

Prof. dr hab. Marek Bugdol
Instytut Ekonomii, Finansów i Zarządzania
Uniwersytet Jagielloński

Kraków 12.05.2017

Wpłynęło do Dziekanatu WZiKS
Dnia 12.05.2017
Podpis *Janina Janina*

Recenzja pracy doktorskiej Pani Karoliny Jastrzębskiej pt. "Elektroniczna administracja jako narzędzie wdrażania zmian organizacyjnych w urzędach miast"

Podstawa recenzji Uchwała Rady Wydziału Z i KS oraz pismo Dziekana z dnia 13.03.2017 roku

Ocena tematu

Od wielu już lat w polskiej administracji publicznej trwają próby wdrażania zasad e-administracji. Problem polega na tym, że przeciętny obywatel nie dostrzega znaczącej poprawy jakości usług a stosowane rozwiązania (np. e-PUAP) są bardzo mało skuteczne.

Jest wiele przyczyn tego stanu rzeczy. Dostęp do e-usług jest utrudniony ze względu na przestarzałe sposoby identyfikacji klientów (wymagany profil zaufania, podpis elektroniczny), brak dostosowania przepisów prawa do nowej formy usług (np. konieczność osobistego uczestnictwa w usługach), zbyt skomplikowany obieg dokumentacji, wprowadzanie zmian, które de facto wydłużają proces realizacji usług.

Jak słusznie zauważa autorka problem e-administracji należy badać w sposób systemowy. Nie ma bowiem wiedzy dotyczącej tego, jakie konkretne czynniki wpływają na sprawność organizacyjną i jakość świadczonych usług. Dotychczasowe badania są w tym zakresie niewystarczające, bo zwykle koncentrują się na jakimś jednym wybranym czynniku-organizacyjnym, społecznym (np. partycypacyjnym) czy też technicznym.

Temat pracy jest bardzo interesujący. Pani Karolina Jastrzębska chciała zbadać, w jakim zakresie elektroniczna administracja przyczynia się do zmian organizacyjnych, a również jakie zmiany organizacyjne dokonują się w procesie implementacji e-administracji.

Zaproponowany temat pracy oceniam bardzo pozytywnie. Jest on zarówno nowatorski, jak i niezwykle wymagający.

Ocena struktury

Praca składa się z pięciu rozdziałów. Autorka kolejno omawia: podstawy teoretyczne wdrażania zmian organizacyjnych, elektroniczną administrację publiczną. Ukazuje wpływ e-administracji na wdrażanie zmian organizacyjnych. W rozdziale czwartym Pani Karolina Jastrzębska wprowadza ciekawy podział zmian organizacyjnych- w kierunku upraszczania organizacji, zwiększenia zdolności adaptacyjnej, rozwijania współpracy, w kierunku technologicznej pro aktywności. W ostatnim rozdziale autorka omawia kierunki doskonalenia zarządzania przez rozwój e-administracji.

Struktura pracy jest prawidłowa, dostosowana do tematu, celów badawczych oraz sformułowanych problemów badawczych.

Ocena celów badawczych

Cele badawcze zostały opisane na stronie 96 recenzowanej pracy. Autorka zamierzała:

- zidentyfikować zmiany organizacyjne związane z rozwojem e-administracji,

- zidentyfikować czynniki wzmacniające i hamujące sprawne wdrażanie zmian organizacyjnych, poznać wpływ zmian na sprawność funkcjonowania urzędów.

Cele badań są więc bardzo ambitne a ich realizacja w praktyce bardzo trudna. Autorka sformułowała również pytania badawcze, które są ściśle powiązane z naszkicowanymi celami.

Ocena metod, technik i narzędzi badawczych

Pani Karoliną Jastrzębską wykorzystano m.in.: analizę danych zastanych, analizę dokumentów organizacyjnych (głównie polityk i strategii rozwoju e-usług), wywiady standaryzowane i strukturalizowane, wywiady pogłębiane i swobodne

Dobór zastosowanych metod badawczych uznaję za poprawny.

Uznaję jednak, że zbyt mało uwagi poświęcono na analizę regulaminów organizacyjnych oraz procedur systemowych. Na podstawie tych dokumentów można ocenić zmiany organizacyjne dokonujące się w dwóch obszarach- a mianowicie w organizacji pracy oraz w strukturach organizacyjnych.

