

SYLWAN

MIESIĘCZNIK POLSKIEGO TOWARZYSTWA LEŚNEGO

Wydawany z pomocą finansową Polskiej Akademii Nauk

ROK CXXIV

Warszawa, wrzesień 1980 r.

Numer 9

ANDRZEJ KLOCEK

Istota i kierunki usprawnień współczesnego modelu nadleśnictwa

Сущность и направления усовершенствования современной модели надлесничества

Essence and directions of improvements of the contemporary model
of a forest district

I

Podział pracy w leśnictwie oraz konieczność działania zbiorowego i kooperacji stały się kiedyś ekonomiczną przesłanką zorganizowania nadleśnictw lub podobnych jednostek gospodarczych. Zorganizowanie nadleśnictwa, oznaczające ustalenie jego struktury podmiotowej oraz zasad współdziałania z otoczeniem i poszczególnych elementów (komórek) między sobą, nie mogło i nie może być czynnością podjętą raz na zawsze. Układ ten podlega bowiem stałemu oddziaływaniu rozwijających się sił wytwórczych i stosunków produkcji. Równocześnie zmienia się wiedza o zasadach organizacji. Stopniowo zatem zanikają podstawy, które doprowadziły do takiej lub innej organizacji nadleśnictwa. Aby nadleśnictwo nadal mogło realizować swoje zadania, musi wprowadzać coraz nowsze i bardziej efektywne rozwiązania, zarówno techniczne jak i organizacyjne. Tym ostatnim rozwiązaniom przypisuje się dziś szczególną i rosnącą rolę. Dowodem tego jest uznanie działalności organizacyjnej za jeden z elementów sił wytwórczych lub traktowanie jej jako bezinwestycyjnego czynnika rozwoju gospodarczego. Ma to miejsce zwłaszcza w warunkach gospodarki intensywnej, w której doskonalenie organizacji jest jednym z najważniejszych czynników wzrostu efektywności produkcji leśnej i sprawności funkcjonowania nadleśnictw.

Dla ujawnienia i lepszego wykorzystania możliwości produkcyjnych

nadleśnictw podejmowane są w wielu krajach liczne badania, zmiany i udoskonalenia organizacyjne. Zmierzają one przede wszystkim do ustalenia optymalnej wielkości nadleśnictwa (1, 2), racjonalizacji jego struktury wewnętrznej (12) oraz określenia efektywnych form organizacji pracy i produkcji leśnej (6, 8, 9).

Również w Polsce problemy te stały się przedmiotem interesujących dyskusji, wypowiedzi i artykułów. Zapoczątkowały je w głównej mierze prace podjęte dla zorganizowania krajowej konferencji problemowej, zatytułowanej umownie „Model nadleśnictwa”.

Pierwszym etapem tej konferencji było sympozjum terenowe zorganizowane w nadl. Trzebież, w grudniu 1977 r. (5). Wygłoszone na nim referaty zostały opublikowane w 1978 r. na łamach „Lasu Polskiego” pod wspólnym tytułem „Model Nadleśnictwa”. Zawarte w referatach informacje i dane umożliwiły w znacznym stopniu opracowanie materiałów problemowych na konferencję krajową (7), która odbyła się w listopadzie 1978 r. w Branżowym Ośrodku Doskonalenia Kadr Lasów Państwowych w Jedlni pod Radomiem. Na konferencji wygłoszono sześć następujących referatów (7): 1) R. Wacław — Miejsce i rola nadleśnictwa w organizacji gospodarczej Lasu Państwowego; 2) Z. Patałas — Problemy organizacji prac produkcyjnych w leśnictwie; 3) H. Klimek — Struktura wewnętrzna i rozwiązania funkcjonalne nadleśnictwa; 4) T. Partyka — Wpływ postępu technicznego i organizacyjnego na kształtowanie modelu nadleśnictwa; 5) M. Podgórski — Zagadnienia oceny efektywności działalności nadleśnictwa; 6) A. Kłoczek i T. Marszałek — Synteza problemów i próba określenia kierunków usprawnień obecnego modelu nadleśnictwa.

