆ I ZASIĘG TERYTORIALNY OBECNYCH NADLEŚNICTW

Powierzchnia nadleśnictwa tys. ha	Liczba nadleśnictw	Zasięg terytorialny nadleśnictwa km ²	Liczba nadleśnictw
do 10	87	do 300	51
10,1—15	103	301— 500	106
15,1—20	133	501— 800	138
20,1—25	74	801—1200	97
25,1—30	21	1201—1700	36
ponad 30	22	ponad 1700	12
Ogółem	440	Ogółem	440

Nie wszystkie dotychczasowe zmiany poprzedzone były należytym ich przygotowaniem.

Praktyka wykazuje, że zmiany wprowadzone bez uwzględnienia omówionych powyżej zasad zamiast usprawnienia działalności utrudniają wykonywanie zadań. Zwłaszcza w wypadkach tworzenia terenowych jednostek wykonawczych o dużym obszarze i zasięgu terytorialnym możliwość i skuteczność operatywnego kierowania działalnością leśniczych przez zarząd jednostki oddalony od miejsc zabiegów gospodarczo-leśnych maleje. Rola gospodarza terenowego wykonywana przez nadleśniczego przechodzi siłą rzeczy na leśniczych — często o niedostatecznych kwalifikacjach, co niewątpliwie przynosi szkodę gospodarce leśnej.

Краткое содержание

В статье рассматривается:

- применяемая первоначально система управления государственными лесами опирающаяся на довоенных принципах,
- переход на систему организационных единиц действующих по принципу хозяйственного расчёта,
- попытки улучшения структуры и внутренней организации предприятий государственных лесов.

Summary

The paper discusses:

- system used at the beginning of state forest management based on pre-war principles,
- shift to the system of organizational units acting according to principles of economic calculus,
- attempts of the improvement in structure and internal organization of state forest enterprise.