

Szczecin, dnia 15 grudnia 2020 r.

dr hab. Paweł Czaplinski, prof. US
Instytut Gospodarki Przestrzennej
i Geografii Społeczno-Ekonomicznej
Uniwersytet Szczeciński

Recenzja

rozprawy doktorskiej Pana mgra Krzysztofa Kopcia pt. *Monitoring jakości usług publicznych – propozycja modelu na szczeblu lokalnym*, wykonanej na Wydziale Oceanografii i Geografii Uniwersytetu Gdańskiego, pod kierunkiem promotora dr. hab. Tomasza Michalskiego, prof. UG oraz promotora pomocniczego dr. Macieja Tarkowskiego.

Uwagi ogólne

W ostatnich latach rośnie znaczenie jakości usług publicznych, zwłaszcza na poziomie lokalnym i to nie tylko od strony podaży usług, co w sposób oczywisty łączy się ze sprawnością zarządzania w sektorze publicznym, ale również od strony popytowej. Łatwo bowiem dostrzec, że jakość usług publicznych ma znaczący wpływ na lokalny poziom życia, a to z kolei łączy się z szeroko pojętą atrakcyjnością miejsca. Zaobserwowany proces w sposób oczywisty determinuje zainteresowanie pomiarem jakości usług publicznych. Jednak różne sposoby definiowania jakości usług i szeroki zakres kształtujących ją czynników przekładają się na różnorodność problemów badawczych, w tym problemów doboru metod i technik pomiaru. Niewątpliwie w ich rozwiązywaniu należy wykorzystywać monitoring jakości usług publicznych, który z założenia ma się przyczyniać do podnoszenia jakości funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Do nurtu tej bardzo złożonej problematyki badawczej nawiązuje z powodzeniem rozprawa doktorska Pana mgra Krzysztofa Kopcia, podejmująca problematykę wdrażania i prowadzenia monitoringu jakości usług publicznych na szczeblu lokalnym w Polsce. Praca jest próbą wypełnienia luki jaka istnieje między licznymi opracowaniami naukowymi prezentującymi bardzo szerokie spektrum rozważań teoretycznych jakości usług publicznych, a pracami analitycznymi odnoszącymi się do pomiaru tylko wybranych usług publicznych. Należy zaznaczyć, że waga podjętego problemu badawczego nie tylko w wymiarze poznawczym, ale także w wymiarze aplikacyjnym będzie nadal wzrastać, ponieważ w coraz większym stopniu samorządowa władza regionalna i lokalna odpowiedzialna będzie za rozwój gospodarczy związanych z nimi obszarów.

Praca doktorska nawiązuje do modeli zarządzania publicznego, przypisując trzem z nich kluczową rolę podczas konstrukcji autorskiego modelu monitoringu jakości usług publicznych. Chodzi o model Public Administration, model New Public Management oraz model Public Governance.

Wszystkie one stały się bazą do rozważań nad modelami funkcjonowania monitoringu jakości usług publicznych, a te stanowiły bezpośrednią przesłankę do budowy modelu autorskiego. Dzięki takiemu podejściu rozprawa jest wielowymiarowa w swoim założeniu i wykonaniu. Poza samą konstrukcją modelu, autor podjął również próbę doboru i wdrożenia kluczowych wskaźników monitoringu jakości usług publicznych, które poddał grupowaniu oraz bardzo szczegółowej, obszernej charakterystyce. Warto podkreślić, że zaprezentowane rozważania teoretyczne oraz podjęte decyzje praktyczne związane z konstrukcją modelu wsparte były doświadczeniem zdobytym podczas badań terenowych w konkretnych jednostkach samorządu terytorialnego (vide zał. 5), co pozwoliło na wczesną (śródkresową) diagnozę poprawności konstrukcji narzędzia monitoringu. Testowanie narzędzia odbyło się w dziesięciu gminach znacznie zróżnicowanych pod względem położenia, powierzchni i liczby mieszkańców, dominujących funkcji oraz przynależności formalnej opartej na kryterium administracyjnym, co miało zapewnić większą obiektywność uzyskanych wyników.

