

Krzysztof Krukowski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

**KONCEPCJA NOWEGO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO
W ORGANIZACJACH WDRAŻAJĄCYCH POLITYKĘ ROLNĄ**

*THE CONCEPT OF NEW PUBLIC MANAGEMENT IN ORGANIZATIONS
IMPLEMENTING RURAL POLICY*

Słowa kluczowe: nowe zarządzanie publiczne, organizacja publiczna

Key words: New Public Management, public organisation

Synopsis. Po integracji Polski z Unią Europejską system wsparcia podmiotów działających w sferze agrobiznesu przybrał formę zinstytucjonalizowaną, posiadającą wiele zadań. Podmioty te mają bardzo duży wpływ na funkcjonowanie całego sektora agrobiznesu. Przedstawiono koncepcję nowego zarządzania publicznego jako modelu zarządzania organizacjami publicznymi wdrażającymi politykę rolną i rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w procesie europeizacji administracji publicznej.

Wstęp

Zarządzanie w organizacjach wspierających rozwój szeroko rozumianego agrobiznesu ma szczególne znaczenie po wejściu Polski w struktury Unii Europejskiej (UE). Zinstytucjonalizowany system wsparcia podmiotów działających w sferze rolnictwa oraz przetwórstwa rolno-spożywczego ma wiele zadań. Podmioty te mają bardzo duży wpływ na funkcjonowanie całego sektora agrobiznesu. Zadania tych instytucji można podzielić na cztery podstawowe grupy. Dotyczą one: regulowania spraw bieżących (np. administracja państwowa, samorządowa), wykonywania obowiązków wynikających z posiadania prawa własności (np. Agencja Nieruchomości Rolnych); redystrybucji środków publicznych, w tym środków pochodzących z UE (np. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rynku Rolnego) oraz kontroli i ewaluacji funkcjonowania programów wspierających działanie sektora rolno-przetwórczego. Aby można byłoby sprawnie wykonywać wyżej wymienione zadania instytucje je realizujące muszą stosować odpowiednie narzędzia zarządzania. W większości przypadków stosują one tradycyjny model administracji publicznej. Konstrukcja tego modelu opiera się na ściśle zbiurokratyzowanym systemie podejmowania decyzji sformułowanym przez Webera. Koncepcja ta była i jest często krytykowana za przestarzałość, niezdolność do szybkiej reakcji na zmiany, niewykorzystywanie potencjału pracowników oraz za marnotrawstwo środków publicznych.

Szczególnie krytyka tak zarządzanego sektora publicznego nasiliła się latami 70-tych XX wieku, kiedy to w gospodarce zaczął się odradzać nurt liberalnej koncepcji ekonomicznej. Przedstawiciele tych koncepcji stawiali na zmniejszenie udziału sektora publicznego w gospodarce. Szczególny wpływ na zmianę tradycyjnego podejścia do zarządzania w administracji miały teorie wyboru publicznego; agencji oraz kosztów transakcyjnych [szerzej Zalewski 2005]. Duży wpływ na zmiany zachodzące w szeroko rozumianym sektorze publicznym (w tym zarządzaniem w tym sektorze) miały również zmiany w ich otoczeniu. Zalicza się do nich najczęściej: nasilenie zjawiska konkurencji pomiędzy podmiotami prywatnymi i publicznymi o te same ograniczone środki, zjawiska globalizacji gospodarki, zmiany w technice i technologii, szczególnie informatyzacji i komputeryzacji. Wymienione uwarunkowania doprowadziły między innymi do pojawienia się jednej z koncepcji zarządzania organizacjami sektora publicznego, czyli nowego zarządzania publicznego (New Public Management – NPM).

Do organizacja publicznych zaliczamy wszystkie podmioty opierające się na wyborze publicznym uwzględniającym kryteria społeczne i polityczne, w odróżnieniu od organizacji prywatnych, które opierają się na wyborze prywatnym i kryteriach rynkowych. W opracowaniu przyjęto podział

organizacji ze względu na dobra, jakie one oferują. Rozważania dotyczą organizacji oferujących dobra publiczne w węższym ujęciu. Organizacje publiczne o węższym znaczeniu zaspakajają potrzeby społeczne, które są finansowane tylko ze środków publicznych. Podział ten wynika ze źródeł finansowania tych dóbr [Owsiak 1997].

