

Prof. dr hab. Czesław Sikorski

Katedra Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego

Recenzja pracy doktorskiej mgr Magdaleny Niemiec pt. „Społeczne aspekty funkcjonowania lokalnej administracji publicznej”, napisanej pod kierunkiem prof. dra

hab. Mariana Malikowskiego

Recenzowana praca liczy aż 502 strony tekstu i składa się z dwóch części poprzedzonych Wstępem. Część I zatytułowana „Opisowo-teoretyczne aspekty badań” poświęcona jest charakterystyce problemów funkcjonowania administracji publicznej w ujęciu teoretycznym oraz wynikom dotychczasowych badań w tym obszarze. Część II zawiera prezentację wyników badań własnych Autorki. Praca zawiera obszerną bibliografię, aneks, w którym przedstawiono wykorzystane narzędzia badawcze oraz wykaz tabel, wykresów, zdjęć i rysunków.

Przedmiotem swoich badań Autorka uczyniła relacje społeczne między lokalną administracją publiczną, jako systemem organizacyjnym, a jej klientami na danym terenie, oraz relacje społeczne wewnątrz tego systemu. Wybór przedmiotu badań należy uznać za uzasadniony. Zagadnienia administracji rządowej i samorządowej częściej są tematem doraźnej publicystyki niż rozważań naukowych. Te ostatnie mają miejsce głównie na gruncie nauk prawnych. Zajęcie się funkcjonowaniem administracji publicznej z perspektywy socjologii jest zatem interesującą próbą wzbogacenia wiedzy na temat społecznych aspektów tego istotnego elementu ustrojowego.

Autorka określa cel swojej pracy jako wielowymiarową diagnozę społecznych aspektów administracji samorządowej i próbę analizy przyczyn tego stanu. Cel ten można uznać za właściwy z punktu widzenia wymagań stawianych pracom doktorskim. Do społecznych aspektów funkcjonowania administracji lokalnej, które Autorka uczyniła przedmiotem swoich badań, należą:

- komunikacja społeczna wraz ze skargami na władze i urzędników,

- realizacja prawa dostępu do informacji publicznej w badanych instytucjach,
- relacje interpersonalne wśród zatrudnionych,
- poglądy urzędników na temat swojej pracy zawodowej,
- stan zatrudnienia w badanych urzędach,
- opinia klientów o jakości pracy urzędu i poziomie zadowolenia ze sposobu obsługi.

Autorka nie podaje kryterium wyboru podanych wyżej aspektów, ani nie uzasadnia tego wyboru w inny sposób.

Rozdział I w części teoretyczno-opisowej pracy zawiera szczegółowe informacje dotyczące celu, struktury i uwarunkowań prawnych administracji publicznej w Polsce. Autorka przedstawia ewolucję tego systemu i charakter reform po 1989 roku. Rozdział ten można uznać za dobre wprowadzenie do problematyki pracy.

Rozdział II stanowi pozytywny wykład na temat wybranych zagadnień związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej z punktu widzenia socjologii i nauki o zarządzaniu. Rozdział ten ma w zasadzie charakter podręcznikowy. Jedynie podrozdział poświęcony patologiom w administracji nieco odbiega od tego schematu. Jako taki, rozdział ten nie zawiera próby określenia problemów spornych, ani dyskusji Autorki z przedstawionymi poglądami, a jedynie wyjaśnia znaczenie podstawowych pojęć i zakres związanych z nimi problemów.

W rozdziale III przedstawiono charakterystykę teorii administracji, poczynając od teorii biurokracji Maxa Webera do współczesnych ujęć.

Ostatni rozdział części I poświęcony jest zagadnieniom dyskutowanym w literaturze przedmiotu i результатам wcześniejszych badań. W szczególności dotyczy to takich zagadnień, jak: cechy idealnego pracownika administracji publicznej, prestiż społeczny urzędnika, etyka urzędnicza, relacje pracowników administracji z klientami oraz kwestii dostępu do informacji publicznej.

Pierwszy rozdział w części II, a piąty w kolejności zawiera określenie przedmiotów badań diagnostycznych. Do większości tych problemów Autorka formułuje hipotezy. W rozdziale tym uzasadniono wybór metod badawczych. Respondentami byli pracownicy administracji lokalnej w wybranych gminach i miejscowościach, którzy znajdowali się na

niższym, średnim i wyższym szczeblu zarządzania oraz klienci urzędów. Autorka definiuje w tym rozdziale podstawowe pojęcia, co budzi wątpliwości co do przydatności I części pracy.

W rozdziale VI przedstawiono strukturę społeczno-demograficzną badanych osób, a także szerokie tło społeczno-gospodarcze terenu, na którym prowadzono badania.

Rozdział VII zawiera wyniki badań na temat komunikacji społecznej. Na początku tego rozdziału znajdują się, zbędne moim zdaniem, ogólne twierdzenia na temat komunikacji, będące w większości powtórzeniem z rozdziału II. Wyniki badań dotyczą różnych form i rodzajów komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej. Autorka wiąże z tym zagadnieniem także problem skarg na funkcjonowanie urzędu. W badaniach i w komentarzach do uzyskanych wyników Autorka nie stosuje kryteriów oceny sprawności komunikacji dotyczących sposobów komunikowania i barier komunikacyjnych, które zostały opisane w rozdziale II.

Rozdział VIII jest w zasadzie kontynuacją poprzedniego, bo dotyczy komunikacji urzędu z klientami. Realizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej na tym właśnie polega.

