

Aldona Zawojska

Joanna Domańska

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej SGGW

Ocena działalności oraz pracowników Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Studium przypadku wybranego biura powiatowego

Wstęp

Rola instytucji w gospodarce narodowej i jej rozwoju stała się w ostatnich latach przedmiotem wzmożonego zainteresowania ze strony naukowców, polityków oraz praktyków.

Przedstawiciel nowej ekonomii instytucjonalnej Oliver E. Williamson do instytucji zalicza jednostki organizacyjne, środki proceduralne (przepisy i normy) oraz system regulacyjny [Williamson, 2000].

Pojęcie „instytucja” w socjologii zostało wprowadzone przez angielskiego filozofa i socjologa Herberta Spencera na określenie trwałych elementów porządku społecznego, które (i) zaspokajają podstawowe potrzeby funkcjonalne wspólnoty ludzkiej oraz (ii) kontrolują działania jednostek i grup w społeczeństwie [Turner i in., 2002]. Strukturalną i funkcjonalną analizę instytucji Spencer przedstawia w dziele *The Principles of Sociology* [1885], gdzie wyróżnia kilka typów ewoluujących instytucji, a mianowicie: instytucje domowe (m.in. rodzina, pokrewieństwo), instytucje obrzędowe (m.in. prezenty, ukłony, wizyty, godła i ubiory, moda itp.), instytucje polityczne (polityczni zwierzchnicy, ciała doradcze, ciało przedstawicielskie, ministeria, wykonawcy rządów miejscowych, systemy wojskowe, systemy sądownicze i wykonawcze, prawa, własność, dochody), instytucje eklezjastyczne (religijne, rytualne, kościelne), instytucje zawodowe oraz instytucje industrialne (produkcyjne, gospodarka). Instytucje mogą powstawać w sposób ewolucyjny i spontaniczny, ale część z nich tworzona jest odgórnie w ramach aktywnej roli państwa w gospodarce.

Spencer uważał państwo za złą i niemoralną instytucję, która swoją działalnością w oczywisty sposób narusza prawa społeczne i nie powinna ingerować

w gospodarce i w życie społeczne¹. Zdaniem autora, wśród większości społeczeństwa utrzymuje się jednak przekonanie o konieczności interwencji państwowych i poparcie dla nich. Dlaczego? Ponieważ ci, którzy już korzystali z dobrodziejstw interwencji domagają się więcej, a pozostali oczekują konkretnych korzyści ze strony agencji rządowych i wierzą w zapewnienia, że takie korzyści mogą otrzymać albo że są one im przynależne. Im więcej organów publicznych (*public instrumentalities*) spełniających funkcje państwa i realizujących jego politykę, tym bardziej utrwala się wśród obywateli pogląd, że wszystko ma być robione dla nich, a nie przez nich. Reakcja państwa na rosnące oczekiwania obywateli i ich poparcie dla interwencji sprzyja rozrastaniu się biurokracji i wzrostowi jej władzy [Spencer, 1884, 2002].

Interwencjonizm państwowy jest typem polityki ekonomiczno-społecznej, aktywnym oddziaływaniem państwa na sferę produkcji, podziału, wymiany oraz konsumpcji. Jest systemem metod i środków regulowania przez państwo mechanizmu rynkowego w celu osiągnięcia określonych celów ogólnogospodarczych. Istnienie interwencjonizmu państwowego w gospodarce wynika z ciężącej na państwie odpowiedzialności za całokształt gospodarki.

Wśród przyczyn interwencji państwa w rolnictwie wymienia się: (*i*) niedoskonałość oraz niekompletność rynków związanych z rolnictwem; (*ii*) konieczność dostarczania rolnictwu dóbr o charakterze publicznym; (*iii*) występowanie efektów (kosztów i korzyści) zewnętrznych; (*iv*) niepełność i niedoskonałość informacji oraz (*v*) problemy dochodowe ludności rolniczej [Wilkin, 2003].

Można do nich dodać niedoskonałości dóbr publicznych niezbędnych dla rolnictwa (badania i rozwój, doradztwo, infrastruktura komunikacyjna) oraz ograniczoną dostępność, przejawiającą się wykluczeniem ekonomicznym (np. brak zasobów nieodzownych do uczestnictwa w procesie produkcyjnym oraz związanych z nim rynkach) oraz wykluczeniem społecznym i dyskryminacją (np. na podstawie płci) osób związanych z rolnictwem.