Celem opracowania było przedstawienie koncepcji nowego zarządzania publicznego (NPM) jako modelu zarządzania organizacjami publicznymi wdrażającymi politykę rolną i rozwój obszarów wiejskich w Polsce w procesie europeizacji administracji publicznej¹.

Pojęcie i istota nowego zarządzania publicznego

Pojęcie nowego zarządzania publicznego pojawiło się w latach 80-tych XX wieku. Podstawa tej koncepcji opierała się na założeniu zbliżenia zarządzania publicznego do zarządzania organizacją biznesową i było to rozszerzenie istniejącego wcześniej pojęcia *public management* – zarządzanie publiczne. Jako cel zarządzania publicznego uważa się poprawę gospodarności, efektywności, skuteczności oraz sprawności sektora publicznego oraz jakości świadczonych przez niego usług [Zalewski 2006]. Kożuch [2004] wyróżnia na podstawie literatury cztery podejścia do definicji zarządzania publicznego:

- czynnościowe rozumiane jako aktywność pracowników organizacji publicznych (służb cywilnych) oraz polityków pochodzących z wyboru,
- opierające się na strukturach władzy wykonawczej i procesach zarządczych w nich zachodzących realizowane przez władzę publiczną,
- jako zarządzanie organizacjami publicznymi lub systemami organizacji publicznych,
- jako subdyscyplina nauki o zarządzaniu.

Koncepcja NPM ma zapewnić administracji publicznej pełniejsze wykorzystanie posiadanych zasobów w zakresie realizowanych celów. Nowe zarządzanie publiczne składa się z siedmiu podstawowych elementów [Hood 2002]: wprowadzenia menedżerskiego zarządzania, jasno określone standardy i mierniki działalności; większy nacisk na kontrolę wyników; dezagregacja organizacji sektora publicznego; wprowadzenie konkurencji do sektora publicznego; stosowanie metod zarządzania stosowanych w organizacjach biznesowych; oszczędne i zdyscyplinowane wykorzystanie zasobów. Nowość tego podejścia do zarządzania publicznego polega na odejściu od koncentracji się na nakładach i procedurach na rzecz wyników osiąganych przez organizacje publiczne. Wymaga to stosowania instrumentów rynkowych i myślenia strategicznego. W nowym zarządzaniu publicznym duże znaczenie ma efektywność funkcjonowania organizacji, jak również sprawność i skuteczność realizacji przez nią celów.

Nowe zarządzanie publiczne wykorzystuje coraz więcej metod i technik stosowanych w organizacjach biznesowych. Stosując te metody należy pamiętać o różnicach w celach tych podmiotów. W organizacjach świadczących usługi publiczne oprócz efektywności i skuteczności funkcjonowania pojawia się również pojęcie sprawiedliwości. Menedżerowie organizacji publicznych stają przed dylematami: jak zaspokoić potrzeby osób, które nie mogą zapłacić za usługę, jak zaspokoić potrzeby jednej grupy społecznej bez ponoszenia kosztów przez innych, jak nie doprowadzić do konfliktów pomiędzy grupami społecznymi? Te i wiele innych pytań stawianych przez zarządzającymi organizacjami świadczącymi usługi publiczne doprowadziło do rozwoju zarządzania publicznego i odejścia od dominującej formy funkcjonowania sektora publicznego, czyli administracji.

Ewaluacja zarządzania publicznego doprowadziła do powstania nowego zarządzania publicznego i jego dalszego rozwoju, czyli zarządzanie zmianami w organizacjach publicznych (Management of Organizational Change – MOCh), współrządzenia publicznego (Public Government – PG) oraz nowej służby publicznej (New Public Service – NPS) [szerzej Kożuch 2006].

