

KAZIMIERZ SKURA

Zmiany struktury organizacyjnej Lasów Państwowych

Изменения организационной структуры Государственных Лесов

Changes in organizational structure of State Forests

Celem gospodarki leśnej jest zaspokojenie potrzeb społeczno-gospokulturalnych, co wynika z funkcji produkcyjnej i pozaprodukcyjnej lasu. Działalność gospodarcza w leśnictwie musi być prowadzona w sposób zorganizowany.

Las zaspokaja potrzeby społeczne na takie dobra materialne jak: drewno, żywica, kora garbarska, owoce leśne, grzyby, dziczyzna i inne oraz zaspokaja potrzeby społeczne na dobra kulturalne w zakresie rekreacji, turystyki i wypoczynku. Wszechstronna funkcja lasu i wielokierunkowa działalność gospodarki leśnej powoduje, że organizacja zarządzania gospodarką leśną jest złożona i skomplikowana.

W miarę wzrastających zadań gospodarstwa leśnego w Polsce Ludowej zachodzi potrzeba ciągłego dostosowywania i doskonalenia jego struktury organizacyjnej, w celu pełniejszego i lepszego wykonania tych zadań. Od trafnego wyboru najwłaściwszej i najlepszej formy organizacyjnej gospodarstwa leśnego, w określonych warunkach techniczno-produkcyjnych, zależy skuteczność zarządzania i efekty gospodarcze.

1. ORGANIZACJA PAŃSTWOWEGO GOSPODARSTWA LEŚNEGO W OKRESIE POPRZEDZAJĄCYM POWOŁANIE LASÓW PAŃSTWOWYCH

Okres bezpośrednio poprzedzający powołanie organizacji gospodarczej pn. „Lasy Państwowe” cechowało duże stosunkowo rozdrobnienie organizacyjne i wieloszczeblowość w zarządzaniu gospodarką leśną⁽¹⁾. Koordynację i nadzór nad całokształtem działalności gospodarczej państwowego gospodarstwa leśnego sprawował Naczelny Zarząd Lasów Państwowych, utrzymywany z narzutów podporządkowanych mu 17 przedsiębiorstw wielozakładowych zwanych okręgowymi zarządami lasów państwowych.

Stan liczbowy terenowych jednostek organizacyjnych lasów państwowych wchodzących w skład okręgowych zarządów lasów państwowych na koniec 1968 r. wynosił ogółem 1128, w tym: nadleśnictw 978, zespołów składnic 78, ośrodków transportu leśnego 23, ośrodków remontowo-budowlanych 21, szkółek zadrzewieniowych 12, wyluszczarń nasion 4, pozostałych 12 (gospodarstw rybackich 8, stacji oceny nasion 2 i zakładów napraw taboru leśnego 2) (2). Wymienione terenowe jednostki organizacyjne stanowiły przedsiębiorstwa (zakłady) na pełnym wewnętrznym rozrachunku gospodarczym.

Niezależnie od podanej powyżej struktury organizacyjnej państwowego gospodarstwa leśnego w okresie poprzedzającym powołanie Lasów Państwowych, istniał w nadleśnictwie podział na leśnictwa, które z kolei w większości dzielone były na obchody (głównie ze względu na ochronę przed szkodnictwem ze strony człowieka). Istniał więc w nadleśnictwach na ogół trójszczeblowy system zarządzania i hierarchicznej zależności: nadleśniczy (na szczeblu nadleśnictwa), leśniczy (na szczeblu leśnictwa) i gajowy (na szczeblu obwodu) (3).

Przyczyn tak dużego stosunkowo rozdrobnienia organizacyjnego i wieloszczeblowej hierarchii zarządzania w państwowym gospodarstwie leśnym dopatrywać się należy w przywiązaniu do tradycji, niskim stosunkowo usprzętowieniu oraz umaszynowaniu gospodarstw leśnych oraz związanej z tym konieczności bazowania głównie na sile roboczej i prostych stosunkowo narzędziach pracy. Istniejące więc warunki techniczno-produkcyjne w gospodarce leśnej hamowały postęp organizacyjny i sprzyjały utrzymywaniu się tradycyjnych form zarządzania i organizacji produkcji.

