

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Bernarda Mazura
pt. „Nowe zarządzanie publiczne a procesy obsługi klienta w administracji skarbowej”
przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Marii Nowickiej-Skowron

Formalna podstawa recenzji

Podstawą sporządzenia recenzji jest decyzja Rady Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej z dnia 19 czerwca 2018 r. powołująca mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Bernarda Mazura. Decyzja ta została mi przekazana pismem Pani Dziekan Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej dr hab. Doroty Jelonek prof. PCz, nr R-WZ/BD-510-2/2018 z dnia 26 czerwca 2018 r.

Recenzja została przygotowana w następującym układzie:

1. Ocena podjętej tematyki badawczej;
2. Ocena przyjętej metodyki badawczej;
3. Ocena struktury pracy i elementów poszczególnych jej części;
4. Ocena strony formalnej i językowej rozprawy;
5. Wnioski końcowe i konkluzja.

Ocena podjętej tematyki badawczej

Zarządzanie w sektorze publicznym stanowi istotny obszar badawczy, gdyż realizacja działań w tym sektorze wpływa zarówno na jakość życia społecznego, jak i na wszelką działalność gospodarczą podejmowaną w państwie i regionie. Z tego względu badania nad skutecznością zarządzania publicznego oraz funkcjonowaniem organizacji i instytucji publicznych są ważne i konieczne. Potrzeba zwiększenia skuteczności działań administracji publicznej ukierunkowała wielu badaczy na poszukiwanie nowych metod zarządzania organizacjami i instytucjami sektora publicznego. Z tego względu od wielu lat trwają badania nad możliwościami zwiększenia skuteczności funkcjonowania administracji publicznej. W tym zakresie



podejmowanych jest wiele przedsięwzięć, powstają nowe programy i projekty oraz wdrażane są nowoczesne metody zarządzania oparte na najnowszych technologiach. Jednakże pomimo dynamicznego rozwoju badań nad problematyką skuteczności działań administracji publicznej, wciąż brakuje opracowań wskazujących przedsięwzięcia niezbędne do realizacji w określonym kontekście działania. Recenzowana rozprawa doktorska stanowi próbę uzupełnienia tej luki teoriopoznawczej. Dodatkowo duża liczba organizacji i instytucji publicznych, ich złożoność organizacyjna i zakres działań podejmowanych w sektorze publicznym rodzi wiele problemów dotyczących praktyki dostarczania dóbr publicznych, a także prowadzenia badań w tym obszarze. Z tego względu Autor dysertacji skoncentrował się na jednostkach administracji skarbowej, a swoją pracę poświęcił zagadnieniom oceny poziomu obsługi klienta oraz identyfikacji metod zwiększenia tego poziomu w badanych jednostkach. Rozważania i analizy przeprowadzone w dysertacji zostały ułożone w paradygmacie Nowego Zarządzania Publicznego. Choć współcześnie odchodzi się od tego paradygmatu, przez wiele lat miał on duży wpływ na działania podejmowane w administracji publicznej i nie można zaprzeczyć jego istotnej roli w kształtowaniu zarządzania publicznego.

Na podstawie powyższych konstatacji stwierdzam, że znaczenie podjętej problematyki badawczej i zakres, w którym Autor ułożył swoje badania, a także wybór tematu rozprawy i przyjęty problem badawczy są uzasadnione.

Ocena przyjętej metodyki badawczej

Autor rozprawy doktorskiej podjął próbę ustalenia kierunków transformacji procesu zarządzania w polskich urzędach skarbowych, co stanowi ważny problem badawczy w teorii zarządzania publicznego. W celu dokonania tych ustaleń, na podstawie przeglądu literatury przedmiotu założył, że „wdrożenie nowych koncepcji zarządzania wpłynie na efektywniejszą realizację zadań, jakie wypełnia państwo wobec obywateli” (s. 3). Założenie to znalazło swoje odzwierciedlenie w głównym celu pracy, którym jest „ocena stopnia wdrożenia zinstytucjonalizowanych narzędzi i technik Nowego Zarządzania Publicznego w zarządzaniu jednostkami sektora administracji skarbowej w kontekście obsługi klienta” (s. 4). Cel ten został uzupełniony trzema celami cząstkowymi, a mianowicie (s. 4):

1. Ocena poziomu obsługi klienta w jednostkach administracji skarbowej;
2. Analiza dynamiki i struktury rozwoju e-administracji;
3. Identyfikacja kierunków transformacji systemu obsługi klienta w kontekście rozwoju e-administracji.