Możliwości zastosowania modeli NPM w organizacjach wsparcia agrobiznesu

Wśród organizacji wspierających działalność podmiotów agrobiznesu można wyodrębnić trzy grupy organizacji: publiczne, prywatne oraz pozarządowe. Wśród organizacji publicznych wyróżnić można rządowe i samorządowe. Do grupy organizacji rządowych zaliczamy: ministerstwa, urzę-

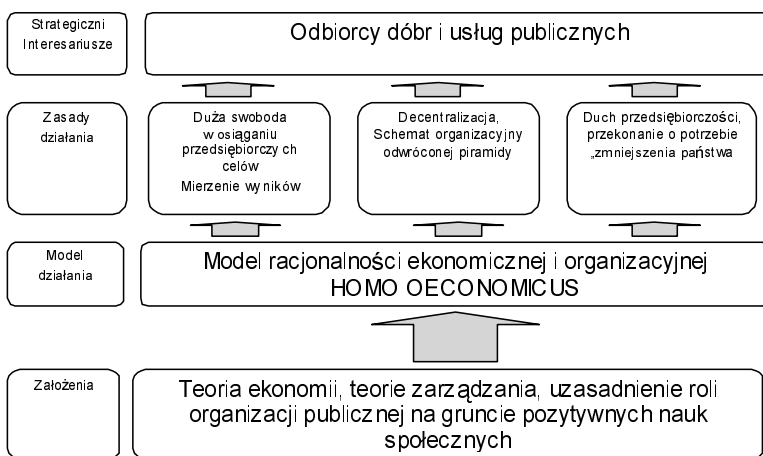
¹ Europeizacją określa się wpływ Unii Europejskiej na kraje członkowskie, w szczególności na zmiany w organizacji i funkcjonowaniu administracji publicznej [szerzej Grosse 2008].

dy wojewódzkie, agencje oraz fundusze. W przypadku organizacji samorządowych mamy do czynienia z podmiotami samorządu terytorialnego oraz podmiotami samorządów gospodarczych. Do dalszej analizy posłużono się przykładem agencji wdrażających politykę rolną i rozwoju obszarów wiejskich w Polsce.

Powstanie agencji rządowych na świecie miało uwolnić osoby zarządzające nimi od decyzji politycznych występujących w instytucjach ściśle powiązanych z budżetem państwa. Polskie doświadczenia w działalności agencji pokazują, że przesłanki dotyczące odpolitycznienia tych instytucji nie do końca zostały zrealizowane. W Polsce wyróżnić można trzy grupy nacisku na funkcjonowanie agencji. Po pierwsze, są to działacze polityczni nadzorujący prace agencji wykorzystujący swoje stanowiska dla celów partyjnych lub wyborczych. Po drugie, są to pracownicy agencji, którzy wykorzystują agencje do realizacji swoich celów, i po trzecie, beneficjenci pomocy (w większości rolnicy) uzależnieni od ustaleń administracyjnych [szerzej Grosse 2008]. Agencje rządowe działające w Polsce od kilkunastu lat, po wejściu do Unii Europejskiej, dostały do realizacji nowe zadania. Zwiększył się znaczenie zakres zadań tych instytucji ze względu na wdrażanie programów finansowanych ze środków UE oraz posiadanie prawa do przyznawania środków finansowanych pochodzących z programów UE. Nowe warunki funkcjonowania wymagają od menedżerów tych instytucji nowego podejścia do zarządzania nimi. Pomocne w tym względzie może być nowe zarządzanie publiczne.

Tradycyjny model zarządzania organizacją publiczną, czyli model biurokratyczny oparty jest na administrowaniu, które czerpie z nauk politycznych, prawnych i administracji. Model ten oparty jest na biurokratycznym stylu kierowania stosowanym przez kadre zarządzającą. W tym podejściu w strukturach organizacyjnych instytucji publicznych występują silne powiązania hierarchiczne oraz przeważa kontrola wewnętrzna. Celem tak zarządzanych organizacji jest utrwalanie porządku przyjętego przez politykę państwa. Model biurokracji zakłada, że: określone funkcje powinny być przypisane do konkretnych pozycji organizacyjnych, a pozycje powinny być powiązane w sposób zapewniający ciągłość rozkazodawstwa; każdy pracownik działa w sferze kompetencji, czyli w ramach określonych uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności, ujętych w przepisach; w organizacji występuje układ hierarchiczny; sposób zarządzania opiera się na standardowym rozkazodawstwie dostosowanym do konkretnych sytuacji; działania w organizacji są oddzielone od praw własności oraz główną formą komunikowania wewnątrz organizacji jest forma pisemna. Weber określił działania idealnej biurokracji przez stwierdzenie, że „Specyficzna natura biurokracji, (...) rozwija się tym dokładniej, im więcej jest dehumanizacji, w im większym stopniu ma powodzenie w eliminowaniu z urzędowego interesu miłości, nienawiści i wszystkich czysto osobistych, nieracjonalnych i emocjonalnych elementów ...” [Kieżun 1998]. Model zarządzania publicznego stara się wprowadzić w struktury administracji publicznej menedżerski styl kierowania, którego celem powinno być wywołanie zmian.

