

Częstochowa, dn. 20.02.2020 r.

Prof. dr hab. Alfreda Zachorowska

Wydział Zarządzania P.Cz.
Sekretariat

Wpł. dn. 24.02.2020

RECENZJA

**rozprawy doktorskiej mgr inż. Pawła Bogdała pod tytułem:
„Zarządzanie publiczne w Zakładach Gospodarki Mieszkaniowej w gminach
województwa śląskiego”**

Uwagi wstępne

Rozprawa doktorska pod tytułem: „Zarządzanie publiczne w Zakładach Gospodarki Mieszkaniowej w gminach województwa śląskiego” została przygotowana przez mgr inż. Pawła Bogdała na Wydziale Zarządzania Politechniki Częstochowskiej w Częstochowie. Promotorem rozprawy jest dr hab. Bogusława Ziółkowska, prof. PCz. Promotorem pomocniczym jest dr Aleksander Pabian.

Recenzowana rozprawa doktorska zawiera w swej części merytorycznej Wstęp, siedem rozdziałów oraz Podsumowanie i obejmuje 303 strony. Część uzupełniającą stanowi bibliografia obejmująca 536 pozycji, składająca się z 334 pozycji zwartych i artykułowych, 116 źródeł prawnych, 32 pozycji pochodzących z Internetu, w tym artykuły, sprawozdania, dane statystyczne, dokumenty, strony rządowe i samorządowe, 29 regulaminów organizacyjnych oraz 25 pozycji ujętych jako pozostałe, na które w głównej mierze składają się schematy organizacyjne, warunki zatrudnienia i opisy stanowisk pracy. Ponadto w części uzupełniającej zamieszczono spis 85 tabel, spis 17 rysunków, spis 79 wykresów, kwestionariusz ankietowy składający się z trzech części i 47 pytań skierowanych do respondentów oraz Metryczki. Całość rozprawy doktorskiej obejmująca właściwą część merytoryczną oraz część uzupełniającą mieści się na 363 stronach.

Zgodnie z wymaganiami ustawowymi, stawianymi rozprawom doktorskim, powinny one „stanowiąc oryginalne rozwiązanie problemu naukowego (...) oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej”.¹

¹ Art. 13.1. Ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, Dz. U. nr 65, poz. 595, z późn. zm.

Mając to na uwadze, przy ocenie rozprawy doktorskiej mgr inż. Pawła Bogdała, przyjęto następujące kryteria: znaczenie podjętej tematyki, poprawność w sformułowaniu celów i hipotez badawczych, metodykę badań, strukturę rozprawy oraz jej stronę warsztatową.

1. Zarządzanie publiczne to bardzo ważny i wciąż aktualny problem związany z podnoszeniem sprawności i skuteczności jednostek administracji państwowej, instytucji i innych podmiotów przynależnych do sektora publicznego i samorządowego. Zakłady Gospodarki Mieszkaniowej funkcjonują w Polsce w modelu samorządowym, czyli jako jednostki organizacyjne danej gminy i realizują jej zadania. W procesie zmian zachodzących w administracji publicznej, najogólniej można wyróżnić:

- zarządzanie publiczne (public management), PM);
- nowe zarządzanie publiczne (New public management, NPM);
- „współzarządzanie publiczne” (public governance, PG).

Zakłady Gospodarki Mieszkaniowej na mocy Ustawy o Samorządzie Gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) pełnią szereg funkcji istotnych z punktu widzenia interesów mieszkańców gminy jak i pośrednio realizacji polityki państwa w zakresie mieszkalnictwa. M.in. są odpowiedzialne za eksploatację budynków komunalnych i obsługę mieszkańców tych budynków, zarządzanie oraz utrzymanie w należyтым stanie zasobów mieszkaniowych, prowadzenie inwestycji będących podstawą wzrostu i przekształceń strukturalnych w danej gminie. Ogrom i waga realizowanych zadań nie korespondują z przeznaczonymi w tym zakresie środkami finansowymi, gdyż przychody uzyskiwane z czynszów często nie pokrywają nawet kosztów bieżącej działalności ZGM-ów, co skutkuje tym, że gminy muszą pokrywać wynikające stąd różnice finansowe dotacjami.