Po akcesji Polski do UE wzrosło znaczenie instytucji z założenia wspierających przemiany strukturalne w rolnictwie, rozwój regionalny oraz promujących wielofunkcyjność wsi, a także zrównoważony rozwój rolnictwa oraz obszarów wiejskich. Jedną z nich, którą można zaliczyć do instytucji sfery ekonomicznej, ale też politycznej, jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Utworzona została ona w 1994 roku jako państwowa osoba prawna, nad którą nadzór ogólny sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi, a w zakresie gospodarki finansowej minister właściwy do spraw finansów publicznych [Ustawa z dnia 29 grudnia 1993...]. Pierwotnym celem agencji było,

¹Spencer popierał niektóre interwencje państwa, na przykład w zakresie infrastruktury sanitarnej (np. łącznie zaliczał do nowych instytucji publicznych) i dróg.

ogólnie rzecz biorąc, wspieranie przekształceń strukturalnych w rolnictwie oraz na wsi. Obecnie zajmuje się ona obsługą instrumentów pomocy krajowej oraz pełni funkcję agencji płatniczej dla instrumentów WPR oraz instytucji wdrażającej dla programów, które są współfinansowane z funduszy strukturalnych UE. Jest największą agencją płatniczą w krajach UE pod względem wysokości wydatków finansowanych z EFOiGR.

Wraz z rozszerzaniem zakresu działalności ARiMR sukcesywnie wzrastała liczba osób zatrudnionych w tej instytucji. W pierwszym roku funkcjonowania agencji jej centrala zatrudniała 93 osoby, a w 1999 roku już 177 osób. W 2001 roku w centrali i oddziałach regionalnych pracowało łącznie 609 osób. W następnych latach w ARiMR następował bardzo dynamiczny wzrost zatrudnienia, zwłaszcza w utworzonych w 2002 roku biurach powiatowych. W połowie 2007 roku w agencji zatrudnionych na stałe było aż 10,8 tys. osób. Dodatkowo, zatrudnia ona również pracowników sezonowych (w 2006 r. ok. 3 tys.). Znaczną większość zatrudnionych w agencji stanowią osoby z wyższym wykształceniem (91% ogółu zatrudnionych) oraz młode, do 40. roku życia (77%).

Biura powiatowe (w liczbie 314) są jednostkami organizacyjnymi ARiMR, które bezpośrednio współpracują z rolnikami, między innymi przyjmując i weryfikując składane przez nich wnioski oraz obsługując sprawy związane z identyfikacją i rejestracją zwierząt. Na przykładzie działalności jednego z tych biur, a mianowicie Biura Powiatowego ARiMR w Radzynie Podlaskim, dokonano oceny funkcjonowania tej instytucji.

Cel badań, metody i źródła badawcze

Badanie miało na celu przeprowadzenie ewaluacji działalności ARiMR (na przykładzie radzyńskiego biura powiatowego) w następujących aspektach: (i) realizacja przez biuro płatności bezpośrednich; (ii) obsługa poszczególnych działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2004–2006; (iii) obsługa Systemu Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt (SIRZ). Oceny dokonano na podstawie percepcji działalności agencji przez rolników korzystających ze świadczonych przez nią usług.

W ramach założeń badawczych przyjęto następujące hipotezy:

1. Biuro sprawnie obsługuje krajowe i unijne instrumenty pomocy dla rolnictwa i obszarów wiejskich.
2. Biuro efektywnie współpracuje z rolnikami powiatu radzyńskiego i zapewnia dobry przepływ informacji do beneficjentów administrowanych przez agencję programów.
3. Rolnicy korzystający z usług biura pozytywnie oceniają jego działalność.

Podstawę wnioskowania stanowiły zbiorcze dane udostępnione przez radzyńskie biuro agencji, informacje zawarte w sprawozdaniach z działalności ARiMR z lat 2004–2007 oraz dane pierwotne pozyskane z przeprowadzonego wśród rolników badania ankietowego z użyciem ustrukturyzowanego kwestionariusza oraz pogłębionego wywiadu indywidualnego. Analiza obejmuje lata 2004–2007. Badanie opinii beneficjentów wykonano w okresie od 3 lutego do 15 marca 2008 roku. Oprócz metody opisowej, zastosowano narzędzia matematyczno-statystyczne (wskaźniki struktury oraz miary średnie).

Zakres działania, funkcjonowanie i zadania Biura Powiatowego ARiMR w Radzynie Podlaskim

Biuro Powiatowe ARiMR w Radzynie Podlaskim swoją działalnością obejmuje powiat radzyński, położony w północnej części województwa lubelskiego. W skład powiatu wchodzi jedna gmina miejska (Radzyń Podlaski) oraz siedem wiejskich. Na terenie powiatu znajduje się 118 miejscowości wiejskich.

Powiat radzyński zamieszkiwało w 2006 roku ok. 62 tys. osób, w tym 60% w wieku produkcyjnym. Spośród około 18 tys. pracujących prawie 60% stanowili zatrudnieni w rolnictwie, łowiectwie, leśnictwie i rybactwie. Jest to zatem typowy powiat rolniczy przy wiodącej funkcji gospodarki rolnej. Użytki rolne zajmują tu ok. 69 tys. ha, czyli ponad 71% ogólnej powierzchni powiatu (965 km²).

