

Klasyfikacja nadleśnictw

Vol. Jerzy Drabarczyk

Niedawno Zakład Ekonomiki i Polityki Leśnej Instytutu Badawczego Leśnictwa skończył badania dotyczące klasyfikacji nadleśnictw zależnie od efektów gospodarowania zasobami przyrodniczymi, ludzkimi oraz ekonomicznymi, które zlecone były przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych. Jest to pierwsze tego rodzaju opracowanie z ekonomiki leśnictwa w Polsce, obejmujące kompleksowo ocenę efektów gospodarowania nadleśnictw.

Z doc. dr. hab. Januszem Kocalem i dr. Ryszardem Kwietniem, autorami tego opracowania, rozmawia Jerzy Drabarczyk.

– Jaki był cel tych badań?

J.K. – Ich intencją była ocena realizacji przez nadleśniczego celów określonych w ustawie o lasach i aktach wykonawczych. Chodzi o artykuł 13 ustawy o lasach, zgodnie z treścią którego nadleśniczy obowiązany jest do efektywnego gospodarowania zasobami przyrodniczymi nadleśnictwa. Ponadto – artykuł 35, w którym to ustawodawca nałożył na nadleśniczego obowiązek efektywnego gospodarowania zasobami ludzkimi; stanowią o tym zapisy dotyczące powoływania i odwoływania niektórych pracowników nadleśnictwa oraz zatrudniania i zwalniania pozostałych – do obowiązków nadleśniczego należy ponadto inicjowanie, koordynowanie, a także nadzorowanie działalności pracowników nadleśnictwa. Oprócz tego – postanowienia artykułu 50 ustawy o lasach, zgodnie z którym Lasy Państwowe mają obowiązek prowadzenia działalności na zasadzie samodzielności finansowej, w tym pokrywania kosztów tej działalności z własnych przychodów. Poza tym – artykuły 56 i 58 ust. 1, regulujące zasady tworzenia i gospodarki funduszem leśnym. I wreszcie – rozporządzenie Rady Ministrów z 29 września 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w PGL LP. Zgodnie z tym rozporządzeniem nadleśnictwo, podejmując się działalności ubocznej i dodatkowej zarobkowej, nie może ponosić strat.

Reasumując – ustawa o lasach oraz akty wykonawcze dotyczące gospodarki finansowej w Lasach Państwowych narzucają obowiązek

efektywnego gospodarowania przez nadleśniczego zasobami ekonomiczno-finansowymi nadleśnictwa.

– Funkcjonujące od wielu lat w praktyce leśnej stopnie trudności gospodarowania nadleśnictw składają się głównie z tzw. wskaźników cząstkowych, które można określić jako „martwe”. Co to oznacza?

R.K. – Oznacza to, że nadleśniczy na ich wielkość nie ma żadnego wpływu lub jest on niewielki. Nadleśniczy nie decyduje na przykład o strukturze siedlisk czy stopniu zróżnicowania terenu bądź strukturze klas wieku. Podobnie nie ma w zasadzie wpływu na zasięg terytorialny nadleśnictwa.

Natomiast alternatywą jest tzw. syntetyczny wskaźnik efektów gospodarowania zasobami przyrodniczymi, ludzkimi i ekonomicznymi, w skrócie KN – klasyfikacja nadleśnictw. Tu bierze się pod uwagę zestaw 18 wskaźników cząstkowych, których wielkość nadleśniczy może w znacznym stopniu kształtować.

– A zatem?