Doktorant dostrzegł lukę w literaturze przedmiotu w zakresie braku bezpośredniego przełożenia problematyki zarządzania publicznego na obszar funkcjonowania Zakładów Gospodarki Mieszkaniowej i podjął próbę zbadania obowiązujących w tym zakresie standardów w realiach funkcjonowania Zakładów Gospodarki Mieszkaniowej w województwie śląskim.

Problem i temat wybrany jest trafnie z punktu widzenia potrzeb badań naukowych, jak i teorii i praktyki zarządzania publicznego na szczeblu samorządowym. Problemy mieszkalnictwa z jakimi Polska boryka się od wielu lat i stale występująca w tym zakresie dysproporcja w odniesieniu do państw Europy Zachodniej, w kontekście rozwiązań instytucjonalnych w zakresie dbałości i rozwoju infrastruktury mieszkaniowej, jest kwestią, która wciąż powinna być udoskonalana, zwłaszcza w płaszczyźnie zarządzania i poprawy sprawności, skuteczności, korzystności, efektywności ekonomicznej. Problematyka



zarządzania publicznego jest wciąż kwestią otwartą i tak jak zmieniają się podejścia w zarządzaniu komercyjnymi podmiotami gospodarczymi, przedsiębiorstwami biznesowymi, również nadszają za tym powinny pozytywne zmiany w funkcjonowaniu podmiotów sektora publicznego, które umożliwią dostarczenie beneficjentom usług publicznych na satysfakcjonującym ich poziomie jakości.

2. We Wstępie (str. 7) Doktorant sformułował **cel główny dysertacji**: *Identyfikacja rozbieżności pomiędzy stosowanymi praktykami w Zakładach Gospodarki Mieszkaniowej a standardami zarządzania publicznego opisywanymi w literaturze przedmiotu*, który poddał dekompozycji na pięć celów szczegółowych (str. 125-126). **Celem poznawczym dysertacji jest** (str. 125): *Identyfikacja zakresu stosowania podejścia i zarządzania publicznego w Zakładach Gospodarki Mieszkaniowej w województwie śląskim oraz wskazanie nieprawidłowości w tym zakresie. Celem aplikacyjnym rozprawy jest: Opracowanie oraz zaprezentowanie autorskiej koncepcji w zakresie rozwiązań organizacyjnych dotyczących zarządzania publicznego w Zakładach Gospodarki Mieszkaniowej w gminach województwa śląskiego oraz wykorzystanie narzędzi oceny zarządzania nimi.*

W oparciu o przyjęte cele Doktorant postawił następującą hipotezę główną: *Zarządzanie Publiczne w Zakładach Gospodarki Mieszkaniowej oparte na standardach opisywanych w literaturze przedmiotu poprawia wydajność pracy i przyczynia się do polepszenia jakości świadczonych usług.*

Tak sformułowaną hipotezę ogólną Autor wsparł pięcioma hipotezami cząstkowymi (str. 127) w szczególności:

H1: Zarządzanie Zakładami Gospodarki Mieszkaniowej posiada specyficzne cechy mające wpływ na sposób zarządzania nimi.

H2: Struktury organizacyjne Zakładów Gospodarki Mieszkaniowej, obsada stanowisk kierowniczych i niekierowniczych oraz organizacja pracy są podstawą sprawnego i efektywnego prowadzenia działalności.

H3: Zakłady Gospodarki Mieszkaniowej prowadzą działalność w sposób planowy w aspekcie strategicznym, taktycznym i operacyjnym.

H4: Wykorzystanie w Zakładach Gospodarki Mieszkaniowej różnych procedur i instrumentów motywacyjnych przyczynia się do poprawy wydajności i jakości pracy.

H5: Stosowanie instrumentów kontrolnych oddziałuje na poprawę efektywności zarządzania Zakładami Gospodarki Mieszkaniowej.