Autor sformułował również główną hipotezę badawczą w brzmieniu: „Implementacja mechanizmów menedżeryzmu Nowego Zarządzania Publicznego determinuje system obsługi



klienta w jednostkach administracji skarbowej” (s. 4) oraz trzy hipotezy szczegółowe o następującej treści (s. 4):

1. Ocena obsługi klienta jest determinowana cechami demograficznymi (wiek) oraz poziomem wykształcenia;
2. Ocena poziomu obsługi klienta jest uwarunkowana indywidualnym podejściem uwzględniającym typ klienta;
3. Rozwój e-administracji transformuje system obsługi klienta.

O ile wyznaczone cele dysertacji można uznać za odpowiednie, to hipotezy mają charakter oczywisty. Ponadto zastanawiające jest, czy dwie pierwsze hipotezy szczegółowe nie dotyczą tej samej problematyki – determinantów oceny poziomu obsługi klienta w jednostkach administracji skarbowej.

W mojej opinii w dysertacji brakuje jasnego wyartykułowania, co Autor rozumie pod pojęciem „mechanizmów menedżeryzmu” (s. 4 i 5), jakie narzędzia i techniki do nich zalicza. Choć rozważania na temat menedżeryzmu w kontekście Nowego Zarządzania Publicznego można znaleźć w publikacjach wielu autorów (np. Pollitt 1990, Maor 1999, Kickert 1997), jasne przedstawienie przedmiotu badania ułatwiłoby przekaz uzyskanych wyników.

Przyjęta w rozprawie doktorskiej metodyka badań objęła mieszane metody badawcze. W pierwszej kolejności została przeprowadzona analiza literatury przedmiotu w zakresie podstaw zarządzania wpływających na działalność organizacji publicznych oraz dokumentów regulujących funkcjonowanie administracji skarbowej. Analizy te zostały przeprowadzone w sposób poprawny i wyczerpujący. Na ich podstawie Autor przeprowadził kwestionariusz ankiety w celu oceny systemu obsługi klienta w wybranych urzędach skarbowych województwa śląskiego. Uważam, że przeprowadzony kwestionariusz ankiety powinien stanowić załącznik do pracy doktorskiej, aby zwiększyć czytelność dysertacji. W treści rozprawy, w części prezentującej wyniki przeprowadzonych badań ankietowych przytoczone są pytania ujęte w kwestionariuszu. Jednakże brak możliwości zapoznania się z narzędziem badawczym utrudnia ocenę przeprowadzonych badań.

Minimalna liczebność próby badawczej została wyznaczona za pomocą wskaźnika struktury i wyniosła 96 jednostek na 5% poziomie istotności. Jednakże Autor zgromadził więcej ankiet – 143 kompletne kwestionariusze wypełnione przez przedsiębiorców oraz 281 przez osoby fizyczne. Analiza statystyczna uzyskanych wyników została przeprowadzona na podstawie analizy współczynnika korelacji Gamma, testu Manna-Whitneya, testu Kruskala-Wallisa, a także statystyk opisowych. Wykorzystane narzędzia do analizy uzyskanych wyników są odpowiednie i pozwalają wyciągnąć wnioski właściwe dla prac doktorskich.

Biorąc pod uwagę całość recenzowanej rozprawy doktorskiej uważam jednak, że jej słabością jest brak gruntownego i przejrzystego opisu procesu badawczego oraz identyfikacji zadań badawczych przypisanych do celów pracy. Oprócz załączenia samego narzędzia badawczego, brakuje również jego charakterystyki oraz prezentacji przebiegu badań

ASude

ankietowych. Części opisu metodyki badawczej można znaleźć w treści pracy, aczkolwiek ich zebranie w postaci rozdziału dotyczącego stricte przyjętego postępowania badawczego zwiększyłoby walory naukowe recenzowanej rozprawy doktorskiej. Analiza rozproszonych w pracy informacji dotyczących procesu badawczego pozwala jednak zrozumieć, w jakim zakresie będą prowadzone analizy.