Biuro Powiatowe ARiMR w Radzynie Podlaskim funkcjonuje od 25 lipca 2002 roku. Jego dogodna lokalizacja (w centrum miasta, w sąsiedztwie Banku BGŻ oraz KRUS) ma duże znaczenie dla rolników, m.in. ze względu na możliwość łatwego dotarcia oraz kompleksowego załatwiania spraw.

Pracownicy biura powiatowego, jako najniższego szczebla w strukturze organizacyjnej ARiMR, mają bezpośredni kontakt z rolnikami. Punkt obsługi klienta składa się z 6 stanowisk wyposażonych w komputery. Interesanci mają do dyspozycji poczekalnię z miejscami siedzącymi i stołami, przy których mogą wypełniać dokumenty. W czasie prowadzenia badań w biurze zatrudniano 32 osoby.

Podstawowym zadaniem biura powiatowego jest przyjmowanie wniosków od beneficjentów w ramach programów realizowanych przez ARiMR oraz współpraca z punktami obsługi rolnika. Do zadań szczegółowych należą:

- sprawdzanie kompletności wniosku przedstawionego przez rolnika, wprowadzenie z niego danych do systemu informatycznego, sprawdzenie jego poprawności oraz zatwierdzanie tych danych w systemie informatycznym;

- wyjaśnienie z beneficjentem ewentualnych błędów i nieprawidłowości znajdujących się we wniosku – przez korespondencję z rolnikiem;
- kontrola i weryfikacja kwalifikowania się do pomocy przy użyciu skomputeryzowanej bazy danych oraz sprawdzenie wniosku z rejestrami zewnętrznymi;
- archiwizacja dokumentów papierowych i elektronicznych dostarczonych do biura;
- przekazywanie do właściwego oddziału regionalnego kompletnych wniosków w formie papierowej;
- autoryzacja – wydawanie decyzji o przyznaniu płatności;
- tworzenie list zbiorczych płatności i przekazywanie ich do centrali agencji;
- udzielanie informacji beneficjentom usług i przedstawicielom ARiMR dotyczących realizowanych przez nią zadań.

W latach 2004–2007 Biuro Powiatowe ARiMR w Radzynie Podlaskim obsłużyło ponad 16 tys. wniosków beneficjentów i przekazało ponad 77 mln zł w ramach wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich.

Najpopularniejszym działaniem, podobnie jak w całym kraju, były płatności obszarowe, z tytułu których w powiecie radzyńskim w 2006 roku przekazano rolnikom ponad 33,8 mln zł. Dużym zainteresowaniem cieszyło się również działanie w ramach PROW 2004–2006 „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”, z którego w latach 2005–2006 skorzystały 1484 osoby, a łączna kwota przyznanej pomocy wyniosła ponad 7 mln zł. Następne w kolejności miejsce przypadło na działanie „Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt” z alokacją 1,8 mln zł w latach 2004–2006. Najpopularniejszymi pakietami były w nim: ochrona gleb i wód, utrzymanie łąk ekstensywnych oraz rolnictwo ekologiczne. Znaczne środki biuro przekazało także na dostosowanie gospodarstw do standardów UE (w 2006 r. ok. 9 mln zł).

Radzyńskie biuro powiatowe ARiMR w opiniach rolników – wyniki badań własnych

Charakterystyka społeczno-ekonomiczna respondentów

Badaniem objęto 20 rolników. Próba do badania została dobrana celowo przy uwzględnieniu kryterium miejsca zamieszkania beneficjentów. Wybrano jedną wieś Lichy w gminie Czemierniki, obsługiwanej przez Biuro Powiatowe ARiMR w Radzynie Podlaskim. W badaniu pominięto rolników w wieku powyżej 55 lat, ze względu na to, że większość z nich przekazała gospodarstwa

w ramach programu rent strukturalnych. Liczebność próby ograniczyła skłonność rolników do udzielenia wywiadu. W tabeli 1 przedstawiono strukturę respondentów ze względu na wybrane cechy.

Udział w badaniu wzięło 12 osób w wieku 41–55 lat, 5 osób w wieku 31–40 lat oraz 3 osoby w wieku 18–30 lat. Badane osoby posiadały najczęściej (65% ankietowanych) małe gospodarstwa rolne do 10 ha. Wśród respondentów nie było rolnika, który posiadałaby gospodarstwo poniżej 1 ha, natomiast 2 osoby użytkowały duże gospodarstwa (powyżej 50 ha). Wśród respondentów dominowali rolnicy prowadzący gospodarstwo rolne ponad 20 lat (40%).