Tak sformułowane cele i hipotezy uważam za poprawne. Hipotezy szczegółowe w swym brzmieniu mogą wydawać się nazbyt oczywiste, lecz z punktu widzenia zarządzania

publicznego i przeprowadzonego projektu badawczego znajdują swoje uzasadnienie i w konsekwencji prowadzą do pozytywnej weryfikacji hipotezy głównej. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji prowadzenia badań złożonych w zakresie zarządzania Zakładami Gospodarki Mieszkaniowej, ze szczególnym wyszczególnieniem kwestii zarządzania zasobami ludzkimi oraz zarządzania zasobami mieszkaniowymi.

3. Recenzowana dysertacja doktorska w swojej strukturze zawiera aż 7 rozdziałów. Pomimo tego odznacza się prawidłowo rozłożonymi proporcjami treści. Rozdziały 1-3 posiadają charakter teoretyczny, rozdział czwarty, badawczy, charakteryzuje plan badań własnych, metodykę i charakterystykę podmiotów objętych badaniem, rozdziały 4-6 stanowią swego rodzaju raport z przeprowadzonych badań, natomiast rozdział 7 posiada charakter badawczo-utilitytarny i zawiera autorską propozycję rozwiązań modelowych w badanym zakresie. Autor wykorzystuje właściwy aparat pojęciowo – narzędziowy, prezentuje wyniki studiów literaturowych i pracochłonnych badań empirycznych. Ich podstawę stanowią odpowiednio dobrane, wartościowe pozycje literatury polskiej i zagranicznej z zakresu podjętej tematyki i poprawne metodycznie badania własne.

We Wstępie Autor uzasadnia wybór tematu pracy doktorskiej oraz wskazuje motywy jego podjęcia, przedstawia lukę badawczą, prezentuje cel ogólny pracy oraz hipotezę główną a następnie omawia poszczególne części składowe (rozdziały) dysertacji.

Rozdział pierwszy zawiera przegląd literatury przedmiotu z zakresu zarządzania publicznego. Doktorant przytacza sposoby jego definiowania, omawia ewolucję tego kierunku w naukach o zarządzaniu i jakości, przedstawia modele nowego zarządzania publicznego oraz chronologię kolejnych koncepcji w zarządzaniu publicznym i ich ewolucję w kontekście rozwoju technologii informatycznych, e – administracji. Autor podnosi kwestię komunalnych zasobów mieszkaniowych i ograniczonych możliwości Zakładów Gospodarki Mieszkaniowej w zakresie zarządzania nimi. W swojej narracji przechodzi przez strategię, taktykę i działania operacyjne ZGM-ów, koncentrując się równocześnie na omówieniu klasycznych funkcji zarządzania: planowania, organizowania, motywowania i kontroli, podejściu systemowym i procesowym, rolach, kompetencjach i technikach decyzyjnych menedżerów.

W rozdziale drugim Doktorant omówił zmiany w zakresie tworzenia i przekształcania Zakładów Gospodarki Mieszkaniowej w Polsce oraz ich likwidowania a także przedstawił ich stan obecny. W dalszej kolejności scharakteryzował, w oparciu o dane statystyczne, zasoby mieszkaniowe w Polsce i w województwie śląskim, uwidoczniał potrzeby mieszkaniowe oraz wskazał na politykę mieszkaniową a w szczególności na zadania wynikające z niej dla ZGM-ów, scharakteryzował strukturę mieszkalnictwa w Polsce i w woj. śląskim.



Rozdział trzeci przedstawia organizację i funkcjonowanie zakładów Gospodarki Mieszkaniowej w kontekście podziału pracy, wyposażenia i organizacji stanowisk pracy, komórek organizacyjnych, realizowanych zadań, rodzajów struktur organizacyjnych, zarządzania zasobami ludzkimi, infrastruktury i wyposażenia. Doktorant umiejscowił słusznie kompetencje i możliwości zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi, w kontekście regulacji prawnych, sytuacji materialnej obywateli, możliwości finansowania potrzeb mieszkaniowych, makrootoczenia i dostępności różnych źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej.