Ocena struktury pracy i elementów poszczególnych jej części

Recenzowana rozprawa została przygotowana zgodnie z wymaganiami formalnymi stawianymi pracom doktorskim. Składa się ona z pięciu rozdziałów poprzedzonych wstępem i zwieńczonych zakończeniem. Liczy ogółem 212 stron, a w tym tekst pracy obejmuje 195 stron. Formalna struktura pracy jest następująca:

- wstęp wraz z celami i hipotezami badawczymi (ss. 3-6),
- rozdział 1 – Wybrane aspekty zarządzania sektorem publicznym (ss. 7-47),
- rozdział 2 - Istota systemu zarządzania administracją skarbową (ss. 48-71),
- rozdział 3 – System obsługi klienta w sektorze publicznym (ss. 72-98),
- rozdział 4 – Implementacja instytucjonalnych instrumentów Nowego Zarządzania Publicznego w administracji skarbowej w Polsce (ss. 99-135),
- rozdział 5 – Kierunki transformacji procesu zarządzania w polskich urzędach skarbowych (ss. 136-189), zakończenie (ss. 190-195),
- spis literatury (ss. 196-206),
- akty prawne (s. 207),
- źródła internetowe (s. 208),
- spis rysunków (s. 209),
- spis wykresów (ss. 210-211),
- spis tabel (s. 212).

Pierwszy rozdział pracy obejmuje trzy podrozdziały, a mianowicie:

1. specyfikę funkcjonowania sektora publicznego w ujęciu teorii zarządzania,
2. istotę i uwarunkowania Nowego Zarządzania Publicznego,
3. usługi publiczne w kontekście Nowego Zarządzania Publicznego.

W rozdziale tym Autor przedstawił kluczowe definicje i zasady zarządzania w sektorze publicznym. Zidentyfikował cechy charakterystyczne sektora publicznego i zaznaczył, że na cele realizowane w tym sektorze oddziałują zarówno czynniki ekonomiczne, jak i polityczne, społeczne oraz kontekstualne. Zanalizował ponadto kryteria oceny efektywności organizacji publicznych w aspekcie różnic pomiędzy działaniem w sektorze publicznym i prywatnym. Rozważania teoretyczne zawarte w pierwszym podrozdziale prowadzą Autora do konstatacji, że „podejmowanie decyzji długoterminowych hierarchią celów społecznych oraz selekcją metod zarządzania, służące realizacji zadań wyznaczonych przez państwo będące podmiotem władzy, które powinny być podejmowane zgodnie z zasadami efektywności ekonomicznej,



organizacyjnej oraz sprawiedliwości społecznej jest jednym z kluczowych problemów i wyzwań dla zarządzania publicznego” (s. 21). Ponadto w bardzo interesujący sposób zanalizował pojęcie, cechy i zakres świadczenia usług publicznych oraz proces zarządzania systemem usług publicznych.

W drugim rozdziale Autor przedstawił charakterystykę administracji publicznej w Polsce, specyfikę działań administracji skarbowej oraz ogólną charakterystykę mechanizmów Nowego Zarządzania Publicznego w kontekście administracji skarbowej. Zaprezentował obszary reform administracji w Polsce według koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego oraz przeprowadził rozważania w zakresie implementacji tej koncepcji w administracji skarbowej. Rozdział ten ma charakter wprowadzający do problematyki badawczej, ponieważ wskazuje, w jakim zakresie będą ulokowane badania i analizy naukowe.

Trzeci rozdział obejmuje analizę istoty obsługi klienta i systemów informatycznych ułatwiających obsługę klienta w urzędach skarbowych, a także teoretycznych podstaw pomiaru satysfakcji klienta. Treści przedstawione w niniejszym rozdziale zostały wnikliwie zanalizowane przez pryzmat koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego. W rozdziale tym przytoczono przykłady dobrych praktyk i standardów obsługi klienta w wybranych jednostkach administracji publicznej. Autor ponadto słusznie zauważył, że „problematyka systemu obsługi klienta w jednostkach administracji skarbowej jest w literaturze przedmiotu traktowana fragmentarycznie” (s. 75). Przeprowadzone rozważania teoretyczne doprowadziły go do wniosku, że „zapewnienie skutecznej obsługi klienta w urzędach skarbowych wymaga zdefiniowania zasad i procedur związanych z budowaniem wizerunku urzędnika, jego postawy, zachowań [...]” (s. 79). Na uznanie zasługuje również bardzo dogłębna i krytyczna analiza rozwiązań informatycznych stosowanych w administracji skarbowej w celu podniesienia jakości jej usług. Ponadto bardzo wnikliwie i szeroko została przeprowadzona analiza miar i kryteriów oceny sprawności usług publicznych oraz metody pomiaru satysfakcji klienta. W rozdziale tym Autor dysertacji uściślił również, co rozumie pod pojęciem skuteczności i efektywności. W jego opinii „skuteczność działania urzędu administracji publicznej jest odnoszona do realizacji zamierzonych celów, natomiast efektywność jest rozumiana jako poddana optymalizacji relacja poszczególnych nakładów do poszczególnych wyników” (s. 94). W rezultacie rozważań przeprowadzonych w tym rozdziale Autor stwierdził, że istnieje możliwość implementacji w jednostkach administracji skarbowej metod oceny poziomu klienta stosowanych w działalności gospodarczej.

