

Recenzja pracy doktorskiej Pani magister Joanny Snopko pt. "Zmiany w zarządzaniu a skuteczność jednostek samorządu terytorialnego".

Promotorzy: prof. dr hab. Barbara Kozuch i dr hab. Aleksander Noworól, prof. UJ.

Podstawa wykonania recenzji: Uchwała Rady Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej UJ z 17.04.2013.

Ocena tematu

Nie ulega wątpliwości, że podjęta w pracy tematyka jest aktualna. Zmiany w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego są potrzebne nie tylko po to aby zwiększać skuteczność, ale również ich efektywność. Od wielu już lat podejmowane są różne próby doskonalenia jakości świadczonych usług. Najczęściej wdrażane są różne znormalizowane systemy zarządzania jakością, metody samooceny i oceny jednostek samorządu terytorialnego (głównie CAF i Speyer). Podejmowane są próby implementacji zasad kontroli zarządczej oraz integracji tej kontroli z normami ISO 9001 i ISO 9004.

Dotychczas podejmowane wysiłki w niewielkim stopniu przyczyniają się do zwiększenia poziomu jakości świadczonych usług, ponieważ administracja publiczna (samorządowa, państwowa) zmaga się z brakiem możliwości stosowania pełnego podejścia procesowego. Dlatego podjęta problematyka badań jest jak najbardziej oczekiwana i potrzebna z punktu widzenia efektywności działania całego sektora publicznego.

Temat pracy jest również bardzo wymagający. Powstaje, bowiem zasadnicze pytanie, na ile w istniejącym systemie prawnym, ale i w pewnych kulturowych ramach działalności jednostek samorządu terytorialnego zmiany są możliwe? Uwzględniając powyższe uwagi uznaję dobór tematu pracy doktorskiej za trafny.

Ocena celów pracy

Autorka sformułowała cele badawcze jak i praktyczne. Zasadniczym celem badawczym było „zidentyfikowanie zmian organizacyjnych pod kątem możliwości wdrożenia zarządzania procesowego w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego oraz opracowanie modelu wdrożenia podejścia procesowego w celu poprawy jakości usług administracyjnych” (s.5-6).

W pracy wyróżniono również trzy cele szczegółowe (s.6) oraz cel praktyczny polegający na opracowaniu rekomendacji dla praktyków zarządzania samorządowego zainteresowanych wdrożeniem zarządzania procesowego. Cele pracy uznaję za poprawne.

Ocena metody

Zastosowany tryb badawczy i metody badań oceniam pozytywnie. Zawarte w ankiecie pytania są przemyślane, a autorka dobrze radzi sobie z ustaleniem wskaźników badanych obszarów. Na przykład, badając poszczególne aspekty kultury organizacyjnej wprowadziła ścisły podział pytań. Takie uporządkowanie pracy jest ważne, bo pozwala na precyzyjną analizę uzyskanego materiału badawczego.

Ocena struktury

Praca składa się z pięciu rozdziałów. W pierwszym rozdziale autorka omówiła podstawy teoretyczne zmian w zarządzaniu, w drugim-instrumenty zarządzania samorządowego, a w trzecim metodykę badań własnych i tradycyjne sposoby usprawniania struktury organizacyjnej. Rozdział czwarty zawiera wybrane pomysły na wprowadzenie innowacji organizacyjnych. W ostatnim z rozdziałów doktorantka przedstawia kierunki doskonalenia zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Struktura pracy jest poprawna.

Ocena merytoryczna

W rozdziale pierwszym- „Podstawy teoretyczne zmian w zarządzaniu” autorka prezentuje m.in. prawno-organizacyjne warunki zmian w systemie samorządowym. Szczegółowo omówiła zmiany zachodzące w wymaganiach prawnych¹ funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, rolę gminy w

¹ Posługuję się terminologią zawartą w normach ISO 9000: 2005 (Terminologia).

systemie samorządowym, modele zarządzania publicznego. Silną stroną tej części pracy jest zwrócenie uwagi na znaczenie zaangażowania obywatelskiego (s.26 i 49). Takie podejście jest zgodne z kierunkiem przeprowadzanych zmian zmierzających m.in. do wprowadzania kart obywatelskich. Muszą one zastąpić karty usług.