W miarę postępu technicznego w leśnictwie i coraz większego nasyconia sprzętem i mechanizowania gospodarstw leśnych, tradycyjna struktura organizacyjna przedsiębiorstw państwowego gospodarstwa leśnego, jako nie dostosowana do nowych warunków techniczno-produkcyjnych, zaczęła się stawać czynnikiem hamującym rozwój gospodarki leśnej (4).

2. STRUKTURA ORGANIZACYJNA LASÓW PAŃSTWOWYCH

Z chwilą powołania organizacji gospodarczej pn. „Lasy Państwowe” w skład Lasów Państwowych wchodziło 17 okręgowych zarządów lasów państwowych, Składnica Zaopatrzenia Technicznego Leśnictwa w Poznaniu, Stacja Oceny Maszyn i Narzędzi Leśnych w Bedoniu oraz Naczelny Zarząd Lasów Państwowych (5). Jakkolwiek liczba jednostek organizacyjnych wchodząca w skład Lasów Państwowych nie uległa zmianie, to jednak uległy zmianie (przesunięciu) kompetencje i sposób zarządzania przedsiębiorstwami Lasów Państwowych.

Funkcja kierowania działalnością Lasów Państwowych oraz nadzór nad wykonaniem zadań planowych i przestrzeganiem obowiązujących przepisów weszły do bezpośredniego zakresu działania Naczelnego Dyrektora Lasów Państwowych (poprzednio należały do Naczelnego Zarządu Lasów Państwowych). Dotychczasowy Naczelny Zarząd Lasów Państwowych przekształcony został w organ wykonawczy Naczelnego Dyrektora Lasów Państwowych. Zgodnie z zasadą jednoosobowego kierownictwa

pełne uprawnienia kierownicze i zarządzania Lasami Państwowymi skupione zostały w osobie Naczelnego Dyrektora Lasów Państwowych, którego powołuje i odwołuje Minister Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego.

Jako nowe kolegialne organy Naczelnego Dyrektora Lasów Państwowych powołane zostały z dniem 1 lipca 1969 r. (6).

- Kolegium Lasów Państwowych jako organ stanowiący i opiniodawczo-doradczy oraz
- Rada Naukowo-Techniczna jako organ doradczy w sprawach mających istotne znaczenie dla działalności Lasów Państwowych.

W skład Kolegium Lasów Państwowych wchodzi m. in. jako członkowie dyrektorzy okręgowych zarządów lasów państwowych, dzięki czemu zapewniony został współdziałanie przedsiębiorstw w zarządzaniu Lasami Państwowymi.

3. REFORMA STRUKTURY ORGANIZACYJNEJ LASÓW PAŃSTWOWYCH

Reforma struktury organizacyjnej Lasów Państwowych zapoczątkowana została już w 1970 r. na niższym szczeblu organizacyjnym przedsiębiorstw. Polegała ona na tworzeniu większych obszarowo nadleśnictw i większych zadaniach zespołów składnic, w drodze łączenia jednych z drugimi i stopniowym zmniejszeniu ich liczby. Reformę tę poprzedziły prowadzone w terenie dyskusje i eksperymenty wdrożeniowe polegające na sprawdzeniu funkcjonowania połączonych jednostek w większe organizmy gospodarcze (7). Konieczność dalszego doskonalenia struktury organizacyjnej Lasów Państwowych wynika również z dyskusji przedzjazdowej PZPR, a następnie uchwał VI Zjazdu.

W referacie programowym Biura Politycznego I Sekretarz KC PZPR tow. Edward Gierek powiedział m. in., że decydującymi warunkami realizacji zadań obecnego etapu budownictwa socjalizmu w naszym kraju jest zasadnicza poprawa organizacji, kierowania i zarządzania oraz polepszenie pracy wszystkich organów i instytucji socjalistycznego państwa oraz, że podniesienie poziomu organizacji i usprawnienie kierowania jest koniecznym wymogiem obecnej fazy naszego rozwoju (8).

