

HENRYK OSTROWSKI

Uwagi o ustroju zarządu lasów państwowych w związku z reorganizacją

Замечания по структуре Окружного Управления Государственных
Лесов в связи с реорганизацией

Remarks on the Statute of State Forests in View of Reorganization

Zarządzona przez władze centralne likwidacja od 1. X. 1958 r. rejonów lasów państwowych stanowi doniosłe pociągnięcie administracyjne. Dzięki usunięciu tego zbytecznego i skrzypiącego szczebla administracyjnego powstają duże możliwości usprawnienia zarządzania lasami i w związku z tym lepszego prowadzenia gospodarstwa leśnego. Chociaż bowiem dobre wyniki gospodarcze zależą przede wszystkim od celowej i wydajnej pracy człowieka, przy dobrej jednak organizacji korzystne efekty gospodarcze osiąga się łatwiej, szybciej i w większym zakresie. Zła natomiast organizacja może uniemożliwić dobrą pracę, a nawet w skrajnych wypadkach zniweczyć jej osiągnięcia. Przykładami, niezupełnie teoretycznymi, szkód wynikających ze złej organizacji pracy w państwowym gospodarstwie leśnym mogą być np.:

- a) zaniechanie zabiegów pielęgnacyjnych w dobrze założonych uprawach czy też zwartych młodnikach i drzewostanach,
- b) zaniedbanie terminowego wykonania remontów w budynkach administracyjnych,
- c) opuszczanie przez stałych robotników leśnych pracy i osad służbowych.

Dobra organizacja zarządzania w państwowym gospodarstwie leśnym, podobnie zresztą jak i w innych dziedzinach gospodarki ludzkiej, powinna zapewnić osiągnięcie zamierzonych celów możliwie najmniejszym nakładem pracy i środków oraz ustawienie pracy w ten sposób, aby pracownicy chcieli i mogli pracować dobrze i wydajnie. Do tych ogólnych wymagań dołącza się jeszcze trzeci postulat specyficzny dla gospodarstwa leśnego, a mianowicie nakaz zabezpieczenia trwałości użytkowania lasów i spełnianie zadań pozagospodarczych, wynikających z roli lasów w całokształcie gospodarki ogólnokrajowej.

Skasowanie rejonów lasów państwowych idzie bez wątpienia po linii pierwszego postulatu, gdyż wprowadza uproszczenie struktury organizacyjnej, ale nie wyczerpuje całości zagadnienia dotyczącego usprawnienia systemu zarządzania. Aby bowiem państwowe gospodarstwo leśne osiągnęło pełną sprawność organizacyjną konieczne jest poza tym:

- 1) ustalenie racjonalnego i wyraźnego zakresu kompetencji nadleśnictw, zarządów i ministerstwa,

- 2) właściwy podział terytorialny jednostek administracyjnych,
- 3) celowy ustrój wewnętrzny jednostek administracyjnych,
- 4) obsada etatów pracownikami o właściwych kwalifikacjach,
- 5) uproszczona i przejrzysta rachunkowość, planowanie i sprawozdawczość.

Niezależnie od tego usprawnienie organizacji bardzo ściśle się wiąże z właściwą polityką finansową w zakresie funduszu płac, inwestycji i wydatków gospodarczych, lecz to zagadnienie wykracza poza ramy niniejszego artykułu.

Trzymając się tematu wynikającego z tytułu artykułu, omówię szerzej trzeci warunek dobrej organizacji i to tylko w odniesieniu do zarządu lasów państwowych, pozostałe natomiast warunki — o tyle tylko, o ile wiąże się to bezpośrednio ze sprawą schematu organizacyjnego i etatami zarządu lasów państwowych bądź ze skasowaniem rejonów.