Tytuł konferencji oraz treść referatów implikują modelowe podejście do problemu organizacji nadleśnictwa. Oznacza to skoncentrowanie uwagi na dwóch zasadniczych problemach wynikających z dwojakiego znaczenia pojęcia modelu. Pierwszym z nich jest określenie najważniejszych charakterystyk (elementów) obecnej, drugim zaś pożądanej (docelowej) organizacji nadleśnictwa.

Dotychczasowy etap doświadczeń i dyskusji wskazuje, że newralgiczne elementy obecnego i przyszłego modelu nadleśnictwa są kształtowane przez:

- 1) pozycję nadleśnictwa w ramach systemów gospodarczych wyższego rzędu;
- 2) strukturalne i funkcjonalne podsystemy wewnętrzne nadleśnictwa;
- 3) wpływ postępu technicznego na sprawność gospodarowania i organizację nadleśnictwa;
- 4) ocenę efektywności gospodarowania nadleśnictwa.

Analiza wymienionych problemów, ujęta systemowo, jest przedmiotem następnych części niniejszego opracowania, w którym wykorzystano przytoczone referaty oraz cykl artykułów zamieszczonych w „Lesie Polskim”.

II

Do scharakteryzowania nadleśnictwa jako jednostki gospodarczej można wykorzystać ujęcie systemowe, które stanowi najnowszy kierunek rozwo-

ju teorii organizacji i zarządzania. W tym ujęciu wyróżniającą cechą systemów zorganizowanych jest ich struktura hierarchiczna (4). Precyzuje ona miejsce nadleśnictwa z punktu widzenia jego podrzędności i nadrzędności oraz określa wzajemne sprzężenia nadleśnictwa z systemem wyższego rzędu.

Określenie podrzędności nadleśnictwa wymaga sprecyzowania granic systemu centralnego, którego jest ono integralnym podsystemem gospodarczym. Dopiero wtedy można ustalić, jakiego rzędu jest badany podsystem nadleśnictwa, lub, co, na jedno wychodzi, jaki zajmuje on poziom sterowania.

Centralnym dla nadleśnictwa systemem jest organizacja gospodarcza Lasy Państwowe, charakteryzująca się trójpoziomą strukturą hierarchiczną. Górny poziom tworzą naczelne organy zarządzania wymienioną organizacją, która utworzona została Rozporządzeniem Rady Ministrów z grudnia 1968 r. Jej sytuację prawną i ekonomiczną określają dwa akty ustawodawcze: ustawa z grudnia 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym oraz dekret z października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych, znowelizowany ustawą z lutego 1960 r. Ten ostatni akt wskazuje na wyraźne zbliżenie form zarządzania państwowym gospodarstwem leśnym do form stosowanych w zjednoczeniach przemysłowych, które zapoczątkowane zostały w 1958 r. Rzeczywiście, organizacja Lasy Państwowe może być traktowana jako zjednoczenie. Opiera bowiem swoją działalność na zasadach rozrachunku gospodarczego, posiada osobowość prawną, podlega wpisowi do rejestru przedsiębiorstw państwowych, kieruje nią naczelnny dyrektor, którego organem pomocniczym jest kolegium, zaś wykonawczym NZLP. Jednakże zakres jej działania obejmuje nie tylko funkcje gospodarcze, ale także funkcje administracji państwowej. Jest więc o wiele szerszy od kompetencji zjednoczeń podlegających wyłącznie dekretowi o przedsiębiorstwach państwowych.

Podsystemami sterowanymi bezpośrednio przez organ zarządzający Lasami Państwowymi są Okręgowe Zarządy Lasów Państwowych (OZLP). OZLP w liczbie 14 należą do kategorii państwowych przedsiębiorstw wielozakładowych. Są one, podobnie jak inne przedsiębiorstwa, wyodrębnione pod względem terytorialno-technicznym, organizacyjnym, prawnym i ekonomicznym. Ponadto grupują takie zakłady produkcyjne jak: nadleśnictwa, ośrodki remontowo-budowlane, ośrodki transportu leśnego, zespoły składnic i gospodarstwa rybackie.