We wszystkich badanych gospodarstwach prowadzono uprawę zbóż, które w większości z nich stanowiły główną uprawę roślinną. Połowa gospodarstw uprawiała ziemniaki, ale głównie z przeznaczeniem na spożycie własne w gospodarstwie domowym. Rzepak i rzepik siały największe obszarowo gospodarstwa. Zdecydowana większość respondentów prowadziła chów trzody chlewnej (80%). W drugiej kolejności znajdował się chów bydła mięsnego oraz bydła mlecznego (po 25% wskazań).

Tabela 1

Charakterystyka respondentów ze względu na wybrane cechy

Cechy		Udział procentowy
Płeć	Mężczyzna	60,0
	Kobieta	40,0
Wiek (lata)	18–30	15,0
	31–40	25,0
	41–55	60,0
	> 55	0,0
Wielkość gospodarstwa (ha)	0–1	0,0
	2–5	15,0
	6–10	50,0
	11–20	10,0
	21–50	15,0
	> 50	10,0
Okres prowadzenia gospodarstwa rolnego (lata)	0–1	0,0
	2–5	10,0
	6–10	20,0
	11–15	10,0
	16–20	20,0
	> 20	40,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Kontakt rolników z Biurem Powiatowym ARiMR

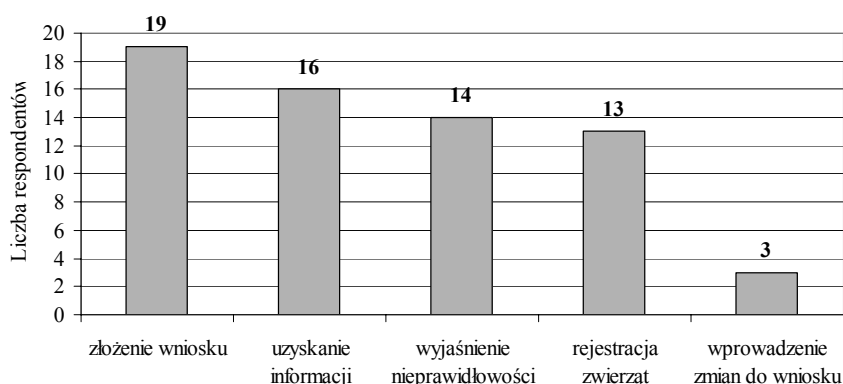
Respondenci zapytani o to, jak często kontaktują się osobiście z Biurem Powiatowym ARiMR w Radzynie Podlaskim w 17 przypadkach (85%) odpowiedzieli, że kilka razy w roku. Najczęstszym powodem obecności w biurze było złożenie wniosku (95%), natomiast rzadziej wprowadzenie zmian do wniosku (15%). Częstym powodem pobytu klientów w biurze było uzyskanie informacji lub wyjaśnienie różnych nieprawidłowości (wykres 1).

Na pytanie „Czy miał(a) Pan/Pani kłopoty z załatwieniem sprawy?” 18 osób (90%) odpowiedziało przecząco, natomiast w przypadku 2 respondentów powodem trudności z załatwieniem sprawy był zbyt długi czas podejmowania decyzji przez pracowników ARiMR oraz ich niekompetencja.

Wszyscy respondenci składali osobiste wizyty w biurze w celu załatwiania spraw. Innym popularnym kanałem komunikacji był kontakt telefoniczny z pracownikami biura oraz korzystanie z pośrednictwa innych osób. Żaden z rolników nie komunikował się z biurem za pośrednictwem poczty elektronicznej i faksu, co wynika z utrudnionego dostępu mieszkańców wsi do tych środków przekazu informacji.

Z przeprowadzonych badań wynika, że tylko 30% ankietowanych ma dostęp do Internetu, a jedynie 15% korzysta z Internetu częściej niż raz w tygodniu. Zaledwie jeden respondent przyznał, że korzystał z witryny internetowej ARiMR w celu uzyskania informacji o programach oraz zapoznania się z aktualnościami.

Agencja najczęściej dociera do rolników z informacją poprzez: bezpośrednie spotkania, kolportaż broszur, ulotek, artykuły i ogłoszenia prasowe, audycje telewizyjne i radiowe, telefonicznie lub listownie. W 18 przypadkach rolnicy otrzymali korespondencję z biura powiatowego o błędach i nieprawidłowościach



Wykres 1

Cel kontaktu rolników z Biurem Powiatowym ARiMR w Radzynie Podlaskim

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

w złożonym wniosku, z czego 89% osób odpowiedziało, iż otrzymały kompetentną pomoc w wyjaśnieniu tych nieprawidłowości.