Słabością tej części pracy jest brak powiązania istniejących prawno-organizacyjnych warunków zmian z podejściem procesowym. To właśnie wymagania prawne są dzisiaj jedną z głównych przeszkód w doskonaleniu jakości usług, czego bezpośrednim dowodem jest złożoność zachodzących procesów, konieczność podejmowania decyzji w dwóch jednostkach samorządu terytorialnego, utrzymująca się funkcjonalności oraz brak efektywności zarządzania.

Aby udowodnić powyższe sformułowanie można prześledzić proces podejmowania decyzji administracyjnych dotyczących spraw obywatelskich, obsługi osób niepełnosprawnych czy zadań realizowanych w zakresie komunikacji oraz budownictwa.

W drugim rozdziale- „Instrumenty zarządzania samorządowego i możliwości wykorzystania ich w praktyce” doktorantka omówiła definicje struktury organizacyjnej i możliwości jej usprawniania, istotę kultury organizacyjnej i zarządzania procesowego.

Pozytywnie oceniam zdolności autorki do syntetyzowania wiedzy i jej porządkowania (np. tabela s.55 i s.66) oraz jej próbę zwrócenia uwagi na złożoności terminologiczne. Wysoko należy oceniać również wprowadzoną klasyfikację rodzajów reorganizacji (s.60) . Dobrze radzi sobie J. Snopko z opisem kultury organizacyjnej. Dostrzega jej różne wymiary, przejawy i elementy składowe. Doceniam również dokonywane próby opisu różnic w stosowaniu podejścia procesowego występujące między organizacjami usługowymi a urzędami oraz dostrzeganie wad i zalet podejścia procesowego, (choć niektóre wnioski np. dotyczące ograniczania kontroli są kontrowersyjne).

Nie ulega wątpliwości, że aktualnie w praktyce nie stosuje się pełnego podejścia procesowego. Konsultanci raczej opisują to, co jest zastane. W wyniku czego po wprowadzeniu systemów jakości utrwała się jedynie bałagan organizacyjny i

wzrastają koszty operacyjne. Problemem jest to, że większość wdrożonych systemów jest na bardzo niskim poziomie dojrzałości (por.np. badania A. Gibas).

Autorka powinna wyjaśnić, na podstawie jakich badań uznała, że dokonujące się zmiany w strukturach organizacyjnych zmierzają do zwiększenia ich skuteczności? (s.62) . Jeżeli tak ważną rolę w zarządzaniu urzędami odgrywa podejście procesowe, to powstaje pytanie, na ile implementacja zasad jakości przyczynia się do zmiany struktury organizacyjnej?

W rozdziale trzecim autorka opisuje wybrane sposoby usprawniania zarządzania samorządowego.

Ciekawym, a zarazem odważnym pomysłem jest wprowadzony w pracy sposób badania struktury organizacyjnej (poprzez wyróżnienie centralizacji, konfiguracji i specjalizacji) oraz wyodrębnienie trzech oddzielnych, ale w praktyce uzupełniających się wymiarów kultury. Zastosowane metody badawcze są w pełni czytelne i uporządkowane. Autorka wykorzystała koncepcje teoretyczne odnoszące się do kultury organizacyjnej.

Doktorantka prawidłowo interpretuje otrzymane wyniki badań. Bardzo dobrze radzi sobie z łączeniem wiedzy teoretycznej z wynikami badań własnych. To niewątpliwie silna strona pracy. Z niektórymi sformułowaniami należy jednak polemizować. Czy rzeczywiście duża liczba postanowień wójta (s.110) świadczy o koncentracji władzy? Znane są przypadki podejmowania decyzji formalnych pod wpływem oddolnych inicjatyw, które wynikają z wysokiego poziomu uprawomocnienia pracowników.

W przyszłości pewne badania należy uzupełnić dokonując analizy zachodzących procesów podejmowania decyzji administracyjnych, co jest zdecydowanie lepszym sposobem badania centralizacji (por np. metoda M.Mische).