J.K. – Zestaw badanych 18 wskaźników cząstkowych charakteryzuje efekty gospodarowania zasobami przyrodniczymi, ludzkimi i ekonomicznymi. Wyróżnia się tu tzw.: stymulanty, destymulanty i nominanty. Stymulanty są wskaźnikami cząstkowymi, dla których pożądana jest tendencja wzrostowa, np. wskaźnik oceny kondycji finansowej nadleśnictwa, wyniki działalności dodatkowej i ubocznej – wartości dodatnie. Natomiast za destymulanty uznano wskaźniki, dla których pożąda-



fot. Jerzy Drabarczyk

– Syntetyczny wskaźnik efektów gospodarowania nadleśnictwami może i powinien być wykorzystany przede wszystkim przez samych nadleśniczych, jako materiał pomocniczy wspierający działania zmierzające do poprawy efektywności kierowanych przez nich jednostek – mówi Janusz Kocel

na jest tendencja spadkowa, np. udział powierzchniowy istotnych szkód od zwierzyny w powierzchni lasów I klasy wieku, liczba zatrudnionych na stanowiskach nierobotniczych w przeliczeniu na jeden punkt stopnia trudności gospodarowania nadleśnictwa, wyniki działalności dodatkowej i ubocznej – wartości ujemne. Wśród wskaźników cząstkowych

wych wyróżniono również nominanty, które należy traktować jako wzorce normalywne. Najczęściej każde odchylenie – w górę lub w dół – oceniane jest negatywnie (np. stopień zgodności składu gatunkowego upraw z wytycznymi zawartymi w planie urządzenia lasu, udatność upraw 5-letnich).

Stymulanty, destymulanty i nominanty podzielono na trzy grupy: I grupa – wskaźniki wykorzystania warunków przyrodniczo-leśnych nadleśnictwa (8 wskaźników), II grupa – wskaźniki gospodarowania zasobami ludzkimi (4 wskaźniki), III grupa – wskaźniki oceny ekonomiczno-finansowej nadleśnictwa – (6 wskaźników). Aby móc porównywać różnorodnie wskaźniki cząstkowe, zostały one znormalizowane.

– Co było kryterium wyboru tych wskaźników?

R.K. – Przede wszystkim ich wartość merytoryczna oraz możliwość wpływu na ich wielkość przez nadleśniczego i załogę nadleśnictwa, w tym głównie pracowników pełniących funkcję zastępcy nadleśniczego, leśniczych, inżynierów nadzoru i specjalistów zatrudnionych w dziale technicznym nadleśnictwa. Dane, na podstawie których wskaźniki te obliczono, pochodzą z okresów wynoszących zazwyczaj od 3 do 10 lat; w przypadku czterech wskaźników był to okres poniżej 3 lat. Zatem wpływ nadleśniczego na ich wielkość wynika przede wszystkim ze stażu pracy nadleśniczego w jednym nadleśnictwie.

– W swym opracowaniu powołujecie się panowie na wyniki badań dr. Andrzeja Radeckiego z ORWLP w Be-doniu, dotyczących relacji między kwalifikacjami nadleśniczego i warunkami gospodarczymi a wynikiem działalności nadleśnictwa...

J.K. – Tak, rzeczywiście. Na podstawie badań przeprowadzonych przez dr. Andrzeja Radeckiego, dotyczących częstości zmian na stanowisku nadleśniczego w latach 1993–2004, można zauważyć, że na 428 nadleśnictw, które poddano analizie, w 198 nie było żadnych zmian kadrowych na stanowisku nadleśniczego. Stanowi to 46,3 proc. ogólnej liczby nadleśnictw, w których nadleśniczowie legitymują się stażem powyżej 10 lat. Natomiast spośród 230 pozostałych nadleśnictw, w których takie zmiany miały miejsce, w 154 nadleśnictwach powołano nowego nadleśniczego jeden raz, w 54 zmiany miały miejsce dwa razy, w 20 – trzy razy, w jednym nadleśnictwie – cztery razy, i w jednym – aż pięć razy. W ostatnim przypadku trudno by utożsamić nadleśniczego z nadleśnictwem, w którym średnio staż nadleśniczego wyniósł 2 lata.

– Co jeszcze uwzględniono w badaniach?