Roczne koszty transakcyjne ponoszone przez poszczególnych rolników związane z kontaktowaniem się z Biurem Powiatowym ARiMR w Radzynie Podlaskim, wypełnianiem wniosków oraz kompletowaniem dokumentów przedstawiono w tabeli 2. W sumie 20 rolników oszacowało swoje koszty łącznie na 10 580 zł rocznie. Bardzo duża rozpiętość oszacowań (od 50 zł do 3500 zł rocznie) wynika z różnej wielkości badanych gospodarstw, a w konsekwencji z różnorodności wykorzystywanych programów pomocowych. Jedni respondenci korzystali wyłącznie z płatności bezpośrednich, a inni z wielu programów wymagających zgromadzenia potrzebnej dokumentacji. Uśredniając te wielkości, przeciętnie rolnik poniósł koszt w wysokości 529 zł rocznie. Mediana kosztów transakcyjnych wynosiła 150 zł rocznie, natomiast dominanta odpowiednio 100 zł.

Tabela 2

Roczne koszty transakcyjne ponoszone przez beneficjentów objętych działalnością Biura Powiatowego ARiMR w Radzynie Podlaskim

Roczne koszty (zł)	Liczba osób	Udział (%)	Skumulowana liczba osób	Procent skumulowany (%)
50	2	10,0	2	10
80	1	5,0	3	15,0
100	5	25,0	8	40,0
150	3	15,0	11	55,0
200	3	15,0	14	70,0
250	1	5,0	15	75,0
400	2	10,0	17	85,0
2000	1	5,0	18	90,0
2300	1	5,0	19	95,0
3500	1	5,0	20	100,0
Suma	20	100,0	x	x

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Ocena pracowników i usług realizowanych przez Biuro Powiatowe ARiMR w Radzynie Podlaskim

W wielu krajach mierzenie poziomu satysfakcji interesariuszy z jakości usług realizowanych przez agencje publiczne stało się powszechną metodą ewaluacji stosowaną przez organizacje i władze publiczne różnych szczebli [patrz np. Gowan, 2001; Callahan i Gilbert, 2005; Giannoccaro i in., 2008].

Autorki, między innymi na podstawie teoretycznych rozważań Olsena [2003], wychodzą z założenia, że obywatele powinni mieć wpływ na cele, zadania oraz funkcjonowanie publicznych organizacji, w tym typu administracyjnego, jak też możliwość ich kontroli. Badanie opinii publicznej bądź badanie satysfakcji użytkowników usług publicznych można uznać za jedną z metod partycypacji społecznej w procesach administrowania.

Zasoby ludzkie, rozumiane przez ekonomistów jako zasoby pracy (jej ilość i jakość) będące jednym z czynników produkcji, decydują nie tylko o obiektywnych wynikach każdej organizacji, ale też o jej subiektywnym postrzeganiu przez odbiorców wytwarzanych przez nią dóbr lub usług. Co więcej, to, jak zatrudnione w danej organizacji osoby postrzegają swoją pracę, a także siebie samych, może po części zależeć od tego, jak ich praca jest faktycznie oceniana lub jak wydaje się im być oceniana przez obywateli, klientów bądź konsumentów [patrz np. Melkers i Thomas, 1998; Tornow i Wiley, 1991].

Jeśli chodzi o ankietowanych rolników, to mają oni na ogół dobre zdanie na temat osób zatrudnionych w wybranym biurze agencji. Zdecydowanie wskazywali na pozytywne cechy pracowników obsługi klientów, takie jak życzliwość (70% ankietowanych), fachowa wiedza (60%) oraz zaangażowanie (55%). Żaden z badanych rolników nie poczuł się lekceważony przez jakiegokolwiek pracownika biura (wykres 2).



Wykres 2

Cechy pracowników Biura Powiatowego ARiMR w Radzynie Podlaskim według ankietowanych rolników

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

W przypadku 85% respondentów udzielone przez pracowników biura informacji i wyjaśnienia były jasne i zrozumiałe, dla pozostałych 15% ankietowanych okazały się zbyt skomplikowane i sprawiały kolejne trudności.

Rolnicy dokonali oceny pracowników biura w pięciostopniowej skali, na której 1 oznaczało ocenę najniższą, a 5 ocenę najwyższą. Średnia ocen w badanej grupie wynosiła 4,05 punktu (tab. 3).

Tabela 3

Ocena pracowników Biura Powiatowego ARiMR w Radzynie Podlaskim przez respondentów wyodrębnionych ze względu na płeć i wiek

Ocena	Liczba ocen	w %	Kobiety		Mężczyźni		Młodzi (do 40 lat)		Starsi (pow. 40 lat)	
			N	%	N	%	N	%	N	%
1	0	0,0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
2	0	0,0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
3	3	15,0	2	25,0	1	8,33	1	12,5	2	16,67
4	13	65,0	5	62,5	8	66,67	5	62,5	8	66,67
5	4	20,0	1	12,5	3	25,00	2	25,0	2	16,67
Suma	20	100,0	8	100,0	12	100,00	8	100,0	12	100,00
Średnia ocen	4,05	x	3,88	x	4,17	x	4,13	x	4,0	x

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Najczęściej występującą oceną było 4 (65% wskazań). Oceny były zróżnicowane ze względu na płeć respondentów i ich wiek. Biorąc pod uwagę średnią ocen oraz częstotliwość występowania ocen wyższych, lepiej osądzili pracowników biura mężczyźni niż kobiety oraz młodszy respondenci niż starsi.