ad. 1. Likwidacja rejonów wymaga podziału ich kompetencji pomiędzy nadleśnictwa i zarządy. Podział ten powinien być przeprowadzony w ten sposób, aby nadleśnictwa stały się samodzielnymi jednostkami, gospodarującymi o takim zakresie kompetencji, w jakim mogłyby przejawiać i rozwijać własną inicjatywę w pracach leśnych. Z powyższego wynika, że zarządy nie powinny przejmować tych kompetencji rejonów, które hamowały prace nadleśnictw, lecz jedynie zatrzymać sobie funkcje kierownictwa i nadzoru ogólnego, polegające na zatwierdzeniu wniosków gospodarczych oraz na czuwaniu, aby gospodarka była prowadzona sprawnie i uczciwie oraz należycie pod względem techniczno-hodowlanym.

ad. 2. Zarówno nadleśnictwa jak i zarządy muszą obejmować taki teren administracyjny, jaki przy aktualnej intensywności gospodarstwa leśnego zapewnia jednostce administracyjnej z jednej strony żywotność, a z drugiej strony możliwość sprawnego zarządzania. A zatem, jednostki administracyjne nie mogą być ani zbyt małe, ani też zbyt wielkie.

W naszych warunkach ekonomicznych nadleśnictwo powinno obejmować obszar 5 000—15 000 ha (lasów państwowych) zależnie od rozczłonkowania lasów, składu drzewostanów oraz intensywności gospodarstwa.

Dla ustalenia obszaru administracyjnego zarządu lasów państwowych większe znaczenie ma nie powierzchnia lasów, lecz ilość podległych jednostek administracyjnych, która powinna wynosić 30 do 40 nadleśnictw.

Poza tym pewne znaczenie dla podziału administracyjnego lasów ma również podział terytorialny kraju (powiaty, województwa), lecz te względy w żadnym przypadku nie mogą być decydujące, ponieważ nadleśnictwa i zarządy tworzy się przede wszystkim dla prowadzenia gospodarstwa, a nie dla wygody władz politycznych i społecznych.

Ponieważ kilka okręgów ma przeszło podwójną ilość nadleśnictw w stosunku do podanej normy, reorganizacja powinna obejmować nie tylko skasowanie rejonów, lecz także utworzenie nowych zarządów lasów państwowych tam, gdzie to jest potrzebne. Zachodzi pytanie, czy operację tę powinno się przeprowadzać równocześnie, czy też podział zarządów załatwić po uprzednim skasowaniu rejonów. Obie koncepcje mają swoje zalety i wady, jednak wydaje się, że jednoczesne przeprowadzenie całej reorganizacji jest praktycznie słuszniejsze, ponieważ ułatwia zatrzymanie większej ilości pracowników rejonowych, wykorzystanie budynków, zajętych obecnie przez rejon, a przede wszystkim po reorganizacji od razu zapewnia zarządom lasów państwowych racjonalne warunki pracy.

ad 3. Z wymienionych na początku dwu ogólnych cech dobrej organizacji zarządzania, jak również z analizy dotychczasowej struktury organizacyjnej zarządów lasów państwowych trudno jest wysnuć konkretne wnioski organizacyjne, jednak wynika z nich wiele ważnych ostrzeżeń, wskazujących czego należy unikać w organizacji władz. W szczególności schemat organizacyjny nie powinien posiadać następujących wad:

1) nadmiernej rozbudowy aparatu kierowniczego bez konkretnych kompetencji i zakresu działania,

2) ilościowej przewagi pracowników administracyjno-biurowych nad pracownikami techniczno-fachowymi,

3) niewłaściwej rangi komórek organizacyjnych w stosunku do ich znaczenia dla gospodarstwa leśnego (np. traktowanie jako komórek równorzędnych wydziału zaopatrzenia lub spedycji drewna z wydziałem zagospodarowania lasu),

4) wyodrębnienia komórek organizacyjnych bez samodzielnego zakresu pracy (np. wydział planowania, wydział zaopatrzenia),

Poza tym przy układaniu schematu organizacyjnego należy uwzględnić, że komórka organizacyjna nie powinna obejmować więcej niż 5—6 działów pokrewnych sobie prac, ponieważ naukowa organizacja pracy wskazuje, że pamięć, uwaga i wiedza fachowa człowieka może się rozdzielić właśnie na mniej więcej tyle równoległych kierunków. Uwzględniając powyższe uważam, że struktura organizacyjna i obsada etatowa zarządu lasów państwowych obejmującego około 40 nadleśnictw powinna przedstawiać się w sposób podany w tab. 1.

