

Warszawa, dn. 6 września 2023 r.

Dr hab. Artur Jacek Kozuch, prof. WAT
Instytut Organizacji i Zarządzania
Wydział Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania
Wojskowa Akademia Techniczna im. Jarosława Dąbrowskiego

Recenzja rozprawy doktorskiej

mgr Katarzyny Mormul

przygotowanej pod kierunkiem naukowym promotora
dr. hab. Zbysława Dobrowolskiego, prof. UJ

1. Przedmiot recenzji

Przedmiotem recenzji jest rozprawa doktorska Pani mgr Katarzyny Mormul pt.: **Organizacja i zarządzanie działalnością kontrolną w regionalnych izbach obrachunkowych** przygotowana pod kierunkiem naukowym promotora dr. hab. Zbysława Dobrowolskiego. Podstawą wydania opinii jest pismo prof. dr. hab. Marka Bugdola, Przewodniczącego Rady Dyscypliny Naukowej Nauki o Zarządzaniu i Jakości Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, z dnia 10 lipca 2023 r. (817.5100.35.2019).

Zgodnie z przepisem art. 13.1 Ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017, poz. 1789, z późn.zm.) rozprawa doktorska „*powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub oryginalne rozwiązanie problemu w oparciu o opracowanie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne, lub oryginalne dokonanie artystyczne, oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej.*” Wymagania prawne spowodowały zatem, że w ocenie rozprawy doktorskiej mgr Katarzyny Mormul przyjęto następujące kryteria: znaczenie podjętej problematyki, poprawność sformułowanych celów i problemów badawczych, metodyka badawcza, struktura pracy oraz aspekty formalne.

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska obejmuje w swej części merytorycznej: wprowadzenie, sześć rozdziałów oraz zakończenie. Część uzupełniająca składa się ze spisu literatury, spisu tabel oraz spisu wykresów. Rozprawa zawiera również streszczenie i słowa kluczowe w języku angielskim. Spis literatury zawiera 99 pozycji. W dysertacji odwołano się również do 27 źródeł internetowych oraz 7 aktów prawnych. Całość rozprawy obejmuje 139 ponumerowanych stron.

2. Znaczenie podjętej tematyki

Zakres przedmiotowy recenzowanej pracy obejmuje organizację oraz zarządzanie działalnością kontrolną w regionalnych izbach obrachunkowych (RIO). Zatem zasadnicze znaczenie dla prowadzonych rozważań ma problematyka sprawności w osiąganiu celów przez państwo i reprezentujące go organizacje. Ograniczoność zasobów prowadzi w tym ujęciu do obowiązku prowadzenia działań w sposób zapewniający sprawną realizację celów. Stąd też szczególna uwaga, zarówno praktyków, jak i teoretyków sektora publicznego, powinna być przykładana do kwestii działania pragmatycznego, będącego wynikiem percepcji celów, a także warunków, w których działanie to będzie przebiegać i zasobów, za pomocą których działanie będzie realizowane. Perspektywa ta lokuje rozważania podejmowane przez Autorkę w teorii zarządzania, w tym szczególnie zarządzania publicznego. Oczywiście staje się również, że szczególnie ważne staje się w tym ujęciu poszukiwanie rozwiązań, które zapewnią sprawność realizacji celów w uwarunkowaniach funkcjonowania sektora publicznego, gdzie organizacje charakteryzują się specyficznym systemem celów i wartości oraz relacji wewnątrzorganizacyjnych i zewnątrz organizacyjnych. Szczególnie należy zwrócić uwagę na źródła władzy i wpływ polityczny. W efekcie, choć problematyka zarządzania w sektorze publicznym jest już relatywnie szeroko podejmowana w literaturze przedmiotu, to jednak – w sytuacji, gdy większość opracowań ma charakter ogólny, bądź skupia się na obszarach zarządzania w organizacjach publicznych – badania i opracowania usprawniające działalność specyficznych organizacji sektora publicznego stanowią istotny wkład w rozwój wiedzy o zarządzaniu.