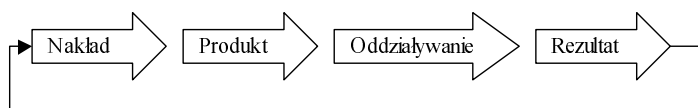
Na podstawie podstawowych podsystemów organizacji zidentyfikowany został model Nowego Zarządzania Publicznego (rys. 1).



Rysunek 1. Model Nowego Zarządzania Publicznego
Źródło: opracowanie własne na podstawie [Kozuch 2004].

Podstawą tego modelu jest założenie, że funkcjonowanie organizacji publicznej oparte jest na teorii ekonomii i zarządzania, a nie na teorii nauk o polityce. Pozwala to na wprowadzenie w podmiotach modelu racjonalności ekonomicznej opartym na dużej swobodzie osiągania celów, mierzeniu wyników, decentralizacji oraz na przekonaniu o potrzebie zmniejszenia ingerencji państwa w funkcjonowanie organizacji publicznych.

Istotą modelu nowego zarządzania publicznego w agencjach powinna być sekwencja działań oparta na mierzeniu wyników. Odejście od typowego dla administracji mierzenia przez ukierunkowanie działań na procedury (np. czy redystrybucja przydziału środków dla rolników przebiega planowo, czy dokumenty są odpowiednio oznaczone), najczęściej kontrolowane wewnętrznie na rzecz pomiaru efektów wprowadzenia procedur, czyli pomiarze osiągniętych wyników. Procedury w administracji mają na celu utrwalenie przyjętego porządku realizacji spraw publicznych, zaś w organizacjach stosujących nowe zarządzanie publiczne należy zmierzyć efekty wprowadzania zmian. Trudność tego modelu polega na określeniu mierników. W organizacjach biznesowych prostym i miarodajnym miernikiem może być zysk. W przypadku organizacji publicznych ważniejsze jest określenie sekwencji opartej na zależności pomiędzy nakładem, produktem, oddziaływaniem i rezultatem (rys. 2). Jednocześnie należy pamiętać, że każdy z tych elementów może być samodzielnym miernikiem działania.



Rysunek 2. Model pomiaru funkcjonowania organizacji publicznej

Źródło: opracowanie własne.

Jako przykład można podać dotacje inwestycyjne na modernizację gospodarstw rolnych. Agencja odpowiedzialna za redystrybucję środków wśród rolników planuje określone nakłady na kolejne lata. Wielkości tych nakładów może być miernikiem. Jednak w tym przypadku należy określić również liczbę podmiotów, które otrzymają dofinansowanie. Można je potraktować jako miernik produktu. Sama liczba nakładów pieniężnych oraz podmiotów otrzymujących dopłaty nie może stanowić jednak o efektywności funkcjonowania agencji. Należy określić również miernik oddziaływania, np. zwiększenie dochodów mieszkańców wsi, czy wzrost nakładów inwestycyjnych w gospodarstwach rolnych. Sekwencja tych mierników powinna przynieść określone, założone programami rezultaty, np. zwiększenie efektywności funkcjonowania gospodarstw rolnych. Przyjęcie powyższego modelu mierzenia wyników działalności w agencjach rządowych pozwala sprawnie, skutecznie i ekonomicznie zarządzać organizacją przez m.in.: określanie celów organizacji, wskazanie potencjalnych źródeł obniżki kosztów funkcjonowania oraz dokonywanie oceny ostatecznych rezultatów funkcjonowania. Zarządzanie organizacją publiczną nastawione na osiąganie wyników pobudza organizację do: wprowadzania innowacji w działaniu, poprawy efektywności działalności, zwiększa skuteczność funkcjonowania oraz jakość prowadzonej polityki i podejmowanych decyzji [Zalewski 2005].