W rozdziale IX przedstawiono wyniki badań dotyczące relacji interpersonalnych w urzędach i stosunku pracowników do pracy. Wyniki te wskazują na przewagę relacji formalnych, skłonności autorytarne i raczej dobrą atmosferę społeczną w pracy. Okazuje się, że największą uciążliwością w pracy są często zmieniające się i skomplikowane przepisy prawa. Również roszczeniowi klienci i zła organizacja pracy dają się we znaki urzędnikom. Warto zwrócić uwagę, że najważniejsza dla respondentów jest praca sama w sobie i gwarancja jej stałości, a nie wartości uzyskane pośrednio poprzez pracę. Co więcej, praca nie musi być przy tym atrakcyjna. Jest to niewątpliwie skutek sytuacji na rynku pracy i zagrożenia bezrobociem. Świadczy to o obniżeniu aspiracji związanych z pracą i wydaje się mieć znaczenie znacznie wykraczające poza przedmiot badań Autorki. Zarówno w projektowaniu narzędzi badawczych, jak i w komentowaniu wyników badań nie wzięto pod uwagę czynników, kryteriów i wymiarów opisanych w rozdziale II. Za to we wprowadzeniu do wyników badań niepotrzebnie znajdują się powtórzenia z rozdziału II.

W rozdziale X przedstawiono wyniki badań dotyczące obsługi klientów. Z wyników tych można się dowiedzieć o ważności czynników wpływających na jakość obsługi klientów według urzędników i według klientów. Okazuje się, że czynniki te są w zasadzie podobne z

jedną dość ciekawą różnicą, a mianowicie uprzejmość okazuje się znacznie wyżej ceniona przez urzędników niż przez klientów.

W rozdziale XI Autorka na podstawie danych statystycznych opisuje zmiany w zatrudnieniu w administracji publicznej po 2004 roku, stwierdzając wyraźną tendencję do wzrostu zatrudnienia.

W rozdziale XII Autorka wskazuje na stopień weryfikacji sformułowanych hipotez, formułuje wnioski dotyczące dalszych badań naukowych w obszarze społecznych aspektów funkcjonowania administracji publicznej oraz w oparciu o wyniki swoich badań formułuje dyrektywy praktyczne. Rozdział ten utwierdza czytelnika w przekonaniu, że termin „społeczne aspekty” jest stanowczo zbyt ogólny, aby można byłoby mówić o kompleksowej diagnozie, mającej przy tym określoną użyteczność praktyczną. Autorka przeprowadziła badania szerokie, ale przy tym dość powierzchowne. Brakuje również pogłębionych analiz czyli sięgania do przyczyn stwierdzonych zjawisk, do czego Autorkę zobowiązywał cel pracy. Zarówno hipotezy, jak i sformułowane wnioski i dyrektywy należy uznać za dość trywialne.

Generalnie, pracę doktorską Magdaleny Niemiec oceniam pozytywnie. Autorka przeprowadziła szeroko zakrojone badania, które pod względem metodologicznym należy uznać za w pełni poprawne. Wyniki tych badań mogą stanowić inspirację do dalszych bardziej pogłębionych analiz. Ponadto, wyniki te mogą być użyteczne dla usprawnienia działalności badanych urzędów. Cel, który został postawiony przed recenzowaną pracą został w znacznym stopniu osiągnięty. Autorka zaprezentowała także dużą erudycję i znakomitą orientację w przedmiocie swoich badań. Praca została napisana ładnym językiem i jest w pełni poprawna pod względem redakcyjnym.

Niezależnie od tej pozytywnej oceny muszę sformułować kilka uwag krytycznych o dość zasadniczym znaczeniu. Pierwsza z nich dotyczy przedmiotu badań, który został określony woltarystycznie i zbyt szeroko. Posługiwanie się pojemnym terminem aspektów społecznych niczego nie wyjaśnia, a przeciwnie zaciemnia zakres zamierzeń Autorki. Praca byłaby o wiele ciekawsza, gdyby Autorka ograniczyła swoje zainteresowania tylko do komunikacji społecznej, albo natury konfliktów, czy kultury organizacyjnej w administracji publicznej. Praca zyskałaby wtedy na zwartości i wyrazistości. Im więcej przedmiotów zainteresowań, tym trudniej o ideę integrującą i pojawia się wrażenie przypadkowości doboru problemów.

Po drugie, widoczny jest brak spójności pomiędzy częścią teoretyczną a empiryczną pracy. W części teoretycznej Autorka porusza problemy, które nie mają znaczenia w projektowaniu narzędzi badawczych ani w komentowaniu wyników badań. Po co pisać o ogólnych problemach kierowania, motywowania i kultury organizacyjnej, skoro Autorka się nimi nie zajmuje w swoich badaniach. Po co wprowadzać cały rozdział o teoriach administracji publicznej, skoro dalej brak jest odwołania do tych teorii lub innego sposobu ich wykorzystania w części empirycznej. Czy tylko po to, żeby pochwalić się erudycją? Jednocześnie Autorka w II części swojej pracy często wraca do ujęć ogólnych, prezentowanych w części I. Po co pisać dwa razy o tym samym?

Zbyt szerokie ujęcie i błędy konstrukcyjne rozprawy wyjaśniają jej niespotykaną objętość, która sama w sobie jest istotną wadą. Nie widzę żadnego uzasadnienia, dla którego ta właśnie praca musi liczyć ponad 500 stron. Szkoda, że błędy formalne i konstrukcyjne przesłaniają istotną wartość merytoryczną tej pracy.

Zgodnie z wcześniejszym stwierdzeniem, wskazane wyżej błędy nie dyskwalifikują recenzowanej pracy, której zalety oceniam wysoko. Stwierdzam zatem, że praca doktorska Magdaleny Niemiec spełnia, w moim przekonaniu, ustawowe wymagania stawiane rozprawom doktorskim. W związku z tym zgłaszam wniosek o dopuszczenie jej do publicznej obrony.

Łódź, dnia 28 lipca 2014 r.