Ciekawe są wyniki badań dotyczące poziomu satysfakcji klientów urzędów. Wynika z nich bardzo wyraźnie, że istnieje słaby poziom komunikacji społecznej. Jest to kolejny dowód na brak podejścia procesowego. Klienci wskazują na długi czas załatwiania spraw (s.124). Powstają zatem pytania, na ile „wizualizacja” podejmowanych działań wpływać może korzystnie na satysfakcję klientów?

W dysertacji w ciekawy sposób omówiono zmiany zachodzące w kulturze organizacyjnej. Czytelnik nie ma tutaj wątpliwości, że wybrane przez autorkę obszary badań wzajemnie uzupełniają się. Dowodem na takie sformułowanie jest ta część pracy, w której wykazywane są związki między strukturami a kulturą organizacyjną (np. poglądy Hammera, s.136-137).

Pozytywnie oceniam udane interpretacje wyników badawczych, w których autorka nawiązuje do zmian zachodzących w systemie prawnym.

W rozdziale piątym doktorantka przedstawia m.in. światowe doświadczenia we wdrażaniu zmian w publicznym zarządzaniu jakością i procesami. Jedną z najważniejszych części w tej części pracy jest model struktury procesowej. Autorka najpierw omawia opinie respondentów a następnie przedstawia własną propozycję struktury procesowej.

W odniesieniu do zaproponowanego modelu (s.184, 168) należy zadać dwa pytania: czy autorka dostrzega jakieś istniejące już rozwiązania dotyczące integracji zadań świadczonych przez USC i komórki zajmujące się sprawami obywatelskimi? Jakie są metody wyznaczania procesów kluczowych, według jakich klasyfikacji?

W odniesieniu do proponowanej mapy przepływu procesu należy zadać kolejne pytania: czy autorka widzi jakiejkolwiek możliwości uproszczenia przepływu dokumentacji?

Już dzisiaj czas podejmowanych decyzji jest bardzo zróżnicowany, co wynika z wprowadzenia różnych sposobów obiegu dokumentacji. Wprowadzanie biur obsługi klienta wydłuża proces realizacji usług.

Autorka stwierdza, że jakość zasobów tworzy się poprzez właściwy dobór i rozwój kadry, ocenianie i motywowanie. Aktualnie większość urzędów nie jest zadowolona z istniejącego systemu ocen. Jest on, bowiem przestarzały i zawiera wykaz subiektywnych czynników. Czy autorka może odnieść się do poglądów Deminga oraz Handy'ego dotyczących oceniania pracowników? Wszak Deminga można uznać za twórcę zasad jakości, w tym podejścia procesowego.

Zaproponowana metodyka wdrażania struktury procesowej zakładająca trzy etapy (s.199), powinna rozpocząć się właśnie od identyfikacji procesów, od

tego, co nazywamy „określaniem procesów” (pkt.4.1 normy ISO 9001,element EFQM, CAF itp.).

Uważam, że zaproponowane przez autorkę rozwiązania są godne rozważenia, ale i uszczegółowienia, głównie pod kątem identyfikacji procesów, zróżnicowania wyjścia realizacji procesów, zintegrowania struktur funkcjonalnych innych urzędów współpracujących z urzędami miast czy gmin, tworzenia one-stop-shopów etc.

Za najważniejszy wkład własny autorki uznaję jej rozważania odnoszące się do analizy struktur organizacyjnych i kultury organizacyjnej.

Ocena kryteriów edytorskich

Zarówno zastosowana terminologia, przejrzystość tekstu, poprawność językowa, kompletność elementów treściowych, trafność symboliki i inne kryteria jakości edytorskiej są poprawne.

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		
Trafność celów pracy	X		
Nowatorstwo	X		
Poprawność metodyczna	X		
Struktura	X		
Wnioskowanie	X		
Kryteria oceny edytorskiej	X		

Konkluzja

Po zapoznaniu się z pracą stwierdzam, że doktorantka osiągnęła zaplanowane cele, ukazała praktyczne możliwości zastosowania zasady zarządzania jakością jaką jest podejście procesowe.

Praca spełnia wszelkie wymagania stawiane pracom doktorskim i dlatego wnioskuję o dopuszczenie magister Joanny Snopko do publicznej obrony dysertacji.

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. 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).

Małgorzata Burch