W zaprojektowanym schemacie organizacyjnym zarządu lasów państwowych przewiduje się podział pracy na 6 wydziałów oraz dołączenie biura urzędu lasu na prawach samodzielnego wydziału, a więc przy założeniu, że urządzenie jako przedsiębiorstwo również przestanie istnieć, analogicznie jak rejon. Samodzielność wydziału rozumiem w ten sposób, że podlega on pod względem fachowym i służbowym bezpośrednio ministerstwu, a zarząd prowadzi tylko sprawy finansowe urzędu lasu. Poza tym w oddziale ochrony lasu przewiduje się małą pracownię laboratoryjną dla badania szkodników, co umożliwiłoby zlikwidowanie zakładów ochrony lasu, jako samodzielnych jednostek i wykluczyłoby obecną dwutorowość w ochronie lasu, jaka powstała po utworzeniu tych zakładów. Prace w wydziałach dzieli się na oddziały dla prac ważniejszych pod względem gospodarczym lub wymagających kilkusobowej obsady, a w przypadku przeciwnym — na referaty.

Łączna ilość etatów kierowniczych bez urzędu lasu według projektu wynosi: 1 dyrektor, 6 kierowników wydziałów, 12 kierowników oddziałów, czyli razem 19 etatów. Poza tym obsada etatowa obejmuje: 33 stanowiska referendarskie, 23 stanowiska pracowników biurowych lub techników oraz 9 pracowników fizycznych. Z ogólnej liczby 84 etatów przypada na pracowników o pełnych kwalifikacjach fachowych, tj. posiadających wyższe wykształcenie fachowe i odpowiednią praktykę, 19 kier. + 33 ref. = 52 etaty. Przy takim ujęciu etaty kierownicze stanowią około 22% całej obsady, a stanowiska fachowe 62%.

Obliczając według tego samego schematu organizacyjnego odpowiednio podwyższoną obsadę etatową dla zarządu, obejmującego około 80 nadleśnictw otrzymuje się zwiększenie etatów podane w tab. 2.