Znacznie większe różnice w ocenie pracowników biura występowały między grupami respondentów wyodrębnionymi według powierzchni użytkowanego gospodarstwa rolnego. Rolnicy posiadający mniejsze gospodarstwa (do 10 ha) znacznie lepiej ocenili urzędników, średnia ich ocen wyniosła 4,15 punktu. Aż 84% z nich oceniło pracę obsługujących ich urzędników na 4 punkty. Niższe oceny dali rolnicy użytkujący areal powyżej 10 ha, średnia ich ocen wyniosła 3,86, a 42% z nich oceniło pracowników ARiMR na 3 punkty. Zróżnicowanie ocen między posiadaczami małych i dużych gospodarstw rolnych może wynikać z tego, iż ci pierwsi korzystają z mniejszej liczby programów i rzadziej się kontaktują z agencją, mają mniej spraw do załatwienia i bardziej pobieżnie oceniają pracowników. Z kolei osoby posiadające większe gospodarstwa częściej kontaktują się z biurem i korzystają z większej liczby programów pomocowych, często wymagających dużego nakładu pracy na zebranie dokumentów

i uzasadnienie określonych projektów, dlatego wymagania tych osób wobec pracowników agencji są wyższe, a oceny gorsze.

Oceniając ważność poszczególnych aspektów podczas załatwiania spraw w biurze ARiMR, rolnicy mogli dokonać oceny w skali porządkowej od 1 do 6, gdzie: 1 oznaczało bardzo ważne, 2 – ważne, 3 – obojętne, 4 – znikomej wagi, 5 – nieważne, 6 – nie dotyczy załatwianej sprawy. Przypisując każdej z tych ocen punkty (bardzo ważne – 5 punktów, ważne – 4 punkty, obojętne – 3 punkty, znikomej wagi – 2 punkty, nieważne – 1 punkt, nie dotyczy załatwianej sprawy – 0 punktów), wyliczono średnią ocen i dokonano rankingu ważności tych elementów (tab. 4).

Tabela 4

Ważność oraz zadowolenie z wybranych aspektów związanych z obsługą rolników przez biuro ARiMR

Wyszczególnienie	Ocena ważności			Ocena zadowolenia		
	suma punktów	średnia ocena	ranking	suma punktów	średnia ocena	ranking
Kultura obsługi klienta	86	4,3	6	81	4,05	1
Obsługa klienta	88	4,4	5	80	4	2
Wiedza i kompetencje pracownika	98	4,9	1	80	4	2
Warunki lokalowe	76	3,8	9	78	3,9	3
Godziny pracy biura	84	4,2	8	78	3,9	3
Dostęp do formularzy	84	4,2	8	78	3,9	3
Uzyskanie pełnych informacji	95	4,75	3	77	3,85	4
Pomoc w wypełnianiu dokumentów	92	4,6	4	76	3,8	5
Czas oczekiwania	85	4,25	7	70	3,5	6
Terminowe otrzymanie należności pieniężnych	96	4,8	2	68	3,4	7
Średnia ogólna	x	4,42	x	x	3,83	x

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Zdaniem ankietowanych, przy załatwianiu spraw w biurze agencji najważniejsze są kolejno: wiedza i kompetencje pracownika, terminowy przelew środków pieniężnych na konto oraz uzyskanie pełnych informacji. Jeśli natomiast chodzi o stopień zadowolenia, respondenci najwyżej ocenili kulturę obsługi klienta, a także wiedzę i kompetencje pracowników oraz jakość obsługi klienta.

Na podstawie wyników zawartych w tabeli 3 obliczono również średnią ważoną ogólnego poziomu zadowolenia z funkcjonowania biura, przyjmując

następującą procedurę: (i) kolejnym miejscom w rankingu ważności przyznano punkty (1 miejsce = 10 punktów, 2 miejsce = 9 punktów itd.); (ii) na podstawie tych punktów ustalono wagi dla każdej cechy, których suma wynosi 1; (iii) wyznaczono iloczyn średniej oceny zadowolenia i wagi; (iv) zsumowano średnie ważone dla poszczególnych elementów, otrzymując ocenę ogólną równą 3,8 punktu (tab. 5).