Ocena merytoryczna

Pierwszy rozdział pracy zatytułowano-„Wdrażanie zmian organizacyjnych jako wyzwanie zarządzania publicznego”. Doktorantka opisała istotę zarządzania publicznego, zmiany organizacyjne w administracji publicznej oraz narzędzia wdrażania zmian. Tytuł rozdziału pierwszego sugeruje, że czytelnik znajdzie w nim informacje na temat samego procesu wdrażania zmian organizacyjnych.

Autorka słusznie zauważa, że w literaturze brakuje dyskusji nad oceną sukcesu, czy też porażki wprowadzanej zmiany. Rozdział pierwszy szczególnie-a jego początkowa część- to bardzo trafny opis zmian w zarządzaniu organizacjami sektora publicznego. Autorka prawidłowo definiuje pojęcie systemu, wskazuje na różne możliwości wprowadzania zmian organizacyjnych (np. s. 29-30). (Szkoda, że opisywana teoria systemowa nie została w pełni wykorzystana w badaniach).

Słabością pierwszego rozdziału jest brak krytycyzmu wobec cytowanych poglądów (np. pogląd o istnieniu motywacji publicznej) oraz formułowanie idealistycznych wniosków (np. „organizacja publiczna jako system społeczno-ekonomiczny dąży do uzyskania równowagi wewnętrznej”).

Pozytywnie należy ocenić dokonany przez autorkę przegląd wiedzy dotyczącej konieczności upraszczania organizacji, zmian w kierunku zdolności adaptacyjnych oraz zmian w kierunku rozwijania współpracy. Rozdział drugi dotyczy w całości elektronicznej administracji.

Doktorantka definiuje pojęcie elektronicznej administracji i wskazuje na jej szerokie rozumienie(s.50). Jako recenzenta pracy cieszy mnie to, że autorka wskazuje również na krytyczne poglądy dotyczące e-administracji (poglądy Garson, Kraemer, King).

Bardzo dobrze scharakteryzowano rozwój e-administracji (choć sama nazwa podrozdziału 2.1.1 nie jest najszcześniejsza), wskazano na działania podejmowane na rzecz e-administracji.

Na słowa pochwały zasługują te części pracy, w których autorka porządkuje wiedzę dotyczącą różnych płaszczyzn e-administracji (s.56 i dalsze).

Przedstawiany podział czynników rozwoju e-administracji nie jest kompletny i zawiera liczne błędy metodyczne (np. w zakresie identyfikacji czynników wewnętrznych). Nie jest to jednak

błąd doktorantki. Przyczyną tego stanu rzeczy są błędy popełniane przez badaczy, jakich ona sama cytuje.

Interesujący jest podrozdział dotyczący rozwoju e-usług z perspektywy obywatela (tej perspektywy w całej pracy jest bardzo mało).

Dotychczasowe wyniki badań są bardzo idealistyczne i powierzchowne. Nie obejmują problemów związanych z koniecznością znajomości procedur, których realizacja spoczywa w kompetencji innych urzędów (vide CEDG).

Pozytywnie należy również ocenić dokonaną przez autorkę ocenę poziomu wdrażania elektronicznej administracji.

Doktorantka przeprowadziła własne badania empiryczne ukazujące problematykę udostępniania elektronicznej informacji publicznej oraz możliwości realizacji e-usług.

Pozytywnie oceniam wybór badanych usług. W katalogu sporządzonym przez doktorantkę znajdują się zarówno usługi proste (np. złożenie deklaracji), jak i usługi o charakterze złożonym-wieloetapowym (np. rejestracja i wyrejestrowanie pojazdów).

Przeprowadzone badania nawiązują do wcześniejszych wyników i ocen (np. Papaj i Lisiecka) i potwierdzają, że Urząd Miasta Katowice jest jednym z lepszych urzędów w Polsce w zakresie realizacji koncepcji e-administracji (być może ze względu na wdrożony system SEKAP).

Uznaję, że przeprowadzone przez Panią K. Jastrzębską badania są doskonałą płaszczyzną do rozwinięcia nowych badań - dotyczących uwarunkowań kulturowych w procesach zarządzania sektorem publicznym.

W rozdziale trzecim autorka omawia metodologiczne aspekty badań. Pozytywnie oceniam to, że doktorantka dostrzega problem zbytniego, nieraz agresywnego i niczym nieuzasadnionego dążenia do podziału nauk o zarządzaniu.