**Projekt ramowy organizacji zarządu lasów państwowych
obejmującego ± 40 nadleśnictw**

Jednostki organizacyjne ¹⁾		Etaty osobowe ²⁾					Uwagi
		stanowiska kierownicze	stanowiska referend.	stan. biur. i techników	Pracownicy fizyczni	Razem	
Dyrektor Z.L.P.		1	1 ³⁾			2	¹⁾ Poszczególne jednostki organizacyjne zarządzają l.p. oraz prowadzą sprawy lasów niep., ochrony przyrody, zadrzewień i łowiectwa w ramach swego zakresu działania. Funkcję z-cy dyrektora pełni Kier. Wydz. Org. i Insp. ewent. Kier. Wydz. Z.L. wg uznania Dyrektora i starszeństwa służbowego. ²⁾ Stosownie do warunków i potrzeb lokalnych podane w tabeli etaty osobowe mogą w różnych Zarządach ulegać pewnym przesunięciom ew. redukcji lub zwiększeniu do ±10% a nawet więcej w szczególnych wypadkach (melioracje w lasach górskich, st. posiadania w okr. przemysł., ochrona lasu przy groźbie inwazji szkodników itp.). ³⁾ Sekretarz Dyrektora. ⁴⁾ Maszynistka Wydziału. ⁵⁾ a. ref. nasien. i szkółk. b. ref. zal., zadrz. i piel. ⁶⁾ a. ref. ochr. lasu z 1 prac. laboratorium, b. ref. ochr. przyr. + ppoż. ⁷⁾ brakarze. ⁸⁾ a. ref. uz. drzewnych. b. ref. uz. niedrzewnych. ⁹⁾ sekretarz, kancelista, magazynier i 2 maszyn. ¹⁰⁾ 3 szoferów + 3 woźnych + 3 sprzątaczk. ¹¹⁾ ref. z kwal. inż. - leśnik. ¹²⁾ 3 księgowych. ¹³⁾ 10 rachmistrzów. ¹⁴⁾ Sam. Wydz. U.L. obliczony na 80 nadl. czyli na 2 ZLP po ± 40 nadl. ¹⁵⁾ taksatorzy. ¹⁶⁾ technicy. ¹⁷⁾ mierniczowie.
I. Wydział Zagospod. Lasu	Kierownik Wydziału	1		1 ⁴⁾		2	
	1. Oddział Hodowli Lasu	1	2 ⁵⁾			3	
	2. Oddział Ochrony Lasu	1	3 ⁶⁾			4	
	3. Oddział Melioracji	1	1			2	
	4. Referat spr. urz. lasu		1			1	
	5. Referat łowiectwa		1			1	
	Razem	4	8	1		13	
II. Wydział Użytkow. Lasu	Kierownik Wydziału	1		1 ⁴⁾		2	
	1. Oddz. Pozysk. Drewna	1	2 ⁷⁾	1		4	
	2. Oddz. Transp. Drewna	1	1			2	
	3. Oddz. Zbytu Drewna	1	1	1		3	
	4. Oddz. Użytków Uboczn.	1	2 ⁸⁾			3	
	Razem	5	6	3		14	
III. Wydz. Organiz. i Inspekcji	Kierownik Wydziału	1				1	
	1. Inspektorzy Obwodowi		6			6	
	2. Oddział Organizacji	1	2			3	
	3. Oddział Osobowy	1	1	1		3	
	4. Oddział Adm.-Gospod.	1	—	5 ⁹⁾	9 ¹⁰⁾	15	
	5. Ref. Spraw Specj.		1			1	
	Razem	4	10	6	9	29	
IV. Wydz. Budownictwa	Kierownik Wydziału	1				1	
	2 inż. bud. + 1 tech. bud.		2	1		3	
	Razem	1	2	1		4	
V. Wydz. Prawny	Kierownik Wydziału	1				1	
	Radca Prawny		1			1	
	Razem	1	1			2	
VI. Wydział Finansowy	Kierownik Wydziału	1		1 ⁴⁾		1	
	1. Oddział budżetowy	1	2 ¹¹⁾	1		4	
	2. Oddz. gosp. pien.	1	3 ¹²⁾	10 ¹³⁾		14	
	Razem	3	5	12		20	
Razem Zarząd		19	33	23	9	84	
Samodzielny Wydział Urz. Lasu ¹⁴⁾	Kierownik Wydziału	1		1 ⁴⁾		2	
	8 drużyn taksatorskich	8	16 ¹⁵⁾	16 ¹⁶⁾		40	
	Drużyna miernicza	1	8 ¹⁷⁾	8 ¹⁶⁾		17	
	Kreślarnia		1	3		4	
	Razem	10	25	28		63	
Ogółem Zarząd + S. O. U.		29	58	51	9	147	

Podział zarządu zwiększa zatem wydatki na administrację mniej więcej o 1 milion zł. Częściowe wyrównanie tego rozchodu dadzą oszczędności na kosztach podróży, ale głównego pokrycia tych dodatkowych kosztów i to z nadwyżką, należy spodziewać się z usprawnienia organizacyjnego, wynikającego z utworzenia zarządów mniejszych, zapewniających większą operatywność. Zresztą sprawę tę należy rozpatrywać ze stanowiska obecnej organizacji, tj. traktując utworzenie nowego zarządu w związku z likwidacją dotychczas istniejących 10 rejonów. W tym ujęciu podział zarządu łącznie ze wzmocnieniem obsady nadleśnictw daje nie zwiększenie, lecz oszczędność około 300 etatów, a ponadto pożyteczne przesunięcie dużej ilości pracowników do pracy produkcyjnej.