Czwarty rozdział Autor poświęcił rozważaniom na temat instytucjonalnych instrumentów Nowego Zarządzania Publicznego w administracji skarbowej. W tym obszarze przeanalizował strukturę administracji skarbowej w Polsce oraz kierunki działań strategicznych podejmowanych w badanych jednostkach. Przeprowadził również przegląd celów i związanych z nimi mierników oceny funkcjonowania administracji skarbowej. W rezultacie stwierdził, że w badanym obszarze najczęściej wykorzystuje się zarządzanie przez cele, wśród których dominują cele ilościowe. Ostatnim instrumentem poddanym rozważaniom był system e-

DKWalc

administracji. Autor podkreślił, że wdrażanie nowoczesnych technologii w administracji publicznej ma istotne znaczenie w kreowaniu dostępności usług publicznych. Wnikliwe i krytyczne rozważania teoretyczne w zakresie istoty zarządzania administracją skarbową oraz funkcjonowania systemu obsługi klienta w sektorze publicznym uważam za mocną stronę recenzowanej pracy doktorskiej. Ponadto Autor często nawiązuje do praktycznych aspektów funkcjonowania administracji skarbowej, co jest dodatkowym atutem pracy. Jedynie nie podzielam opinii Autora w dwóch kwestiach. Po pierwsze Autor stwierdził, że „sektor publiczny ma na celu zapewnienie obywatelom pomocy społecznej, bezpieczeństwa narodowego oraz planowanie zagospodarowania przestrzennego” (s. 8 i 10). W mojej opinii zakres działania administracji publicznej, wynikający z przyporządkowanych im zadań ustawowych jest znacznie szerszy. Ponadto Autor pisze, że „realizacja potrzeb obejmuje dostarczanie tych dóbr i usług, które w ujęciu państwa są ważne i kluczowe dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Z uwagi właśnie na ten cel są one finansowane środkami publicznymi, co jednocześnie powoduje, że nie mogą być realizowane z pośrednictwem sektora prywatnego” (s. 20). Jednakże istnieją rozwiązania pozwalające na włączenie przedsiębiorstw prywatnych w realizację zadań publicznych, np. partnerstwo publiczno-prywatne. Największy walor badawczy posiada ostatni rozdział recenzowanej rozprawy doktorskiej. Został on poświęcony badaniom empirycznym opartym na standardach obsługi klienta Europejskiej Sieci ds. Administracji Publicznej oraz „Zbiorze dobrych praktyk” Departamentu Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Autor wziął również pod uwagę „Wytyczne do wdrożenia standardów zarządzania satysfakcją klienta w urzędach administracji rządowej”, opracowane przez Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w 2012 roku. W badaniach uwzględnił następujące procesy: egzekucję, rachunkowość podatkową, kontrolę podatkową, postępowania podatkowe oraz obsługę bezpośrednią (s. 142). Autor rozprawy stwierdził ponadto, że „w obszarze obsługi bezpośredniej konstrukcja mierników opracowanych przez Ministerstwo Finansów umożliwia w szczególności ocenę wydajności i skuteczności pracy w organizacji, która jednocześnie oddziałuje na skrócenie czasu obsługi klienta” (s. 143). Konstatacja ta była podstawą do weryfikacji hipotezy głównej pracy. Na podstawie dokumentów opracowanych w Ministerstwie Finansów Autor ustalił i szczegółowo opisał obszary obsługi bezpośredniej klientów w administracji podatkowej. Do obszarów tych należą: dostępność i organizacja obsługi klienta w urzędzie, wykorzystanie kanałów i środków komunikacji, informowanie i promowanie oraz bezpośrednia obsługa klienta (s. 146). Ocenę systemu obsługi klienta w wybranych urzędach skarbowych Autor przeprowadził za pomocą kwestionariusza ankiety skierowanego do dwóch grup klientów tych jednostek, a mianowicie osób fizycznych oraz przedsiębiorców. Badania zostały zrealizowane na terenie województwa śląskiego. W ocenie uwzględniono następujące kryteria: osiągnięcie celu wizyty, kompetentność pracowników urzędu skarbowego, czas oczekiwania na załatwienie sprawy, dokładność i precyzyjność udzielanych informacji, znajomość przepisów prawa przez pracowników urzędu, poziom zadowolenia z obsługi, trafienie do właściwego urzędnika, właściwe oznaczenia oraz