R.K. – Biorąc pod uwagę zróżnicowany wpływ poszczególnych wskaźników cząstkowych na syntetyczny wskaźnik efektów gospodarowania zasobami przyrodniczymi, ludzkimi

Wskaźniki cząstkowe klasyfikacji nadleśnictw, zależnie od efektów gospodarowania zasobami przyrodniczymi, ludzkimi i ekonomicznymi, oraz ich waloryzacja punktowa w 2008 roku

Lp.	Wskaźnik cząstkowy	Waloryzacja punktowa
I.	Wskaźniki wykorzystania warunków przyrodniczych nadleśnictwa	48
1.	Stopień zgodności składu gatunkowego upraw z wytycznymi zawartymi w planie urządzenia lasu [%]	9
2.	Udatność upraw 5-letnich – przeciętna z ostatnich 5 lat [%]	8
3.	Stopień realizacji udziału powierzchniowego rębni złożonych w cięciach ogółem – narastająco w dziesięcioleciu – w stosunku do rozmiaru zaprojektowanego w planie urządzenia lasu [%]	6
4.	Czyszczenia wczesne – narastająco wykonanie w 10-leciu rozmiaru powierzchniowego zadań planu urządzenia lasu [%]	5
5.	Czyszczenia późne – narastająco wykonanie w 10-leciu rozmiaru powierzchniowego zadań planu urządzenia lasu [%]	5
6.	Trzebieże wczesne – narastająco wykonanie w 10-leciu rozmiaru powierzchniowego zadań planu urządzenia lasu [%]	6
7.	Stopień realizacji użytkowania głównego – narastająco w 10-leciu – w stosunku do zadań planu urządzenia lasu [%]	4
8.	Udział powierzchniowy istotnych szkód od zwierzyny – przeciętna z ostatnich 5 lat – w powierzchni lasów I klasy wieku [%]	5
II.	Wskaźniki gospodarowania zasobami ludzkimi	20
9.	Liczba zatrudnionych na stanowiskach nierobotniczych w przeliczeniu na 1 punkt stopnia trudności gospodarowania nadleśnictwa [osób/1 pkt]	10
10.	Wskaźnik intensywności podnoszenia kwalifikacji w okresie ostatnich 5 lat wyrażonych wielkością wydatków ujętych na MPK 117 i MPK 138 [zł/osobę na stanowiskach nierobotniczych]	4
11.	Zintegrowany wskaźnik liczby zajęć w różnych formach edukacji leśnej społeczeństwa prowadzonych przez pracowników nadleśnictwa	4
12.	Wskaźnik liczby skarg wniesionych na pracę (pracowników) nadleśnictwa w ostatnich 5 latach	2
III.	Wskaźniki oceny ekonomiczno-finansowej nadleśnictwa	32
13.	Zintegrowany wskaźnik oceny kondycji finansowej nadleśnictwa (opracowany na podstawie modeli oceny sytuacji finansowej firmy – średnia z ostatnich trzech lat)	11
14.	Wyniki działalności dodatkowej i ubocznej – średniana z ostatnich trzech lat (zł/ha powierzchni ogólnej nadleśnictwa)	4
15.	Koszty administracyjne ogółem (bez amortyzacji) przypadające na 1 punkt stopnia trudności gospodarowania nadleśnictwa [zł/1 pkt]	7
16.	Wartość grupy 1 i 2 środków trwałych (budynki i lokale oraz obiekty inżynierii lądowej i wodnej) w przeliczeniu na średnią wartość przychodów nadleśnictwa z ostatnich 3 lat	2
17.	Wskaźnik zmian udziału kosztów w przychodach w ostatnich 3 latach [%]	4
18.	Wskaźnik wykorzystania środków pozabudżetowych przez nadleśnictwo (średniana z ostatnich 3 lat) [zł/ha]	4
SUMA PUNKTÓW		100



fot. Jerzy Drabarczyk

– W metodzie „ważenia” wskaźników cząstkowych, tworzących syntetyczny wskaźnik efektów gospodarowania zasobami przyrodniczymi, ludzkimi i ekonomicznymi, wykorzystano narzędzie wspomagające, którym jest tzw. metoda ekspertów – wyjaśnia Ryszard Kwiecień