Podsumowanie

Założenia nowego sposobu zarządzania publicznego pozwala na usprawnienie funkcjonowania organizacji publicznych w czterech podstawowych perspektywach funkcjonowania organizacji: klienta, finansowej, procesów wewnętrznych oraz rozwoju (podejście takie stosowane jest w instytucjach publicznych stosujących Strategiczną Kartę Wyników [Krukowski, Kamieniak 2006]). Z punktu widzenia klienta (petenta) jest to dostarczenie oczekiwanych przez nich usług (produktów), poprawa jakości świadczonych usług, poprawa dostępu do usług/produktów oraz zadowolenie klienta. W perspektywie finansowej należy zwrócić uwagę na zapewnienie efektywnego wydatkowania środków publicznych oraz zapewnienie skutecznego zarządzania finansami. Procesy wewnętrzne agencji mogą zostać usprawnione przez zapewnienia skutecznych rozwiązań prawnych, poprawienie jakości dostarczania usług przez zapożyczenia rozwiązań z „biznesu”, podniesienie skuteczności zarządzania relacjami ze społeczeństwem oraz zapewnienie skuteczności i efektywności pozyskiwania środków. Analizując korzyści w perspektywie rozwoju należy zwrócić uwagę na rozwijanie umiejętności i kompetencji pracowników, wprowadzanie nowych metod zarządzania oraz planowanie w perspektywie strategicznej.

Najbardziej pożądanym wynikiem wprowadzania zasad NPM w organizacjach typu agencje rolne jest zadowolenie i satysfakcja klienta oraz podniesienie efektywności udzielanego wsparcia. Można na to spojrzeć jako na pożądaną rezultat NPM. Korzyści, jakie z tego mogą wynikać to: ulepszenie i zmniejszenie kosztów obsługi klienta (poprawa wskaźników efektywności); możliwości w przyszłości pozyskiwania środków na funkcjonowanie oraz zwiększenie sprawności organizacyjnej.

Literatura

- Grosse T.G.** 2008: Europeizacja a lokalne uwarunkowania administracyjne (przykład agencji wdrażających politykę rolną i rozwój obszarów wiejskich w trzech nowych krajach członkowskich). *Zarządzanie Publiczne*, 1(3), 69-90.
- Hood C.** 2002: A public Management for All Seasons? [W:] *Public Management. Critical Perspectives*, Osborn S.P. (red.) Routledge, London, 185-203.
- Kieźun W.** 1998: Sprawne zarządzanie organizacjami. SGH, Warszawa, 64-65.
- Krukowski K., Kamieniak K.** 2006: Strategiczna karta wyników – narzędzie zarządzania strategicznego organizacjami publicznymi. [W:] *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, Krukowski K. (red.). UWM, Olsztyn, 47-52.
- Koźuch B.** 2006: Ewolucja zarządzania organizacjami publicznymi. [W:] *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*, Koźuch B. (red.). Fundacja Współczesne Zarządzanie, Kraków, 25-31.
- Koźuch B.** 2004: Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji. Placet, Warszawa, 74,79-80.
- Owsiak S.** 1997: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. PWN, Warszawa, 22-23.
- Zalewski A.** 2005: Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym. SGH, Warszawa, 44.
- Zalewski A.** 2006: Nowe zarządzanie publiczne jako instrument poprawy efektywności sektora publicznego. [W:] *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, Krukowski K. (red.). UWM, Olsztyn, 11-12.

Summary

After Poland's integration with the European Union, the system of supporting the organizations that run business in agribusiness area, has assumed an institutionalized form that has a lot of tasks. These organizations have a huge influence on the functioning of the whole agribusiness sector. In this article the concept of New Public Management is presented on the basis of the public organization that implement rural policy and development of rural areas in Poland under conditions of increasing Europeanization of public administration.

Adres do korespondencji:

dr Krzysztof Krukowski
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Katedra Organizacji i Zarządzania
ul. Prawocheńskiego 3
10-957 Olsztyn
tel. (0 89) 523 34 98
e-mail: kkruk@uwm.edu.pl