Zastosowane metody badacze przyporządkowano do źródeł gromadzenia danych (s.96-97). Badania pod względem metodycznym były bardzo trudne. Wystąpił w nich ten sam efekt co w badaniach dotyczących skuteczności wykorzystywanych metod przez służby HR. Jeśli ktoś decyduje o wyborze o i zastosowaniu określonych metod, to ma obiektywne trudności dokonania oceny ich przydatności. Zgodnie z obowiązującymi standardami autorka opisała ograniczenia wynikające z przyjętej metodyki badań (co zasługuje na pozytywną ocenę).

Przedstawiony zakres działania jednostek organizacyjnych w obszarze obsługi teleinformatycznej rodzi pytania o efektywność zmian organizacyjnych. Nie wiadomo bowiem, jak te nowe komórki organizacyjne wpływają na sprawność funkcjonowania i na ile korzystają one z usług zewnętrznych?

Kiedy czytelnik zapoznaje się z podrozdziałem 3.3, to ma wiele wątpliwości dotyczących rzetelności przytaczanych odpowiedzi. Na przykład- co dokładnie kryje się pod pojęciem upraszczania struktur i procesów (oczekujemy, że urzędy wskażą nam jakie rzeczywiste zmiany dokonały się). Powstaje pytanie, na ile elektroniczna komunikacja jest skuteczna, czy elektroniczny obieg dokumentacji nie jest w istocie powieleniem obiegu papierowego.

Czy deklarowane elastyczne formy zatrudnienia są po pierwsze - prawidłowo rozumiane a po drugie - stosowane w praktyce? Bezkrytyczne wprowadzenie zmian typu front i back office jest przyczyną wielu nieporozumień i upadku wartości organizacyjnych (np. sprawiedliwości w traktowaniu ludzi).

Stosowane elektroniczne badania satysfakcji klienta są bardzo wątpliwe (i chyba wynikają z konieczności utrzymania certyfikatów ISO).

Wszystkie powyższe uwagi nie odnoszą się do doktorantki a jedynie do kompetencji osób indagowanych.

Całą część teoretyczną pracy oceniam pozytywnie.

Autorka:

- porządkuje wiedzę, która jest rozporoszona w różnych publikacjach,
- ukazuje różne podejścia badacze,
- potrafi dokonywać syntezy różnych poglądów.

Zmiany organizacyjne dostrzeżone przez samych urzędników obejmują głównie: wprowadzenie wewnątrzorganizacyjnej komunikacji za pośrednictwem narzędzi elektronicznych, wprowadzenie zewnątrz organizacyjnej komunikacji za pośrednictwem poczty elektronicznej i regionalnych lub ogólnopolskich platform e –administracji. W bardzo małym stopniu zmiany obejmują struktury organizacyjne oraz przebieg procesów.

W rozdziale czwartym doktorantka omawia specyfikę zmian organizacyjnych charakterystycznych dla rozwoju e-administracji.

Autorka pisze, że: „dostrzegane są zmiany służące współpracy na rzecz e-administracji i dotyczące zdolności do szybkiego dostosowania się do zmieniającego się otoczenia zewnętrznego” (s.121).

Nie bardzo wiadomo, czy to sformułowanie dotyczy wprost opinii wygłaszanych przez respondentów czy też przez samą doktorantkę. Jeżeli jest to opina urzędników, to może jedynie wskazywać na bardzo słabą świadomość tego, jaki jest cel e-administracji (ponadto niewiele urzędów diagnozuje kontekst zewnętrzny organizacji).

Zmiany w kierunku upraszczania organizacji nie są zmianami o jakie obywatele zbiegają. Bo jak inaczej skomentować fakt, że obejmują one prowadzenie konsultacji społecznych, formułowanie polityk publicznych (?).

Badania obnażają patologiczne procesy wprowadzania technologii informatycznej (por. obieg dokumentacji). To, że powołano zespoły ds. wdrożenia EZD oraz referaty nie oznacza jeszcze poprawy sprawności organizacyjnej, a wręcz przeciwnie- może świadczyć o zwiększeniu kosztów międzyoperacyjnych (które nie są badane przez urzędy).

Praca ukazuje również pozytywne strony wdrażania e-administracji. Można do nich zaliczyć: badanie satysfakcji klienta, poziomu zainteresowania e-usługą czy też badanie kosztów obciążenia pracą. Takie badania wykonuje jednak niewiele urzędów. Na szczególną uwagę zasługuje wzrost świadomości pro klienckiej (np. w zakresie procesów realizacji usług geodezyjnych).