i ekonomicznymi nadleśnictw, ustalono wagę, rangę każdego z nich. W metodzie „ważenia” wskaźników cząstkowych, tworzących syntetyczny wskaźnik efektów gospodarowania zasobami przyrodniczymi, ludzkimi i ekonomicznymi wykorzystano narzędzie wspomagające, którym jest tzw. metoda ekspertów. W tym celu wybrano 43 nadleśniczych – ekspertów z nadleśnictw o zróżnicowanych warunkach gospodarowania.

– Jakie były kryteria wyboru nadleśniczych?

R.K. – Wzięto pod uwagę m.in. staż na stanowisku nadleśniczego, przebytą drogę zawodową, a także prestiż w środowisku leśników. Nadleśniczowie rozdzielili 100 punktów między 18 wskaźników cząstkowych, odzwierciedlających efekty gospodarowania nadleśnictw. W wypadku dwóch wskaźników, ze względu na ich strukturę – złożoną z kilku elementów, określono wielkości przeliczeniowe lub zastosowano metodę punktacji przedziałowej, na podstawie dostępnych w literaturze wyników badań i opinii ekspertów. Były to: liczba zajęć realizowanych w różnych formach edukacji leśnej społeczeństwa z udziałem pracowników nadleśnictwa – 8 elementów, zweryfikowana wskaźnikiem gęstości zaludnienia – z określeniem wartości przeliczeniowych, a także ocena kondycji finansowej nadleśnictwa – uwzględniono 5 elementów – me-

Syntetyczny wskaźnik efektów gospodarowania nadleśnictw może być również stosowany jako narzędzie pomocnicze przez Inspekcje Lasów Państwowych podczas kontroli kompleksowych lub problemowych.

tod oceny finansowej; w tym przypadku zastosowano metodę tzw. punktacji przedziałowej.

Przy wyznaczaniu wskaźnika liczby zajęć realizowanych w różnych formach edukacji leśnej społeczeństwa z udziałem pracowników nadleśnictw wzięto pod uwagę podział form edukacji leśnej zgodnie z obowiązującymi unormowaniami. Ponieważ nadleśnictwa znajdujące się w rejonach o wysokim stopniu zaludnienia mają większe możliwości w realizowaniu różnych form edukacji leśnej w porównaniu z nadleśnictwami, które muszą realizować działalność edukacyjną na terenach o niewielkim zaludnieniu, postanowiono wskaźnik liczby zajęć różnych form edukacji leśnej z uwzględnieniem pracowników nadleśnictwa zweryfikować odwrotnością wskaźnika gęstości zaludnienia nadleśnictwa.

– Jak oceniano kondycję finansową nadleśnictw?

J.K. – Zastosowano pięć modeli opracowanych na podstawie ustawy o rachunkowości i sprawdzonych w polskich warunkach gospodarczych. Obliczone wartości poszczególnych wskaźników cząstkowych – stymulant, destymulant i nominant – zsumowano dla poszczególnych nadleśnictw. Suma wartości odpowiadająca poszczególnym nadleśnictwom stanowi syntetyczny wskaźnik efektów gospodarowania zasobami przyrodniczymi, ludzkimi i ekonomicznymi.

Przy opracowywaniu metodyki związanej z nadaniem odpowiedniej rangi wskaźnikom cząstkowym zastosowano wskaźnik badający zgodność opinii ekspertów, czyli nadleśniczych. Wartość wskaźnika potwierdziła dostateczną zgodność ocen co do skali ważności 18 wskaźników cząstkowych, określających syntetyczny wskaźnik efektów gospodarowania zasobami przyrodniczymi, ludzkimi i ekonomicznymi.

– Czy, panów zdaniem, przy waloryzacji przez nadleśniczych 18 wskaźników cząstkowych widoczna była jakaś prawidłowość?