W rezultacie dalszego łączenia nadleśnictw i zespołów składnic liczba tych jednostek malała (9). W ślad za łączeniem nadleśnictw i zespołów składnic w większe obszarowo i zadaniowo jednostki organizacyjne okręgowe zarządy lasów państwowych łączyły z kolei leśnictwa i likwidowały składnice drewna o małej przepustowości. Równocześnie tworzone większe obszarowo obwody lub w wielu przypadkach likwidowano je, powołując na ich miejsce rozlokowane w terenie posterunki straży leśnej (10).

Reforma organizacyjna podstawowych jednostek w docelowych założeniach nie została jeszcze zakończona i proces łączenia tych jednostek odbywa się w dalszym ciągu.

W wyniku dokonanych zmian organizacyjnych terenowych jednostek Lasów Państwowych przeciętna powierzchnia nadleśnictwa w skali krajowej wzrosła z 6,6 tys. ha lasów państwowych i 1,6 tys. ha lasów nie stanowiących własności Państwa w 1969 r. do 14,8 tys. ha lasów państwowych i 3,7 tysięcy ha lasów nie stanowiących własności Państwa w 1974 r. (11).

Niezależnie od powyższego nastąpiły w tym czasie zmiany liczbowe przedsiębiorstw zgrupowanych w Lasach Państwowych, a mianowicie w dniu 12 grudnia 1972 r. powołane zostało przedsiębiorstwo Biuro Studiów i Projektów Lasów Państwowych w Łodzi, zaś z dniem 1 stycznia 1974 weszło w skład Lasów Państwowych Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej oraz Instytut Badawczy Leśnictwa⁽¹²⁾.

Stan liczbowy jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych na koniec 1974 r. wynosił 24, w tym: 17 okręgowych zarządów lasów państwowych, Instytut Badawczy Leśnictwa w Warszawie, Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej, Biuro Studiów i Projektów Lasów Państwowych, 2 Przedsiębiorstwa Naprawy Taboru Leśnego, Przedsiębiorstwo Zaopatrzenia Technicznego Leśnictwa w Poznaniu, Naczelny Zarząd Lasów Państwowych w Warszawie.

Liczba jednostek organizacyjnych podporządkowanych okręgowym zarządom lasów państwowych na koniec 1974 r. wynosiła razem 535⁽¹³⁾, w tym: 438 nadleśnictw, 46 zespołów składnic, 23 ośrodki transportu leśnego, 22 ośrodki remontowo-budowlane, 1 gospodarstwo topolowe, 1 gospodarstwo rybackie.

Porównując liczbę jednostek organizacyjnych podporządkowanych okręgowym zarządom lasów państwowych w 1974 r., tj. 535 i w 1969 r., tj. 1128 — zmniejszenie wynosi 593 jednostki organizacyjne, czyli ponad 50% stanu wyjściowego. Jeżeli w początkowym okresie istnienia Lasów Państwowych na 1 okręgowy zarząd lasów państwowych przypadało średnio 66,2 jednostek organizacyjnych, to na koniec 1974 r. — już tylko 31,5 jednostek. Tak znaczne zmniejszenie liczbowe jednostek organizacyjnych podporządkowanych okręgowym zarządom lasów państwowych spowodowało z kolei konieczność zmniejszenia liczby okręgowych zarządów lasów państwowych⁽¹⁴⁾.

Z dniem 1 lipca 1975 r. ulega więc likwidacji 7 okręgowych zarządów lasów państwowych. Wobec tego średnia liczba jednostek organizacyjnych podporządkowanych okręgowemu zarządowi wzrosła ogółem z 31,5 do 53,5, natomiast liczba jednostek organizacyjnych wchodzących w skład Lasów Państwowych zmniejszyła się z 24 do 17.

4. EFEKTY EKONOMICZNE WYNIKAJĄCE Z DOTYCHCZASOWYCH ZMIAN STRUKTURY ORGANIZACYJNEJ LASÓW PAŃSTWOWYCH

W rezultacie dokonanych w latach 1970—1974 zmian organizacyjnych w Lasach Państwowych nastąpiło zmniejszenie zatrudnienia pracowników umysłowych w leśnictwie (nadleśnictwach, zespołach składnic i biurach OZLP — razem), przy równoczesnym wzroście wykonawstwa podstawowych zadań produkcyjnych (tab. 1).