Poszukiwanie rozwiązań usprawniających funkcjonowanie sektora publicznego nie może jednocześnie pomijać problematyki kontroli, która jest jednym z zasadniczych procesów informacyjnych, służących komunikowaniu postępów, wskazujących występujące przeszkody czy sposoby ich usunięcia, itp. Ta problematyka jest również często poruszana w publikacjach zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Jednak, co istotne, w przyjętym w dysertacji zakresie badań zwrócono również uwagę na kwestie specyfiki pracy wykwalifikowanych urzędników

(profesjonalna biurokracja), wskazując na potrzebę zwiększania efektywności ich pracy, jak i podejmowania działań służących zatrzymaniu tych zasobów w organizacji. Sprawność procesów kontroli wymaga bowiem zarówno podziału pracy na zadania, jak i koordynacji między zadaniami. W efekcie wymaga to wzajemnego dostosowania, bezpośredniego nadzoru, standaryzacji procesów pracy, standaryzacji wyników pracy i standaryzacji umiejętności pracowników. Badania w tym zakresie – wsparte percepcją urzędników – wydają się w sposób szczególny służyć rozwojowi wiedzy o specyfice zarządzania w RIO.

W dysertacji pominięto jednak kilka aspektów, które ograniczają poznawczy charakter opracowania. Brak tu między innymi odniesienia się do teorii zarządzania, w tym zarządzania publicznego. Autorka sama wskazuje (s. 6), że w rozdziale pierwszym ukazuje istotę kontroli jako funkcję zarządzania. Zatem zasadne wydaje się zdefiniowanie tego pojęcia oraz odniesienie się w rozważaniach do kategorii służących ocenie zarządzania jako takiego. W odniesieniu do działań kontrolnych kategorią taką powinna być na pewno sprawność. Jednocześnie też, specyfika rozważań zdaje się wskazywać na potrzebę całościowego spojrzenia na funkcjonowanie sektora publicznego. W tym kontekście za niedostatek uznać należy niedocenienie teorii systemów, w szczególności poprzez relatywnie niskie uwzględnienie:

1. potrzeby postrzegania działania RIO nie tylko w odniesieniu do nich samych (ich elementów składowych i relacji między nimi), ale również jako części sektora publicznego. W tym ujęciu są one bowiem uwarunkowane działaniami ogólnymi, a zatem wymaga to zaakcentowania zasady legalności oraz omówienia sprawności systemu zarządzania państwem jako całością (aksjomat kontekstu) i w efekcie odniesienia się do zewnętrznych uwarunkowań sprawności kontroli realizowanych przez RIO.
2. założenia, że sprawność systemu pod względem określonego kryterium zależy od sprawności jego najsłabszego elementu pod względem tego kryterium (aksjomat sprawności systemu), co w badaniach nad RIO wymaga szczegółowego zidentyfikowania czynników służących sprawności zarówno systemów nadrzędnych (w tym uprawnionych do nadzoru nad działalnością RIO), jak i podsystemów wewnątrzorganizacyjnych.

Problem kontekstu prowadzonych rozważań jest jednocześnie w dysertacji powiększony poprzez brak wskazania jaką lukę badawczą Autorka chce zapisać. Choć bowiem na s. 71 wskazano, że luka taka służyła sformułowaniu problemu badawczego, to nie została ona wprost zdefiniowana. Brak ten ogranicza zatem możliwość pełnego poznania zamierzeń Autorki.

Ogólnie jednak tematyka pracy mgr Katarzyny Mormul wpisuje się w subdyscyplinę nauk o zarządzaniu jaką jest zarządzanie publiczne. Wyniki uzyskanych badań stanowią pewien

wkład w rozwój wiedzy w tym zakresie, a jednocześnie mogą przyczynić się do profesjonalizacji organizacji i zarządzania działalnością kontrolną państwa. Warto jednak, by Autorka, choćby słownie wyjaśniła wskazane, pominięte kwestie pozwalające na pełniejsze zrozumienie zamierzeń badawczych. Jednocześnie też, wyjaśnienia w tym kontekście wymagają używane w opracowaniu pojęcia: gospodarność (s. 94), efektywność zarządzania (s. 25) czy skuteczność, wydajność i oszczędność (jako łączne cechy działania).