Tabela 5

Średnia ważona zadowolenia rolników z funkcjonowania biura ARiMR

Element	Średnia ocena zadowolenia	Ranking ważności	Punkty	Waga	Średnia ocena × waga
Wiedza i kompetencje pracownika	4,00	1	10	0,1754	0,7018
Przelew środków pieniężnych na konto	3,40	2	9	0,1579	0,5368
Uzyskanie pełnych informacji	3,85	3	8	0,1404	0,5404
Pomoc w wypełnianiu dokumentów	3,80	4	7	0,1228	0,4667
Obsługa klienta	4,00	5	6	0,1053	0,4211
Kultura obsługi klienta	4,05	6	5	0,0877	0,3553
Czas oczekiwania	3,50	7	4	0,0702	0,2456
Godziny pracy biura	3,90	8	3	0,0526	0,2053
Dostęp do formularzy	3,90	8	3	0,0526	0,2053
Warunki lokalowe	3,90	9	2	0,0351	0,1368
SUMA	x	x	57	1	3,8149

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Bazując na metodzie wyceny warunkowej, określanej jako wyrażenie skłonności do zapłaty lub woli zapłaty (*willingness-to-pay*)², respondentom zadano w kwestionariuszu pytanie o to, ile są skłonni zapłacić za otrzymanie wyższego poziomu usług ze strony biura agencji. Aż 90% ankietowanych nie wyraziło chęci ponoszenia dodatkowych kosztów.

Jak wynika z analizy kwestionariuszy, rolnicy dość dobrze oceniają działalność wybranego biura agencji. W pogłębionych wywiadach ujawnili oni

²„Skłonność do zapłaty” jest ogólnie definiowana jako maksymalna suma pieniędzy, jaką konsument dobra lub usługi byłby w stanie poświęcić, aby mieć satysfakcję z dodatniego przyrostu jakości tego dobra lub usługi [patrz np. Whitehead, 1995, Van De Walle i Bouckaert, 2003].

jednak swoje wątpliwości i uwagi dotyczące funkcjonowania agencji oraz mechanizmów, jakie obsługuje. Ważnym zarzutem wobec niej jest zbyt częsta rotacja osób zajmujących wysokie stanowiska w strukturze ARiMR. Rolnicy uważają, że należy odłączyć obsadę głównych stanowisk w tej instytucji od władzy politycznej, są za odpartyjnieniem tej instytucji i większą stabilizacją jej kierownictwa.

Większość uwag respondentów dotyczyła wymogów formalnych odnośnie do poszczególnych mechanizmów, które są ustalane ogólnie i nie są zależne od biur powiatowego. Rolnicy zgłaszają wiele wątpliwości i zastrzeżeń w sprawie obowiązujących procedur składania wniosków na poszczególne działania oraz ich rozpatrywania i przyznawania środków.

Rolnicy oczekują większego zakresu doradztwa ze strony agencji oraz szerszej informacji. Poza tym zgłaszają zapotrzebowanie na szkolenia, dotyczące w szczególności rolnictwa ekologicznego i agrobiznesu.

Podsumowanie i wnioski końcowe

Ewaluacja w formie mierzenia zadowolenia klientów bądź adresatów usług stała się w wielu krajach standardowym elementem zarządzania w administracji publicznej. Stanowi główny komponent kultury jakości usług, a identyfikacja luki pomiędzy oczekiwaniami a zadowoleniem pozwala na poprawę jakości i efektywności zadań realizowanych przez agencje rządowe i inne instytucje publiczne. Opinia interesariuszy (adresatów usługi, innych zainteresowanych grup oraz szerokiej opinii publicznej) może również spełniać ważną funkcję społecznych konsultacji oraz nacisku i kontroli społecznej nad wydatkami publicznymi.

Z przeprowadzonych badań ankietowych wynika, iż rolnicy dość wysoko oceniają funkcjonowanie wybranego oddziału ARiMR. Działalność biura lepiej jest postrzegana przez mężczyzn, młodych rolników (do 40. roku życia) oraz właścicieli małych gospodarstw (do 10 ha). Dla ankietowanych najważniejszymi elementami związanymi z obsługą klientów przez biuro były: wiedza i kompetencje pracownika, uzyskanie pełnych informacji oraz pomoc w wypełnianiu dokumentów. Ankietowani rolnicy nie są skłonni do wnoszenia dodatkowych opłat w celu uzyskania usług wyższej jakości.

Do słabych stron działalności ARiMR wskazywanych przez respondentów należą przede wszystkim skomplikowane procedury ubiegania się o środki finansowe oraz duże wymagania poszczególnych programów pomocowych, które, jak się wydaje, nie są od niej bezpośrednio zależne. Rolników niepokoi brak stabilizacji kierownictwa centrali i oddziałów agencji, częsta rotacja osób na głównych stanowiskach powodująca wzrost niepewności wśród beneficjentów.