Rozdział czwarty posiada charakter metodyczno – programowy w realizacji do przeprowadzonych badań własnych. Autor zamieścił tu etapy badania naukowego, określił cel i zakres badań własnych, omówił zastosowane podejście badawcze oraz przedstawił wykaz wytypowanych do badań Zakładów Gospodarki Mieszkaniowej w gminach województwa śląskiego (66 podmiotów). Ponadto punkt 4.5 zawiera diagnozę realizacji funkcji zarządczych w badanych Zakładach Gospodarki Mieszkaniowej, omówioną na podstawie wyników badań własnych.

Rozdział piąty dotyczy zakresu działalności Zakładów Gospodarki Mieszkaniowej w obszarze mieszkalnictwa, współpracy pomiędzy administratorem a mieszkańcami i zarządzaniem mieszkaniem w kontekście kwestii finansowych. Na podstawie przeprowadzonych badań w tym zakresie Doktorant stwierdził, że zabieganie o utrzymanie wysokiego poziomu wskaźników ekonomicznych nie przekłada się na wysoki poziom wskaźników społecznych.

W szóstym rozdziale Doktorant omówił zakres i przebieg zarządzania publicznego w zakładach Gospodarki Mieszkaniowej w województwie śląskim i przedstawił diagnozę tego zagadnienia w świetle wyników badań własnych. Przedmiotem analiz przeprowadzonych w tym zakresie przez Autora były struktury organizacyjne i wymagania w kwestii obsady stanowisk, planowanie na poziomie strategicznym, taktycznym i operacyjnym, metody i instrumenty motywowania pracowników oraz rodzaje, cele i zakres sprawowania funkcji kontrolnej w badanych Zakładach Gospodarki Mieszkaniowej.

W rozdziale siódmym Doktorant prezentuje modelowe rozwiązania w zakresie implementowania do praktyki zarządzania badanymi Zakładami Gospodarki Mieszkaniowej założeń i zasad zarządzania publicznego. Na podstawie przeprowadzonych szerokich studiów literaturowych oraz badań własnych, analiz dokumentów udostępnionych przez badane jednostki, obiektywizacji wyników i wniosków ze strony kierownictwa i personelu badanych podmiotów, Autor przedstawił dwa modele deskryptywne: Model oparty na całkowitej

prywatyzacji (str. 287) oraz Model zakładający częściową prywatyzację (str. 288) Zakładów Gospodarki Mieszkaniowej. Doktorant zaprezentował postulaty, na których powinno opierać się zarządzanie publiczne w Zakładach Gospodarki Mieszkaniowej, zalety i wady każdego z zaprojektowanych Modeli, uwarunkowania ich wdrażania, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi.

4. Lektura recenzowanej pracy, w tym ujęta w Bibliografii bardzo duża ilość dobrze dobranych pozycji literatury przedmiotu oraz innych źródeł problemowo związanych z tematem pracy wskazuje na wieloaspektowe ujęcie problemów teoretycznych i badawczych, związanych z zarządzaniem publicznym w Zakładach Gospodarki Mieszkaniowej, przedstawianiu stanu docelowego, idealnego, zidentyfikowanego w literaturze i możliwego do osiągnięcia w praktyce, przedstawionego w proponowanych rozwiązaniach modelowych. W warstwie teoretycznej rozprawy istotną rolę odgrywają dyskusja i krytyczna ocena dorobku naukowego związanego z tematem pracy oraz własne przemyślenia, wnioski i postulaty badawcze Autora. Natomiast warstwa empiryczno-analityczna i projektowa pracy wzbogaca dotychczasową wiedzę o przedmiocie badań.