Wyodrębnienie wymienionych zakładów jest podyktowane względami specjalizacji (tu przedmiotowo-technologicznej) oraz wymogami racjonalnego zarządzania (zasada hierarchiczności). Wyodrębnienie to występuje przede wszystkim w zakresie terytorialnym i technicznym oraz częściowo organizacyjnym i ekonomicznym, nie powoduje natomiast skutków prawnych. Takie usytuowanie nadleśnictwa sprawia, że w ramach systemu Lasów Państwowych jest ono typowym podsystemem wykonawczym, który przetwarza materiały, surowce i energię w określone produkty.

Systemy nadrzędne pełnią w tej sytuacji przede wszystkim rolę systemów zarządzania (sterowania), łącznie z pośrednim poziomem tworzonym przez system OZPL.

Konieczność zarządzania nadleśnictwem wynika z faktu, że nie działają w nim, lub też działają zbyt słabo, naturalne mechanizmy homeo-

stazy utrzymujące równowagę (stan optymalny), mimo znacznych zmian warunków zewnętrznych. Brak tych mechanizmów, występujący w systemach sztucznych, jest zastępowany odpowiednim systemem sprzężeń między nadleśnictwem a OZPL i dalej — Lasami Państwowymi. Sprzężenia te, zarówno o charakterze informacyjnym jak i zasileniowym, zapewniają homeostatyczne funkcjonowanie nadleśnictwa. Umożliwiają one bowiem utrzymanie stanu wejść i wyjść nadleśnictwa w odpowiednich normach. Przejawia się to m. in. w wyznaczaniu przez OZLP wskaźników do planu techniczno-ekonomicznego, w kształtowaniu polityki kadrowej oraz zaopatrzeniowo-inwestycyjnej nadleśnictwa. Rozległe i szczegółowe limitowanie wejść determinuje i ogranicza swobodę nadleśnictwa w realizacji funkcji transformacyjnej (produkcji), a w rezultacie powoduje, że wielkości wyjściowe (zasilanie otoczenia w dobra i usługi) mieszczą się w pożądanym granicach. W ten sposób realizacja celów nadleśnictwa sprzyja realizacji celów OZLP i Lasów Państwowych, co właśnie stanowi warunek pozostawiania wymienionych systemów w stanie równowagi gospodarczej.

Przedstawiona wyżej charakterystyka nadleśnictwa wskazuje, że jest ono (pod-) systemem, który zawsze będzie wymagał regulacji ze strony systemu wyższego rzędu — OZLP. Taka jest bowiem właściwość homeostazy gospodarczej w warunkach wieloszczeblowej struktury organizacyjnej. Zastrzeżenia budzi natomiast stan mechanizmu regulacji. Obecnie przeważają w nim nakazowe formy zarządzania, które w dłuższym okresie czasu rodzą wiele zjawisk negatywnych. Należałoby tu przede wszystkim wymienić: obniżanie zainteresowania nadleśnictw w uzyskiwaniu optymalnych wyników gospodarczych, znaczne ograniczenie samodzielności nadleśnictwa w podejmowaniu decyzji, oraz obniżanie inicjatywy kadry kierowniczej nadleśnictw. Istnieje zatem potrzeba dalszego doskonalenia obecnego modelu nadleśnictwa, nie tyle pod względem organizacyjnym, co stosowanych metod zarządzania.

III

O wewnętrznej organizacji nadleśnictwa, podobnie jak innych systemów (4, 10), decydują: zbiór, rozmieszczenie i cechy jego podsystemów oraz elementów, a ponadto zachodzące między nimi relacje. W sumie tworzą one strukturalne i funkcjonalne rozwiązania wewnętrzne. W rozwiązaniach strukturalnych dominującą rolę odgrywa układ podsystemów nadleśnictwa, do których należą poszczególne komórki organizacyjne i wchodzące w ich skład stanowiska pracy (element lub komórka stopnia zerowego).