Uzyskane wyniki badań w dużej części nie pozwalają na odrzucenie postawionych hipotez. O sprawnej obsłudze przez Biuro Powiatowe ARiMR w Radzynie Podlaskim instrumentów pomocowych dla rolnictwa i obszarów wiejskich może świadczyć liczba rozpatrzonych wniosków i wartość udzielonej pomocy w powiecie radzyńskim. Potwierdza to również pośrednio hipotezę o dobrym przepływie informacji między agencją a beneficjentami jej usług wspartą pozytywną oceną zadowolenia rolników z uzyskiwanej informacji. Nie ma również podstaw do odrzucenia hipotezy o pozytywnej ocenie działalności biura przez rolników korzystających z jej usług.

Pamiętając o tym, że wyniki przeprowadzonego badania nie są reprezentatywne i nie można ich generalizować na populację, można również postawić pytanie, czy subiektywne, dość dobre opinie rolników o funkcjonowaniu ARiMR można utożsamiać z oceną przeprowadzoną metodami obiektywnymi. Zapewne nie, zwłaszcza w świetle negatywnych ocen ARiMR przez Trybunał Obrachunkowy UE [patrz np. Sprostowanie...] czy doniesień środków masowego przekazu o różnych nieprawidłowościach w agencji.

Literatura

- CALLAHAN R.F., GILBERT G.R., 2005: End-User Satisfaction and Design Features of Public Agencies, *The American Review of Public Administration*, No 35, 57–73.
- GIANNOCCARO R., COSTANTINO N., LUDOVICO A.D., PIETROFORTE R., 2008: Measuring Citizen Satisfaction with Aspects of Public Services from a Local Authority and Determining Their Importance: A Case Study, *Public Organization Review*, No 8, 1–15.
- GOWAN M., SEYMOUR J., IBARRECHE S., LACKEY C., 2001: Service quality in public agency: same expectations but different perceptions by employees, managers and customers, *Journal of Quality Management*, No 6, 275–291.
- MELKERS J., THOMAS J.C., 1998: What Do Administrators Think Citizens Think? Administrator Predictions as an Adjunct to Citizen Surveys, *Public Administration Review*, No 58(4), 327–334.
- OLSEN J.P., 2003: Citizens, public administration and the search for theoretical foundations. ARENA Working Papers.
- SPENCER H., 1884: *The Man versus the State*, Williams & Norgate, London & Edinburgh.
- SPENCER H., 1885: *The Principles of Sociology*, 3 vols., 8 parts, Appleton-Century-Crofts, New York.
- SPENCER H., 2002: *Jednostka wobec państwa*, A. Liber, Warszawa.
- Sprostowanie do sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego dotyczącego wykonania budżetu za rok budżetowy 2006, wraz z odpowiedziami instytucji, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 273 z dnia 15 listopada 2007 r. (2007/C 309/25).

- TORNOW W., WILEY J., 1991: Service quality and management practices: a look at employee attitudes, customer satisfaction, and bottom line consequences, *Human Resource Planning*, No 14, 105–115.
- TURNER J.H., BEEGHLEY L., POWERS CH.H., 2002: The emergence of sociological theory, Wadsworth Thomson Learning, Belmont, CA.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, tekst jednolity: Dz.U. 2005, nr 31, poz. 264.
- VAN DE WALLE S., BOUCKAERT G., 2003: Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality, *International Journal of Public Administration*, Vol. 29 (8 & 9), 891–913.
- WHITEHEAD J.C., 1995: Willingness to pay for quality improvements: Comparative statistics and interpretation of contingent valuation results. *Land Economics*, No 71, 207–218.
- WILKIN J. 2003: Interwencjonizm państwowy w rolnictwie – dlaczego był, jest i będzie. [w:] Dostosowanie polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej, Kowalski A. (red.), SGH, IERiGŻ, ARR. Warszawa.
- WILLIAMSON O.E., 2000: The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead, *The Journal of Economic Literature*, Vol. 38, No 3, 595–613.

Assessing Activities and Employees of the Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture: A Case Study of Selected Local Office

Abstract

This paper summarizes perceptions of the performance of the Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture in delivering services to farmers being its key customer group. The research utilized the case study method involving document reviews, observation, survey and interviews. Data were collected using questionnaires completed by 20 farmers living in village of Lichty of Czemnierniki commune, who have been service users of the agency's district office in Radzyń Podlaski. The survey was conducted during February and March of 2008. Key objective that guided this research was to assess the opinions of the farmers regarding the importance and performance of received services as well as satisfaction with the agency's staff.

The sample farmers reported quite high levels of satisfaction with the agency's overall performance (service delivery and human resources functional skills). The average satisfaction score weighted by the importance assigned to each performance attribute was 3.8 points. The analysis revealed also that the staff of the office (including its courtesy, friendliness, knowledgeable, professionalism) on average was assessed at 4 on a 5-points scale with 1 being the lowest score.