Recenzowana praca doktorska jest bardzo interesującym i oryginalnym opracowaniem teoretyczno – badawczo – projektowym, poprawnym pod względem merytorycznym i metodycznym, przy czym na szczególne wyróżnienie zasługują następujące jej cechy:

- Posiada wyraźnie zaznaczone cele: ogólny, poznawczy, aplikacyjny oraz badawczy a także ich dekompozycję na cele szczegółowe. Autor poprawnie identyfikuje lukę badawczą na podstawie przeglądu literatury i podejmuje skuteczną próbę jej wypełnienia dzięki szeroko zakrojonym badaniom. Doktorant zidentyfikował wszystkie podmioty pełniące zadania Zakładów Gospodarki Mieszkaniowej na terenie gmin województwa śląskiego i przeprowadził w nich badania (poza jednym, który nie wyraził zgody na przystąpienie do zaproponowanego przez Doktoranta projektu badawczego).
- Zawiera poprawnie sformułowaną hipotezę główną i jej dekompozycję na 5 pomniejszych hipotez szczegółowych.
- Wskazuje na kompetencje i biegłość Autora w zakresie zagadnień ogólnych związanych z zarządzaniem publicznym i w obszarach szczegółowych, w których mieści się problematyka dysertacji (zarządzania Zakładami Gospodarki Mieszkaniowej).
- Prezentuje umiejętnie dobrane i właściwie zastosowane instrumentarium prowadzenia prac badawczych w wybranym zakresie. Doktorant przeprowadził dyskusję w obszarze sposobów definiowania zarządzania publicznego, jego cech i ewolucji, aż do



charakterystyki obecnych trendów światowych. Ponadto Autor szeroko ujął zakres działalności Zakładów Gospodarki Mieszkaniowej, nakreślił ich umocowanie prawno-administracyjne, ustawowe, a ponadto scharakteryzował ich potencjał i możliwości wokół bardzo ważnego problemu, jakim jest mieszkalnictwo i kwestie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych mieszkańców poszczególnych gmin województwa śląskiego.

- Konsekwencją rzetelnie przeprowadzonych studiów literatury przedmiotu oraz rozpoznania problematyki funkcjonowania Zakładów Gospodarki Mieszkaniowej jest dobrze uzasadniony merytorycznie i poprawnie metodycznie zrealizowany projekt badawczy. Doktorant wieloaspektowo zbadał zarządzanie w Zakładach Gospodarki Mieszkaniowej, skoncentrował uwagę na kwestiach związanych z personelem, sposobem zorganizowania, celach i zadaniach wynikających z aktów prawnych, rozpoznał stan i możliwości poprawy zarządzania infrastrukturą, w tym zasobami mieszkaniowymi na terenie gmin, poddał analizie i zdiagnozował instrumenty motywacji pracowniczej oraz rozwiązania związane z finansowaniem działalności Zakładów Gospodarki Mieszkaniowej.
- Systematyzuje terminologię z obszaru będącego przedmiotem dociekań naukowych, tak na gruncie teoriopoznawczym, jak i badawczym i empirycznym.
- Posiada charakter eksploracyjny i pragmatyczny, gdyż proponuje praktyczne rozwiązania kwestii ujętych w temacie, tworzy rozwiązania modelowe i zalecenia co do możliwości ich zastosowania w zarządzaniu Zakładami Gospodarki Mieszkaniowej, przybliżając je tym samym do tendencji i zasad zarządzania publicznego.

Recenzowana rozprawa doktorska jest opracowaniem spójnym, o poprawnej strukturze, a podjęte w niej rozważania są istotne z punktu widzenia rozwoju dyscypliny nauk o zarządzaniu i jakości. Doktorant scharakteryzował ważne kwestie teoretyczne z wybranego obszaru i zaprezentował poprawnie metodycznie zrealizowany projekt badawczy, umiejętnie stosując podejście badawcze charakterystyczne dla dziedziny nauk społecznych. Niemniej jednak w dysertacji pojawiają się pewne niedostatki, stąd z obowiązku recenzenta zgłaszam kilka uwag:

- Układ strukturalny pracy doktorskiej uważam za właściwy i konsekwentny z punktu widzenia osiągnięcia postawionych celów i weryfikacji ustanowionych hipotez. Jednak w realizacji przyjętego tematu można było niektóre zagadnienia w istocie zawęzić, jak np. te dotyczące stricte sytuacji mieszkaniowej i mieszkalnictwa. Stanowią one ważny problem społeczno-gospodarczy na poziomie Polski i



samorządów terytorialnych, jednak nie wynikają bezpośrednio z tematu pracy, celów i hipotez.