udzielanie informacji za pośrednictwem prasy, Internetu i innych wydawnictw (ss. 151-152). Uzyskane wyniki zostały poddane analizie statystycznej, na podstawie której Autor zweryfikował hipotezy szczegółowe oraz ustalił kierunki transformacji procesu obsługi klienta w urzędach skarbowych. Pracę zamyka zakończenie, w którym znajduje się synteza rezultatów przeprowadzonych badań i analiz. Autor wskazał w nim stan oraz aktualne potrzeby związane z podniesieniem poziomu obsługi klienta w badanych jednostkach. W ostatnim akapicie wskazał potencjalne kierunki dalszych badań.

W mojej opinii struktura pracy jest stosunkowo równomiernie podzielona na rozdziały, a ich tytuły są spójne z ich zawartością. We poszczególnych rozdziałach można znaleźć wyjaśnienie poruszanych kwestii problemowych, a ponadto na końcu każdego z nich znajduje się podsumowanie poruszanych zagadnień. Z tego względu uważam, że struktura pracy jest właściwa dla dysertacji doktorskich.

Ocena strony formalnej i językowej rozprawy

Strona językowa rozprawy stanowi zaletę recenzowanej dysertacji. Praca została przygotowana starannie, jest napisana dobrym i komunikatywnym językiem, a jej styl nie budzi zastrzeżeń. Rozważania zostały przedstawione jasno i zrozumiale, w oparciu o terminologię wykorzystywaną w zakresie zarządzania publicznego. Widoczne jest ponadto duże obeznanie Autora z poruszaną problematyką badawczą, zwłaszcza w kwestiach odnoszących się do praktyki funkcjonowania administracji skarbowej. Zarówno perspektywa teoretyczna, jak i praktyczna pracy przenikają się i uzupełniają. Podnoszona problematyka rozważana jest w sposób krytyczny, co stanowi duży walor naukowy recenzowanej pracy.

Opis i jakość przygotowanych rysunków wykresów i tabel są odpowiednie – przejrzyste i czytelne, a także powiązane z tekstem. Bibliografia składa się z wykorzystanych w pracy pozycji zwartych i artykułów z czasopism naukowych (228 pozycji), aktów prawnych (6 pozycji) oraz źródeł internetowych (22 pozycje). Została ona właściwie dobrana, jest aktualna i wystarczająca do przygotowania dysertacji doktorskiej. Poza tym została ona przedstawiona w sposób przejrzysty, pozwalający na łatwą identyfikację szukanej pozycji.

W trakcie lektury dysertacji można natknąć się na kilka błędów językowych, np.:

- na stronie 11 zarówno w tekście, jak i w przypisach jest „Pszczółkowski”, a powinno być „Pszczółowski”;
- podobnie na stronach 18, 20 i 31 zarówno w tekście, jak i w przypisach jest „Frąckiewicz-Wronka”, a powinno być „Frączkiewicz-Wronka”;
- w niektórych miejscach brakuje przecinków, np. str. 24, 56, 64.

Wymienione błędy stanowią przeoczenia i nie wpływają na moją pozytywną ocenę strony formalnej i językowej recenzowanej rozprawy.



Wnioski końcowe i konkluzja

Recenzowana rozprawa doktorska stanowi bogate źródło wiedzy w zakresie zasad współczesnego funkcjonowania administracji skarbowej. Przedstawia oryginalne podejście do problemu wykorzystania paradygmatu Nowego Zarządzania Publicznego do zwiększenia skuteczności działań w badanych instytucjach. Wskazuje na wiedzę Autora w zakresie nauk o zarządzaniu, z ukierunkowaniem na zarządzanie publiczne. Potwierdza również umiejętności Autora w prowadzeniu rozważań i badań naukowych.

Przedstawione w niniejszej recenzji uwagi, choć istotne z perspektywy merytorycznej, nie przekreślają waloru naukowego recenzowanej dysertacji. Na tej podstawie – biorąc pod uwagę zarówno mocne, jak i słabe strony recenzowanej pracy doktorskiej – stwierdzam, że dysertacja mgr Bernarda Mazura pt. „Nowe zarządzanie publiczne a procesy obsługi klienta w administracji skarbowej” spełnia wymagania ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. 2003 nr 65 poz. 595 z późm. zm.). Wniosuję o dopuszczenie rozprawy do publicznej obrony na Wydziale Zarządzania Politechniki Częstochowskiej.



dr hab. inż. Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek, prof. PŚ