Cały opis zawarty podrozdziale 4.1.2 jest zdecydowanie lepszy –co oznacza, że autorka dobrze opisuje zdolności adaptacyjne.

Nie mam również żadnych zastrzeżeń do podrozdziału 4.1.3 Doktorantka trafnie opisuje zmiany w kierunku rozwijania współpracy.

Opisywane zmiany w kierunku technologicznej pro aktywności obejmują de facto zmiany w charakterze pracy urzędników. Trudno jest tutaj ustalić, jak te zmiany wpływają na sprawność organizacji a ściślej na skuteczność procesową.

Poprawnie zidentyfikowano czynniki dotyczące rozwoju e-administracji (są one jednak ograniczone do zestawu czynników należących do systemu społecznego).

Autorka w bardzo odważny sposób identyfikuje tzw. kluczowe czynniki zmian organizacyjnych (s.15 i dalsze). Podczas publicznej obrony pracy doktorskiej Pani K. Jastrzębska powinna odnieść się do kryteriów wyboru owych czynników.

W rozdziale piątym autorka omawia kierunki doskonalenia zarządzania przez rozwój e-administracji. Ocenie poddano: skrócenie czasu kontaktu z innymi jednostkami, zmniejszenie częstotliwości kontaktów telefonicznych, zmniejszenie zużycia papieru. Czytelnik zapoznający się z podrozdziałem 5.1.1. będzie miał kilka pytań dotyczących tego, czy nastąpiło skrócenie czasu realizowanych usług?, czy nastąpiło uproszczenie obiegu dokumentacji (czas)?, czy wdrożone zmiany organizacyjne wpłynęły na skuteczność w realizacji celów?

W badaniach zidentyfikowano również korzyści z e-administracji dla mieszkańców. Badani wskazywali na poprawę satysfakcji klientów. Niestety niewiele wiemy o tym, jak ta satysfakcja była badana. Szkoda, że w przeprowadzonych badaniach nie uwzględniono tych, którzy w najbardziej obiektywny sposób potrafiliby ocenić sprawność samego urzędu-a mianowicie klientów. To ich opinie byłyby wiążące dla potwierdzenia tego, czy wprowadzenie e-administracji przyczynia się do poprawy funkcjonowania urzędu.

Aby potwierdzić na ile wdrożone zmiany są korzystne dla klientów należałoby zadać jedno pytanie-ile usług są w stanie zrealizować klienci za pomocą e-PUAP? Podczas publicznej obrony doktorantka powinna na to pytanie odpowiedzieć.

Należy zauważyć, że Pani Karolina Jastrzębska na podstawie wyników własnych badań bardzo dobrze interpretuje poziom dojrzałości przeprowadzanych zmian. Przejawia się tutaj jej zdolność do analitycznego myślenia i opisywania zjawisk zachodzących z procesach zarządzania. Autorka nie tylko interpretuje wyniki badań ale w klarowny sposób dokonuje ich syntezy (por. tabele w rozdziale 4)

Słabością pracy jest to, że doktorantka zbyt powierzchownie odnosi się do tego, jakie są zmiany typowo organizacyjne, a więc zmiany w budowie struktury organizacyjnej, w przebiegu procesów, ich upraszczania, różnicowania wejścia i wyjścia procesów, sposobów monitorowania, nadzorowania itp. Uznaję, że zdecydowanie lepsze rezultaty badawcze można osiągać stosując nie tylko podejście systemowe ale również podejście procesowe.

Całościowa uproszczona ocena pracy

W poniższej tabeli zaprezentowano całościową ocenę pracy pod kątem kryteriów jakościowych (zgodnie z metodyką R. Kolmana).

Kryterium oceny	Pozytywna	Negatywna	Brak opinii
Trafność tematu	x		
Cele	x		
Nowatorstwo	x		
Poprawność metodyczna	x		
Struktura	x		
Wnioskowanie	x		
Kryteria oceny edytorskiej	x		

Konkluzja

Praca spełnia wymagania stawiane pracom doktorskim i dlatego wnioskuję o dopuszczenie Pani magister Karoliny Jastrzębskiej do publicznej obrony dysertacji.

Autorka przeprowadziła interesujące badania mogące być podstawą do poprawy pracy urzędów administracji terytorialnej. Wskazała na liczne słabości stosowanych praktyk, trafnie sformułowała zalecenia dotyczące poprawy sprawności organizacyjnej.

Praca spełnia wymagania zawarte ustawie o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595, z późn. zmianami).