- W rozdziale trzecim charakterystyka organizacji i funkcjonowania ZGM jest nieco zaburzona. Autor „przeskakuje” pomiędzy kwestiami uporządkowanymi w literaturze przedmiotu (str. 103-107) a wybranymi przykładami z funkcjonowania konkretnych, pojedynczych ZGM-ów (str. 102, 108-109), od uregulowań ustawowych (str. 111-115) do konkretnych rozwiązań stosowanych wewnętrznie stosowanych w wybranych instytucjach (str. 112). Zabrakło również tutaj diagnozy, czy i w jakim zakresie Zakłady Gospodarki Mieszkaniowej w swej strukturze organizacyjnej stosują najnowsze metody organizacji i zarządzania? Jaka struktura organizacyjna byłaby optymalna w każdym z zaprezentowanych w rozdziale 7 propozycji modelowych z punktu widzenia wdrażania zarządzania publicznego?
- Pomimo bardzo szerokiego przekroju i starannego doboru literatury przedmiotu, dominuje w niej literatura polskojęzyczna. Z zakresu literatury obcej wykazano w spisie bibliograficznym zaledwie kilka pozycji.
- Zarządzanie w Zakładach Gospodarki Mieszkaniowej zostało poddane głębokiej analizie jednak nie znaleziono w pracy odpowiedzi w jakich zakresach funkcjonowania badanych jednostek niedobory zarządzania publicznego są największe i jakie są tego konsekwencje? Które ZGM-y są pod tym względem wzorcowe a które pozostają w tyle?
- Pomimo ogólnie dobrej strony językowej pracy, pojawiają się w niej niedociągnięcia korektorskie i tak np. na str. 286 wiersz 12 od dołu zawiera zdanie o zaburzonej konstrukcji gramatycznej.
- Powyższe niedociągnięcia i braki rozprawy nie zmieniają pozytywnej oceny pracy jako całości a zostały sformułowane i przedstawione dla zobiektywizowania oceny i wskazania Doktorantowi kierunków doskonalenia pracy .

5. Reasumując, uwzględniając wszystkie zaprezentowane powyżej elementy oceny, stwierdzam, że Doktorant zrealizował cele pracy oraz pozytywnie zweryfikował hipotezy postawione we Wstępie. Treść dysertacji w całości została podporządkowana tematowi pracy. Układ pracy i jej struktura są prawidłowe. Recenzowana dysertacja stanowi samodzielne rozwiązanie postawionego przez Doktoranta problemu naukowego i charakteryzują ją:

- wnikliwe i wszechstronne studia literaturowe,
- dociekliwość poznawcza Autora i dobrze opanowany warsztat badawczy,



- rzetelność w prowadzeniu badań naukowych poparta znajomością metod badawczych i umiejętnością ich praktycznego zastosowania.

Na podstawie szczegółowej lektury i analizy dysertacji doktorskiej opracowanej przez mgr inż. Pawła Bogdała pt. „**Zarządzanie publiczne w Zakładach Gospodarki Mieszkaniowej w gminach województwa śląskiego**” jednoznacznie stwierdzam, że spełnia ona wymogi ustawowe stawiane tego rodzaju opracowaniom. Zatem **moja ocena pracy jest jednoznacznie pozytywna**. Wysoko oceniam wkład Autora zarówno w merytoryczny, jak i metodyczny zakres powstania recenzowanej pracy.

6. **Konkluzja**

Uwzględniając wszystkie przedstawione powyżej elementy oceny, stwierdzam, że recenzowana dysertacja jest samodzielnym rozwiązaniem przez Autora zagadnienia naukowego i stanowi, w moim przekonaniu, podstawę do ubiegania się o przyznanie stopnia doktora w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauk o zarządzaniu i jakości. W związku z powyższym wnioskuję o uznanie rozprawy doktorskiej mgr inż. Pawła Bogdała za odpowiadającą wymaganiom stawianym pracom doktorskim i dopuszczenie Doktoranta do publicznej dyskusji.