Wszystkie komórki nadleśnictwa można podzielić na trzy kategorie: komórki funkcjonalne, komórki ruchu i komórki pozaprodukcyjne. Pierwsze z nich tworzą biuro nadleśnictwa. Nie biorą one bezpośrednio udziału w produkcji, koncentrują natomiast uwagę na zapewnieniu warunków umożliwiających sprawne funkcjonowanie nadleśnictwa i kierowanie jego działalnością przez nadleśniczego. Zadaniem komórek ruchu jest bezpośrednia realizacja określonych procesów produkcyjnych i pomocniczo-produkcyjnych. Są one wyodrębnione pod względem terytorialnym, bądź technologicznym lub przedmiotowym. Wreszcie komórki pozaprodukcyjne zajmują się zaspokojeniem socjalno-bytowych potrzeb pracowników.

Ilość i struktura wymienionych komórek oraz ich powiązania mogą dość znacznie się różnić między poszczególnymi nadleśnictwami. Największe różnice występują w zakresie komórek ruchu. Część nadleśnictw, aczkolwiek znikoma, tkwi w dawnej strukturze bez podziału na obręby i bez stosowania zespołowych form pracy. Inne natomiast nadleśnictwa przyjęły nową strukturę z podziałem na obręby, jednakże nadleśniczowie terenowi pełnią w nich rolę komórki funkcjonalnej. W niektórych jednak nadleśnictwach obręby stały się komórkami ruchu. Odmienną grupę stanowią nadleśnictwa, w których zlikwidowano podział na leśnictwa, a leśniczym powierzono realizację zadań wydzielonych wg specjalizacji technologicznej.

Przedstawione struktury wskazują, że do ważniejszych i przyszłościowych rozwiązań wewnętrznych należy zaliczyć podział obszaru nadleśnictwa na jednostopniowe komórki terytorialne oraz pogłębienie specjalizacji technologicznej i terytorialno-technologicznej komórek ruchu. Rozwiązania te rodzą jednak dodatkowe problemy. Na przykład: pogłębienie specjalizacji technologicznej zwiększa wydajność pracy, ale jednocześnie ogranicza zakres odpowiedzialności. Stąd wyłania się konieczność większej niż dotąd koordynacji oraz delegowania części uprawnień na kierowników komórek ruchu.

Oprócz zasady specjalizacji, podstawowe znaczenie ma realizacja zasady koncentracji czynności podobnych w jednorodne komórki organizacyjne. Dzięki niej staje się możliwe wykorzystanie prawa synergii pozytywnej stwierdzającego, że „współdziałanie elementów jest skuteczniejsze niż suma ich oddzielnych działań” (3). Myśl tę można zilustrować następująco (11):

$$f(a_1, a_2, \dots, a_n) > f_1(a_1) + f_2(a_2) + \dots + f_n(a_n)$$

gdzie: f oznacza funkcję efektów, zaś, symbol a elementy (stanowiska pracy).

Lewa strona nierówności występuje przy pracach realizowanych zespołowo, prawa zaś jest charakterystyczna dla indywidualnych form organizacji pracy. Obecnie są stosowane obydwie te formy, jednakże w przyszłości dominujące znaczenie, z uwagi na ich wyższą efektywność, będą mieć zespołowe formy pracy.

Upowszechnienie zespołowych form pracy wymaga spełnienia kilku zasadniczych warunków. Jednym z nich jest racjonalny dobór ludzi do poszczególnych zespołów. Powinien on uwzględnić sprawność fizyczną robotników, ich kwalifikacje, wiek oraz miejsce zamieszkania. Robotnicy o najwyższych walorach mogą tworzyć zespoły wyspecjalizowane pod względem technologicznym i charakteryzujące się dużą mobilnością terytorialną. Robotnicy o takich samych cechach, lecz zamieszkali w dużym rozproszeniu, powinni wchodzić w skład zespołów o specjalizacji terytorialno-technologicznej. Pozostali robotnicy wykonywaliby pracę indywidualnie.