Jednocześnie ze zmniejszeniem ogólnej liczby pracowników umysłowych w leśnictwie nastąpiły zmiany w strukturze zatrudnienia tych pracowników. Zwiększona została stosunkowa liczba zatrudnionych pracowników inżynieryjno-technicznych, a zmniejszona liczba zatrudnionych pracowników administracyjno-biurowych i pracowników służby ochronnej (gajowych) (tab. 2).

Zmiany zatrudnienia i wykonawstwa zadań rzeczowych

	Lata					Wskaźnik 1974 1969/70
	1969/70	1971	1972	1973	1974	
1. Zatrudnienie pracowników umysłowych w leśnictwie	32 549	32 488	31 857	30 524	29 655	91,1
2. Wykonanie podstawowych zadań rzeczowych						
— pozyskanie grubizny ogółem tys. m ³	16 898,1	16 954	17 451	18 660	19 761,1	116,9
— pozyskanie żywicy — ton	19 821	20 433	21 443	22 273	23 000	116,0

Tabela 2

Zmiany struktury zatrudnienia

Wyszczególnienie	Lata					Wskaźnik 1974 1969/70
	1969/70	1971	1972	1973	1974	
Pracownicy umysłowi leśnictwa — razem osób	32 549	32 488	31 857	30 524	29 655	91,1
w tym:						
prac. inż.-techn.	14 820	15 235	15 603	16 213	16 038	108,2
prac. adm.-biurowi	7 628	7 572	7 264	6 240	6 063	79,5
prac. służb. ochronnej	10 101	9 683	8 987	8 071	7 554	74,8

W wyniku zmniejszenia zatrudnienia pracowników umysłowych w leśnictwie i wyższego wykonania zadań rzeczowych w latach 1969/1970 do 1974 r. wzrosła wydajność pracy.

Również zmiany w strukturze zatrudnienia pracowników umysłowych w leśnictwie powstałe w następstwie reorganizacji Lasów Państwowych w latach 1969/1970—1974 r. należy uznać za objaw pozytywny, gdyż stosunkowy wzrost zatrudnienia pracowników inżynieryjno-technicznych jako grupy pracowników wyżej kwalifikowanych i bardziej związanych z produkcją, przy równoczesnym zmniejszeniu pozostałych grup pracowniczych, wpłynął na wzrost wydajności pracy⁽¹⁵⁾.

5. PROBLEM DOCELOWEJ STRUKTURY ORGANIZACYJNEJ LASÓW PAŃSTWOWYCH

Zakładając, że dotychczasowe zmiany struktury organizacyjnej Lasów Państwowych nie są ostateczne, należałoby rozważyć ich docelową formę organizacyjną. Problem docelowej struktury organizacyjnej Lasów Pań-

stwowych oraz kierunków dalszych rozwiązań organizacyjnych Lasów Państwowych budzi zainteresowanie przede wszystkim ogółu pracowników leśnictwa.

Obecna struktura organizacyjna Lasów Państwowych nie wydaje się właściwa z następujących powodów:

- stosunkowo dużych obszarów leśnych wchodzących w skład poszczególnych przedsiębiorstw (okręgowych zarządów lasów państwowych⁽¹⁶⁾),
- zarządzania przez jedno przedsiębiorstwo gospodarką leśną na terenie kilku województw i na obszarze części województw,
- trudności w bezpośrednim zarządzaniu oraz właściwym nadzorze i kontroli ze strony kierownictwa przedsiębiorstwa nad zakładami pracy położonymi w poszczególnych województwach i koordynacji działalności przedsiębiorstwa w przekrojach wojewódzkich oraz na obszarze działania przedsiębiorstwa (okręgowego zarządu lasów państwowych),
- konieczność opracowywania dodatkowych planów i sprawozdawczości z działalności gospodarczej w przekrojach wojewódzkich, z zakładów pracy położonych na terenie poszczególnych województw, a więc dublowanie ww. prac w przedsiębiorstwie (okręgowym zarządzie lasów państwowych),
- trudności z finansowaniem zakładów i z rozliczeniami finansowymi oraz z kontrolą finansową funduszu płac w skali województw.