J.K. – Wśród trzech grup wskaźników dominująca okazała się grupa wskaźników wykorzystania warunków przyrodniczych nadleśnictw. Oznacza to, że nadleśniczowie mają obecnie na tę grupę wskaźników wpływ największy, jak również uważają ją za najważniejszą w ocenie działalności nadleśnictwa. Wskaźniki oceny ekonomiczno-finansowej nadleśnictwa, która wydawałoby się, że w ocenie nadleśniczych powinna być dominująca, znalazły się na drugim miejscu; nadleśniczowie przyznali w tej grupie wskaźników najwyższą wagę (11 pkt) „zintegrowanemu wskaźnikowi oceny kondycji finansowej nadleśnictwa”. Z kolei nadleśniczowie pracujący w nadleśnictwach będących na dopłacie z funduszu leśnego przyznali niewielką wagę wskaźnikowi „dynamika zmian udziału kosztów w przychodach”.

W wyniku analizy statystycznej liczby nadleśnictw w poszczególnych przedziałach wielkości syntetycznego wskaźnika efektów gospodarowania zasobami przyrodniczymi, ludzkimi i ekonomicznymi, wyróżniono w 2008 roku pięć grup nadleśnictw: I – o bardzo wysokich efektach gospodarowania – 14 nadleśnictw, II – o wysokich efektach gospodarowania – 149 nadleśnictw, III – o średnich efektach gospodarowania – 176 nadleśnictw, IV – o niskich efektach gospodarowania – 83 nadleśnictwa oraz V – o bardzo niskich efektach gospodarowania – 9 nadleśnictw.

– Jak w praktyce mogą być te badania wykorzystane?

J.K. – Uzyskane wyniki należy traktować wyłącznie jako wstępne i dające podstawy do dalszych prac. Przemawia za tym przede wszystkim niekompletność danych w wypadku nowo utworzonych nadleśnictw oraz potrzeba rozwiązania niektórych problemów metodycznych. Należą do nich na przykład kwestie związane z wynikami osiąganymi przez tzw. nadleśnictwa kłeskowe, w których zachwiane są relacje między zakresem wykonanych zadań a osiąganymi wynikami ekonomiczno-finansowymi. Uznanie nadleśnictwa za kłeskowe wyłączałoby je z rankingu nadleśnictw. Indywidualnego podejścia wymagają także przypadki nadleśnictw, w których pracują maszyny wielooperacyjne – w tym wypadku chodzi o rozwiązania organizacyjne. O ewentualnym wyłączeniu takich jednostek z rankingu nadleśnictw powinno decydować kierownictwo LP.

Syntetyczny wskaźnik efektów gospodarowania nadleśnictw może i powinien być wykorzystany przede wszystkim przez samych nadleśniczych, jako materiał pomocniczy wspierający działania zmierzające do poprawy efektywności kierowanych przez nich jednostek. Powinien być również stosowany jako narzędzie pomocnicze przez Inspekcję Lasów Państwowych podczas kontroli kompleksowych lub problemowych. Przemawia za tym podział syntetycznego wskaźnika efektów gospodarowania nadleśnictwa na trzy grupy tematyczne, tj.: wykorzystanie warunków przyrodniczo-leśnych, gospodarowanie zasobami ludzkimi oraz ocena ekonomiczno-finansowa nadleśnictwa. W podobny sposób wskaźnik ten powinien być wykorzystany do oceny problemowej podległych nadleśnictw przez komórki merytoryczne regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych.

Wyniki badań powinny, naszym zdaniem, zostać poddane ocenie i szerokiej konsultacji w Lasach Państwowych. Na tej podstawie powinno się podjąć dalsze prace nad weryfikacją zestawu wskaźników cząstkowych, określających efekty gospodarowania zasobami przyrodniczymi, ludzkimi i ekonomicznymi, a także nad doskonaleniem metodyki określania syntetycznego wskaźnika efektów gospodarowania nadleśnictwa.

– Dziękuję za rozmowę.