3. Cel pracy, pytania badawcze

Cele badawcze oraz pytania badawcze Autorka zawarła w rozdziale czwartym. Celem recenzowanej pracy jest: *„identyfikacja i charakterystyka rozwiązań organizacyjnych oraz sposobu zarządzania działalnością kontrolną w regionalnych izbach obrachunkowych”*. Realizacji celu pracy służą pytania badawcze:

„PB1: Jakie są funkcje działalności kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych i która z nich przesądza o jej celowości?”

PB2: Jak przebiega inicjowanie i prowadzenie czynności kontrolnych oraz prezentacja wyników kontroli przez regionalne izby obrachunkowe?”

PB3: Jakie są bariery w organizacji i zarządzaniu działalnością kontrolną w regionalnych izbach obrachunkowych?”

PB4: Które obszary działalności kontrolnej RIO wymagają zmian i dlaczego?”

Jednocześnie też, jak zaznaczono, *„ze względu na jakościowy charakter badań i przyjęty paradygmat interpretatywno-symboliczny (...), zrezygnowano ze sformułowania hipotez badawczych”*.

Pytania badawcze sformułowane w pracy należy uznać za poprawne. Wynikają one z tematu i celu pracy. Zgodzić się należy również ze spostrzeżeniem *„że w przyjętym paradygmacie oraz ze względu na jakościowy charakter pracy hipotezy nie są wymagane”*. Pewnym problemem w tej ocenie jest niedokładne wskazanie luki badawczej, co powoduje, że trudno jest ocenić czy pytania są wystarczające do jej zapewnienia.

W kontekście celu pracy oraz pytań badawczych rodzi się pytanie, dlaczego w badaniach, służących zidentyfikowaniu obszarów wymagających zmian, w szczególności po uwzględnieniu wskazanych przez Autorkę funkcji kontroli, skupiono się na zapoznaniu się *„z przyjętymi rozwiązaniami organizacyjnymi oraz sposobem zarządzania działalnością kontrolną w regionalnych izbach obrachunkowych uwzględniając doświadczenie i perspektywę”* prezesów, naczelników wydziałów kontroli oraz inspektorów kontroli, pomijając przedstawicieli kontrolowanych. Czy potrzeby tych ostatnich, jako wyraz służebnej roli

administracji publicznej (niezależnie od przynależności), nie powinny służyć usprawnianiu działalności RIO? Ich zadaniem jest bowiem realizacja zadań i kompetencji na rzecz interesu publicznego, a ten rozumieć należy szeroko. Sama Autorka na str. 41 dostrzega, że „Czynności wykonywane przez RIO, powinny charakteryzować się obiektywizmem i bezstronnością oraz powodować wartość dodaną w postaci wzmocnienia potencjału jednostki samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych oraz usprawnieniu działalności operacyjnej”.

4. Metodyka badawcza

W badaniach posłużono się triangulacją metod badawczych. Badania zawarte w pracy mają charakter badań jakościowych, które podzielono na dwie części:

1. przegląd literatury, analiza dokumentów zastanych i prace przygotowawcze (desk research) – rozpoczęta w 2019 roku,
2. badania terenowe (field research) w postaci wywiadów swobodnych prowadzonych w latach 2022-2023.

W toku pierwszego etapu badań dokonano przeglądu literatury, którego celem było zintegrowanie dotychczasowych wyników badań oraz publikacji związanych z regionalnymi izbami obrachunkowymi. Przeprowadzono tu również analizę dokumentów publikowanych przez RIO i Krajową Radę RIO, w szczególności obejmującą: wystąpienia pokontrolne (po minimum 5 wystąpień pokontrolnych z każdej z 16 izb), sprawozdania przygotowane przez Krajową Radę RIO, zawierające podsumowanie działalności wszystkich izb w latach 1993–2021 (sprawozdanie za 2022 rok, zgodnie z informacją zawartą w pracy nie było opublikowane przed zakończeniem prac badawczych w 2023 roku), akty prawne (m.in. Ustawa z dnia 7 października 1992 roku regionalnych izb obrachunkowych, Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania) oraz dokumenty wewnętrzne (m.in. Uchwała nr 2/2011 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 17 marca 2011 r., w sprawie ramowego zakresu kontroli kompleksowej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, Uchwała nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r. w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych”).