Nieodzownym warunkiem zespołowych form pracy jest koncentracja zadań produkcyjnych. W obecnej praktyce stosuje się ją głównie w pozyskaniu i w produkcji szkółkarskiej, w niewielkim natomiast stopniu w pracach pielęgnacyjnych. Dalsza koncentracja zadań połączona z wla-

szcza z wprowadzaniem drogiego i wysokowydajnego sprzętu, wiąże się z rozstrzygnięciem takich problemów, jak: wielkość powierzchni koncentracji, czas nawrotu prac oraz efektywne, minimalne pole pracy w pewnym przedziale czasu dla jednego zespołu. Warto zauważyć, że zagadnienia te łączą się ściśle z optymalizacją wielkości samego nadleśnictwa i jego jednostek terytorialnych.

Upowszechnienie zespołowych form pracy wymaga ponadto ścisłego harmonogramowania prac, opracowania ramowych wytycznych i instrukcji oraz zapewnienia sprawnego dowozu, sprzętu i łączności.

IV

Nowe formy organizacji prac nie rozwiążą wszystkich problemów wynikających z niedoboru siły roboczej w leśnictwie, zwłaszcza że niedobór ten wykazuje stałą tendencję wzrostową. W tej sytuacji znaczący przyrost wydajności pracy można będzie uzyskać jedynie dzięki wprowadzeniu do praktyki nowych technik i technologii. Szczególnie korzystne pod tym względem rozwiązanie reprezentuje tzw. rozwojowy poziom technologii produkcji leśnej, polegający na stosowaniu maszyn wielooperacyjnych. Przyczynia się on bowiem do zmniejszenia pracochłonności produkcji prawie o połowę, a także do obniżenia kosztów bezpośrednich produkcji. Równocześnie jednak prowadzi do blisko dziesięciokrotnego wzrostu kapitałochłonności jednego stanowiska pracy.

Racjonalne wykorzystanie drogich i wysokowydajnych maszyn wymaga odpowiednich warunków organizacyjnych, w tym także właściwego rozmiaru prac produkcyjnych. Przeprowadzane przez IBL badania wykazały, że najlepsze wyniki uzyskuje się w nadleśnictwach dużych, których łączna powierzchnia wraz z lasami niepaństwowymi sięga prawie 30 tys. ha. Optymalna wielkość nadleśnictwa ulega jednak znacznym wahaniom w zależności od miejscowych warunków ekonomiczno-przyrodniczych. W związku z tym również w przyszłości należy się liczyć z istnieniem nadleśnictw małych, średnich i dużych.

V

Ocena nadleśnictwa jest jedną z ważniejszych funkcji zarządzania, dostarcza bowiem informacji o jego działalności, wynikach i sytuacji ekonomicznej. Zarazem stanowi ona podstawę podejmowania decyzji gospodarczych oraz określania skutków planowanych przedsięwzięć.

Spośród tych wielu kierunków oceny nadleśnictwa szczególne znaczenie ma ocena efektywności jego gospodarowania. Decyduje ona o uznaniu lub krytyce działalności nadleśnictwa przez jednostkę nadrzędną, przyczynia się do uruchomienia bodźców, określa miejsce nadleśnictwa we współzawodnictwie pracy, a przez to wpływa na społeczno-zawodową postawę załogi. Już te względy wskazują na pilną potrzebę obiektywizacji oceny efektywności działania nadleśnictwa.

Realizacja powyższego postulatu wymaga przede wszystkim ujednoczenia samego pojęcia efektywności, a następnie opracowania wskaźników, które wystarczająco dokładnie odzwierciedlałyby uzyskane przez nadleśnictwo efekty i poniesione nakłady.

W obecnej praktyce stosuje się całą gamę wskaźników oceny gospo-

darowania nadleśnictwa. Dotyczą one wszystkich kierunków i form jego działalności. Istotną ich cechą jest przyjmowanie za punkt odniesienia wielkości planowych. Uzyskanie korzystniejszych niż w planie wyników prowadzi do pozytywnej oceny i do uruchomienia bodźców. Taki system oceny pobudza do ukrywania rezerw, a więc zaniżania własnych możliwości produkcyjnych. Im bowiem niższe zadania a większe środki, tym nadleśnictwo ma większe możliwości polepszania wskaźników planowych. Mankamentów tych nie zawiera system oceny odnoszący uzyskane wyniki do roku bazowego. Nie rozwiązuje to jednak kwestii doboru wskaźników oceny, zwłaszcza przy ich znacznym zróżnicowaniu wynikającym z wielokierunkowej działalności nadleśnictwa. Idealnym rozwiązaniem byłoby opracowanie jednego syntetycznego wskaźnika.