W docelowej strukturze organizacyjnej Lasów Państwowych należałoby uwzględnić i wziąć pod uwagę zarówno potrzeby gospodarki leśnej, jak i też wprowadzone zmiany organizacyjne terenowej administracji państwowej (likwidacje powiatów i zwiększenie liczby województw). Usprawnienie organizacyjne Lasów Państwowych polegać powinno na większej koncentracji poziomej produkcji (zadań).

Wskazane byłoby więc zintegrowanie jednostek organizacyjnych, zarówno produkcyjnych jak zarządzania, związanych z gospodarką leśną i doprowadzenia do kompleksowej gospodarki zasobami leśnymi i tym co las wytwarza w jednym przedsiębiorstwie.

Za najwłaściwsze rozwiązanie docelowej struktury organizacyjnej Lasów Państwowych należałoby uważać połączenie na szczeblu wojewódzkim wszystkich zakładów produkcyjnych związanych z gospodarką leśną, w jedno wielozakładowe przedsiębiorstwo Lasów Państwowych mające charakter kombinatu leśnego. Działalność gospodarcza przyszłego wielozakładowego przedsiębiorstwa Lasów Państwowych (kombinatu leśnego) obejmować powinna oprócz dotychczasowej działalności okręgowych zarządów lasów państwowych, urządzenie lasu, zbiór i przerób runa leśnego, pierwsiastkowy przerób drewna (tartaki i inne), obrót drewnem i dziczyzną, naprawy taboru mechanicznego, budownictwa leśnego łącznie z projektowaniem oraz nadzór nad lasami nie stanowiącymi własności Państwa.

Powołanie na szczeblu województwa wielozakładowego przedsiębiorstwa Lasów Państwowych (kombinatu leśnego), stworzyłoby warunki do lepszego i pełniejszego wykorzystania rezerw produkcyjnych w każdym województwie, lepszej koordynacji produkcji oraz pełniejsze wykorzystanie sprzętu mechanicznego przez te przedsiębiorstwa przy równoczesnym zmniejszeniu zatrudnienia pracowników pośrednio produkcyjnych

(biurowych). Ponadto uproszczona byłaby kontrola i nadzór nad działalnością przedsiębiorstwa Lasów Państwowych (kombinatu leśnego) ze strony instancji politycznych i władz województwa oraz finansowanie przedsiębiorstw.

W docelowej strukturze organizacyjnej Lasów Państwowych należałoby zatem widzieć 49 wielozakładowych przedsiębiorstw Lasów Państwowych (kombinatów leśnych), Instytut Badawczy Leśnictwa i Naczelny Zarząd Lasów Państwowych jako organ wykonawczy Naczelnego Dyrektora Lasów Państwowych.

PRZYPISY

1. Struktura organizacyjna państwowego gospodarstwa leśnego przed powołaniem organizacji „Lasy Państwowe” określona była zarządzeniem nr 272 Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 10 września 1958 r. w sprawie zmian w organizacji administracji lasów państwowych (Biuletyn Ministerstwa Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego nr 20—21 z dnia 30 września 1958 r. poz. 237 z późniejszymi zmianami).
2. Dane liczbowe według Rocznika Statystycznego Leśnictwa GUS z 1971 r., z uzupełnieniem danych pozostałych jednostek według analizy działalności gospodarczej Naczelnego Zarządu Lasów Państwowych z 1967/1968 r. (Wyd. GUS Warszawa 1971).
3. Według Rocznika Statystycznego Leśnictwa GUS za lata 1945—1967 (Wyd. GUS z 1968 r.) ogólna liczba leśnictw w Polsce w 1964 r. wynosiła 6595. W okresie poprzedzającym powołanie Lasów Państwowych liczba leśnictw była jeszcze wyższa. Sprawozdanie z wykonania zatrudnienia za rok 1968/1969 wskazuje, że szacunkowa liczba obwodów wynosiła około 10 000.
4. Według danych Rocznika Statystycznego Leśnictwa GUS z 1971 odnośne wielkości kształtowały się na następującym poziomie:

wartość brutto maszyn i urz. techn.	w 1962 r. — 219,5 mln zł
	w 1969 r. — 580,6 mln zł
wartość brutto środków transport.	w 1962 r. — 891,4 mln zł
	w 1969 r. — 1589,5 mln zł
wartość brutto narzędzi przyrządów, mechanizmów i wyposażenia	w 1962 r. — 62,3 mln zł
	w 1969 r. — 115,1 mln zł
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1968 r. w sprawie przedsiębiorstw Lasów Państwowych oraz jednostki grupującej te przedsiębiorstwa (D. U. z 1969 r. nr 1, poz. 3).
6. Statut organizacji gospodarczej grupującej przedsiębiorstwa lasów państwowych pn. „Lasy Państwowe” nadany przez Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 24 lipca 1969 r.
7. Zarządzenie nr 43 Naczelnego Dyrektora Lasów Państwowych z dnia 31 grudnia 1971 r. w sprawie przeprowadzenia eksperymentu w zakresie nowej struktury organizacyjnej w państwowym gospodarstwie leśnym oraz działalności innych jednostek połączonych w latach 1970—1972.
8. Podstawowe materiały i dokumenty VI Zjazdu Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej 6—11 grudnia 1971 r.
9. Według Rocznika Statystycznego GUS z 1971 r. liczba nadleśnictw w 1970 r.

- wynosiła 975. Natomiast według danych liczbowych zawartych w analizie NZLP działalności gospodarczej Lasów Państwowych w roku 1971 — 941, w r. 1972 — 503, w r. 1973 — 472, w r. 1974 — 438 i w r. 1975 — 421. Według tych samych źródeł liczba zespołów składnic wynosiła: w r. 1970 — 72, w r. 1971 — 69, w r. 1972 — 52, w r. 1973 — 48, w r. 1974 — 46 i w r. 1975 — 44.
10. Zarządzenie nr 58 Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 6 lipca 1973 r. w sprawie ochrony lasów przed szkodnictwem (znak: N-3-250/1/73).
 11. Wyliczone na podstawie liczb zawartych w Roczniku Statystycznym Leśnictwa GUS z 1971 r. oraz analizy NZLP działalności gospodarczej Lasów Państwowych za 1974 r.
 12. Zarządzenie nr 151 Ministra LiPD z dnia 12 grudnia 1972 r. w sprawie utworzenia przedsiębiorstwa państwowego pn. Biuro Studiów i Projektów Lasów Państwowych znak: OPP-1-0030/7/72. Zarządzenie nr 2 Ministra LiPD z dnia 12 stycznia 1974 r. w sprawie zmiany nadzoru nad przedsiębiorstwem państwowym Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej znak: OPP-1-2120/1/74. Zarządzenie nr 3 Ministra LiPD z dnia 12 stycznia 1974 r. w sprawie zmiany podporządkowania Instytutu Badawczego Leśnictwa znak: OPP-1-014-1/74.
 13. Dane liczbowe NZLP z analizy działalności gospodarczej Lasów Państwowych za rok 1974.
 14. Zarządzenie Ministra LiPD od nr 38 do nr 47 z dnia 15 maja 1975 r. w sprawie połączenia przedsiębiorstw lasów państwowych (okręgowych zarządów lasów państwowych) znak: EF-1-2120-61/75 ulegają likwidacji następujące OZLP: w Gdańsku, Radomiu, Przemyśle, Siedlcach, Szczecinie, Opolu i Zielonej Górze.
 15. Dane liczbowe do tabel 1 i 2 zaczerpnięto z analiz działalności gospodarczej Lasów Państwowych i sprawozdań GUS.
 16. Przeciętna powierzchnia leśna (Lasów Państwowych i lasów nie stanowiących własności Państwa) przypadająca na OZLP wynosi w zaokrągleniu 821 tys. ha.