W odniesieniu do tego etapu badań zwrócić należy uwagę na fakt wykorzystania w pracy małej liczby pozycji bibliograficznych, w tym również pozycji z literatury zagranicznej. Na 99 pozycji wymienionych w spisie literatury tylko 7 stanowią pozycje w języku angielskim (7,1%).

Jakkolwiek zrozumiałe jest, że istnieje ograniczona liczba publikacji dotyczących funkcjonowania RIO, stanowiących specyficzne organizacje funkcjonujące w warunkach polskich, to istnieje wiele publikacji, które mogły być wykorzystane do wyjaśnienia kontekstu, dotyczących np.: zarządzania i zarządzania publicznego (w tym wskazywanej w pracy koncepcji Good Governance), funkcji zarządzania czy też istoty funkcjonowania administracji publicznej. Dodatkowo pozwoliłoby to uzasadnić teoretycznie wnioski wynikające z badań, w szczególności w odniesieniu do skutków proponowanych zmian i ich wpływie na sprawność badanych organizacji.

W trakcie drugiego etapu przeprowadzono wywiady swobodne ukierunkowane z 2 prezesami RIO i 2 naczelnikami wydziałów kontroli oraz wywiady swobodne ze standaryzowaną listą poszukiwanych informacji (23) z inspektorkami i inspektorami RIO.

Zgromadzony materiał empiryczny analizowano przy pomocy programu MAXQDA.

Zagadnienia i treści poruszone w badaniach uznać należy za poprawnie sformułowane i służące realizacji zamierzeń Autorki. Metodykę wykorzystaną w pracy należy uznać za poprawną i zgodną z wymaganiami dla przyjętego paradygmatu oraz dyscypliny naukowej.

5. Struktura rozprawy

Praca składa się z wprowadzenia, 3 rozdziałów o charakterze teoretycznym, 1 poświęconemu prezentacji wyników badań, 1 zawierającego wnioski oraz zakończenia. Treści te uzupełnia spis literatury, spis tabel oraz spis wykresów.

Wprowadzenie zawiera wzmiankę o przesłankach uzasadniających wybór tematu pracy. Przedstawiono tu również problem badawczy, cel oraz pytania badawcze. Wprowadzenie zawiera również streszczenie zawartości poszczególnych rozdziałów pracy

Rozdział pierwszy poświęcono teorii kontroli. Dokonano tu systematyzacji pojęć stanowiących teoretyczną podstawę kontroli, wskazano na istotę kontroli jako funkcji zarządzania. Dokonano tu również systematyzacji i charakterystyki rodzajów, celów, funkcji i kryteriów stanowiących wyznacznik dla prowadzonych czynności kontrolnych.

Podrozdział 1.6. zawiera odniesienie do kryteriów kontroli wymaganych i stosowanych przez RIO. Zatem jego zawartość uznać należy za naruszającą logikę wyvodu. Dopiero bowiem w dalszej części pracy wprowadzono i omówiono specyfikę działalności RIO, a te treści stanowią warunek zrozumienia i poprawności oceny kryteriów tu zawartych. Stąd wywód ten powinien być raczej elementem dalszych części opracowania.

W rozdziale drugim, omówiono funkcjonowanie regionalnych izb obrachunkowych, zwracając uwagę na ich genezę i ewolucję, uwarunkowania normatywne, strukturę

organizacyjną oraz zakres realizowanych zadań. W ostatniej części rozdziału, omówiono zadania Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Rozdział trzeci poświęcono działalności kontrolnej RIO. Dokonano w nim przeglądu i klasyfikacji rodzajów kontroli i przeanalizowano działalność kontrolną RIO w latach 1993-2021. Omówiono tu również sposób inicjowania oraz prowadzenia czynności kontrolnych. Rozważania poświęcono również protokołowi i wystąpieniom pokontrolnym, a także skutkom działań kontrolnych prowadzonych przez badane organizacje. Treści te uzupełniono o prezentację standardów kontroli publicznej.

Rozdział czwarty zawiera opis metodyki badań empirycznych. Sformułowano tu problem badawczy, a także cel pracy, pytania badawcze oraz uzasadniono wybór metod. Rozdział ten służy również charakterystyce próby badawczej oraz sposobu prowadzenia badań.