VI

Przedstawione tutaj uwagi dotyczyły tylko niektórych problemów organizacyjno-funkcjonalnych rozwiązań obecnego modelu nadleśnictwa. Problemy te charakteryzują się znacznym stopniem spójności. Stąd też zmiana w którymkolwiek z nich wymusza zmiany w pozostałych. Z tego też względu usprawnienie modelu nadleśnictwa wymagać będzie podejmowania działań kompleksowych, popartych wynikami odpowiednich badań.

Z Instytutu Organizacji
Gospodarstwa Leśnego
SGGW--AR w Warszawie

LITERATURA

1. Jerome R. — Optimale Grösse des Forstwirtschaftsbetriebes „Erdészeti Kutatások” 67, 1970.
2. Kisielew T. — Optymalnyje rozmiery priedpriyatij lesnogo chozjajstwa, „Lesnoje Chozjajstwo” 6, 1969.
3. Kordus H. — Synergia czyli $1+1=4$ „Aura” 2, 1978.
4. Mynarski S. — Elementy teorii systemów i cybernetyki. PWN. Warszawa 1979.
5. Model nadleśnictwa. „Las Polski” 5, 1978.
6. Schroeder G. — Zur Umgestaltung der Betriebswirtschaft im Bereich der forstlichen Hauptproduktion nach den Prinzipien des Neuholländer Systems, „Die sozialistische Forstwirtschaft” 1, 1968.
7. SITLiD — Materiały na konferencję nt. „Model nadleśnictwa”, Warszawa 1978.
8. Speidel G. — Mechanisierung, Betriebsgrösse und Betriebsorganisation, „Forsttechnische Informationen” 3, 1971.
9. Steinlin H. — Forstliche Betriebsorganisation im Jahre 2000, „Schweizerische Zeitschrift f. Forstwesen” 1, 1970.
10. Trzeciński J. — Projektowanie systemów zarządzania. PWN, Warszawa 1979.
11. Zieleniewski J. — Organizacja zespołów ludzkich — wstęp do teorii organizacji i kierowania. PWN, Warszawa 1976.
12. Zvolanek J. — Pracovníci a organizační struktura v lesním hospodářství různých zemí. „Lesnictví” 10, 1972.

Praca wpłynęła do Komitetu Redakcyjnego 30 maja 1979 r.

Краткое содержание

Организация надлесничества, определение его предметной структуры и принципов взаимодействия с окружающей средой и отдельных элементов между собой, не может быть однократным действием. Постепенно исчезают принципы, которые привели к определенной его организации. Для определения важнейших направлений усовершенствования настоящей модели надлесничества, была организована в Польше общепольская конференция, которая имела место в ноябре 1978 года.

На конференции были представлены 6 рефератов, рассматривающих следующие основные проблемы: а) место надлесничества в рамках систем высшего ряда; б) структуральные и функциональные подсистемы внутри надлесничества; в) влияние технического прогресса на оперативность ведения хозяйства и организацию надлесничества и г) оценка эффективности хозяйствования надлесничества. Систематический анализ этих проблем представлен в статье.

S u m m a r y

Organisation of a forest district meaning the determination of its subject structure and principles of cooperation with surroundings and among its individual elements, cannot be a single activity. It is so, because background leading to its definite organisation is gradually disappearing. National conference, held in November 1978, was convened in Poland in order to outline important directions of the improvement of the present model of a forestdistrict. Six papers, delivered on the conference, discussed following basic problems: a) place of a forest district within systems of a higher rank, b) structural and functional internal subsystems of a forest district, c) impact of technological progress upon the efficiency of management and organisation of a forest district, and d) appraisal of the effectiveness of forest district management. Article presents systemic analysis of these problems.