Tabela 2

Treść	Stan. kier.	Stan. ref.	Stan. biur. i techn.	Prac. fiz.	Razem
2 zarządy lp obejmujące po 40 nadleśnictw	38	66	46	18	168
Zarząd lp obejmujący 80 nadleśnictw	19	55	42	12	128
Wzrost etatów na skutek podziału zarządu lp	19	11	4	6	40

Ad 4. Zapowiedziana reorganizacja zamierzając do uproszczenia zarządzania musi z natury rzeczy zwiększyć zakres kompetencji poszczególnych instancji, a przede wszystkim nadleśnictw. Z istoty gospodarstwa leśnego i z zasady jednoosobowego kierownictwa wynika, że te zwiększone kompetencje mogą i powinny dotyczyć przede wszystkim stanowiska nadleśniczego jako właściwego gospodarza lasu. Toteż skasowanie rejonów powinno iść w parze z obsadzeniem nadleśnictw leśnikami o pełnych kwalifikacjach fachowych i organizacyjnych. Wszelkie zaniedbania pod tym względem będą po reorganizacji bardziej dotkliwe dla państwowego gospodarstwa leśnego niż obecnie.

To samo w niemniejszej mierze dotyczy obsady stanowisk kierowniczych i referendarskich w zarządach lasów państwowych. Lekceważenie fachowości w lasach prywatnych przed wojną nie może być tolerowane w obecnej gospodarce planowej, a obowiązujące zarządzenia władz centralnych w sprawie kwalifikacji zawodowych dają dostateczną podstawę do tego, aby obsadę stanowisk przeprowadzić na właściwym poziomie fachowym. W szczególności dotyczy to stanowisk kierowniczych w zarządach lasów państwowych, ponieważ trudno byłoby utrzymać autorytet kierownictwa przy kontakcie nadleśniczych o pełnych kwalifikacjach z kierownikami w zarządach lasów państwowych tych kwalifikacji nie mających.

Ad 5. Ogólne omawianie uproszczenia rachunkowości, planowania i sprawozdawczości nie prowadzi do celu, zwykle bowiem sprowadza się do powszechnie uznawanych zasad, ale nie precyzuje wyraźnie trybu i formy pracy biurowej. Tym niemniej uważam za wskazane podać na ten temat kilka uwag, jakie się nasuwają w związku z reorganizacją.

Ponieważ rachunkowość przechodzi do nadleśnictw powinna być ona tak uproszczona, aby sporządzanie dowodów rachunkowych przez leśniczych nie zabierało im dużo czasu i mogło być prawidłowo przez nich wykonane. W tym celu dowód rachunkowy powinien stanowić w zasadzie tylko dokument dla rozliczenia należności, a nie wykaz dla celów statystycznych.

Planowanie i sprawozdawczość powinny koncentrować się w zarządach lasów państwowych, dla nadleśnictw natomiast planem i sprawozdaniem powinny być wnioski i wykazy gospodarcze.

Plan i sprawozdania powinny mieć taki układ, żeby wykazywały na tych samych drukach rzeczowy rozmiar prac, pracochłonność i koszty bądź dochody.

Ponieważ dotychczasowe wydziały planowania nie pracują samodzielnie, a jedynie zestawiają materiały opracowane przez komórki fachowe, utrzymywanie takich jednostek organizacyjnych jest w istocie tylko balastem organizacyjnym. W związku z tym w projekcie schematu organizacyjnego wydział planowania został skasowany. To samo dotyczy wydziału zaopatrzenia. Zestawienie zbiorcze planów i sprawozdań opracowywanych przez komórki fachowe przewiduje się w projekcie schematu skoncentrować w oddz. budżetowym wydziału finansowego.

Praca wpłynęła do Komitetu Redakcyjnego 1 czerwca 1958 r.