Rozdział piąty służy prezentacji i omówieniu materiału badawczego. Jego treści odnoszą się do wyników badań oraz służą omówieniu odpowiedzi badanych zebranych za pomocą wywiadów.

W ostatnim rozdziale zaprezentowano wnioski sformułowane na podstawie przeprowadzonych badań oraz opracowano propozycje rozwiązań, które mogą być pomocne w doskonaleniu działań, związanych z zarządzaniem działalnością kontrolną.

Jakkolwiek uznać należy, że przyjęta struktura i zakres tematyczny poszczególnych części spełnia wymagania nie zbędne dla zamierzeń naukowych i badawczych Autorki, to zasadnicza uwaga dotycząca struktury pracy znajduje swoje odzwierciedlenie już w spisie treści. Zawartość opracowania została bowiem podzielona na rozdziały, ale tylko w rozdziałach 1-4 wyróżniono podrozdziały. Jednocześnie też tylko podrozdział 3.1 został dodatkowo podzielony na 4 części. W rozdziałach 5 i 6 nie wyróżniono natomiast żadnych części składowych (choć w treści rozdziału 6 znajdują się wyróżnienia w postaci pogrubionych haseł wskazujących na próbę wyróżnienia takich części), a taki sposób ich prezentacji powoduje wrażenie, że są one mniej ważne i znikają z percepcji czytającego. Stanowi to zatem przeciwieństwo zamierzeń Autorki, bowiem założyć należy, że te właśnie rozdziały zawierają treści najważniejsze z perspektywy zidentyfikowanego problemu badawczego. Jednocześnie też, te dwa rozdziały obejmują łącznie 44 strony maszynopisu – 36,6% całości treści merytorycznych.

6. Ocena formalna pracy

Przygotowując dysertację Autorka nie ustrzegła się uchybień edycyjnych, redakcyjnych oraz stylistycznych. W szczególności uwagę zwraca edycja tabel i ich przenoszenie pomiędzy

stronami (choć można było uniknąć tego problemu poprzez zastosowanie pojedynczej interlinii), a także tworzenie tabel zawierających dane już przedstawione (np. tabele 8, 9 i 10 zawierają dane uwzględnione w tabeli 7). Dodatkowo, niepotrzebnie sporządzano wykresy do danych zawartych w tabelach (np. tabela 6 i wykres 3).

W pracy występują też powtórzenia tekstu, np. s. 39 akapit 2 stanowi powtórzenie treści ze strony 34 akapit 2, s. 56 elementy treści dwóch pierwszych akapitów, s. 79 akapit 2 i treści zawarte na s. 77, ostatni akapit, itp.

Autorka kończy również podrozdziały przypisami (np. s. 52), a jednocześnie wskazuje, że jest to podsumowanie Jej rozważań w pracy.

Powyższe uchybienia nie mają jednak wpływu na ogólną ocenę merytoryczną pracy.

7. **Konkluzja końcowa**

Reasumując należy stwierdzić, że – pomimo zgłoszonych uwag – recenzowana praca doktorska zawiera interesujące rozważania o charakterze empirycznym i teoretycznym w dyscyplinie nauki o zarządzaniu. Rozprawa stanowi samodzielne rozwiązanie problemu naukowego, wskazuje na odpowiedni poziom wiedzy teoretycznej Autorki z zakresu nauk o zarządzaniu i jakości. Doktorantka wykazała się umiejętnościami formułowania celu badań, pytań badawczych, prezentacji wyników oraz w zakresie analizowanych problemów, konstruowania i doboru metod badawczych, w sposób odpowiedni dla reprezentowanej dziedziny i dyscypliny naukowej.

Stwierdzam, że oceniana dysertacja spełnia wymogi stawiane pracom doktorskim w dziedzinie nauk humanistycznych, w dyscyplinie nauki o zarządzaniu określone w art. 13 ust. 1 Ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017, poz. 1789, z późn.zm.). Wnoszę zatem do Rady Dyscypliny Naukowej Nauki o Zarządzaniu i Jakości Uniwersytetu Jagiellońskiego o dopuszczenie przedłożonej mi do recenzji rozprawy Pani mgr Katarzyny Mormul do publicznej obrony.

Artur J. Rosiuch