W świetle powyższych faktów, dokonany przez Doktoranta wybór problemu naukowego i sposób jego rozwiązania pozwala na wyprowadzenie wstępnej konkluzji, że dysertacja spełnia wymogi ustawowe w tym zakresie. Przedmiotem rozprawy jest bowiem istotny problem naukowo-badawczy, którego poziom eksploracji, w literaturze przedmiotu (szczególnie w warstwie aplikacyjnej) można uznać za niesatysfakcjonujący i którego rozwiązanie może stanowić podstawę do uzyskania stopnia naukowego doktora.

Struktura pracy

Recenzowana praca przygotowana jest w języku polskim. Składa się ze 468 stron tekstu wraz ze spisem literatury oraz opasłym tzw. *Załącznikiem*. Bez spisu literatury oraz załączników to 129 stron. Całość ujęta jest w ramy 6 rozdziałów na które składa się również rozdział wprowadzający i *Podsumowanie*. Część zasadniczą rozprawy kończy bardzo bogata literatura – 581 pozycji, z czego 83 obcojęzyczne. Praca nie posiada spisów rycin, tabel i wykresów. Brak jest również streszczenia w języku polskim i angielskim. Układ treści nie jest klasyczny w swojej konstrukcji, ponieważ praca nie zawiera rozdziałów empirycznych, tylko teoretyczne. W mojej ocenie występuje również zbyt duża dysproporcja pomiędzy rozdziałami dysertacji. Dotyczy to w szczególności rozdziału 2., który z powodzeniem mógłby stanowić część rozdziału 3. Jednocześnie rozdział 3. powinien zostać znacznie odchudzony z treści dotyczących pojęcia usług. Omawiając strukturę pracy warto także zwrócić uwagę na tytuły poszczególnych rozdziałów. Pierwszy rozdział rozprawy jest zwykle określany jako *Wstęp* lub *Wprowadzenie*. Jednak w recenzowanym tekście odstępiono od tej zasady, co skutkuje niepotrzebnym częściowym powieleniem tytułu rozdziału z tytułami podrozdziałów 1.1. i 1.4. Tytuł rozdziału 2. Jest zbyt lakoniczny, co tylko potwierdza wcześniejszą tezę o konieczności przesunięcia jego treści do rozdziału 3. Nowy tytuł rozdziału 3. mógłby odnosić się do konceptualizacji podstawowych pojęć wykorzystanych w pracy. Tytuły rozdziałów 4 i 5 również budzą pewien niedosyt, nie tyle co do stanu faktycznego zawartości, ale co do precyzji i kompletności użytych sformułowań. Pomijam błędnie

oznaczone podrozdziały w rozdziale 4. Również rozdział końcowy określony jako *Podsumowanie* wydaje się zabiegiem asekuracyjnym. Integralną częścią pracy jest tzw. *Załącznik*, który de facto składa się z pięciu załączników. Sugeruję, aby w przypadku ewentualnej publikacji pracy to nieszczęśliwe powtórzenie wyeliminować, stosując dla całości jeden z wyrazów bliskoznacznych np. *Aneks*. Praca napisana jest dobrym językiem z bardzo niewielką ilością błędów fleksyjnych, składniowych i stylistycznych.

Uwagi szczegółowe

Dysertację rozpoczyna rozdział wprowadzający: *Cel, zakres pracy oraz zastosowane metody badawcze* oznaczony jako rozdział pierwszy, który podzielony został na cztery podrozdziały. Ogólna ocena rozdziału wprowadzającego, będącego niejako bazą i granicą dla pozostałej części dysertacji jest pozytywna. Składa się na to zwięzłe sformułowanie celu głównego rozprawy do którego doktorant odwołuje się konsekwentnie w całej pracy oraz klarowne przedstawienie treści hipotez. Natomiast pewien niedosyt budzi akapit poświęcony powiązaniom geografii z innymi naukami. Z racji przede wszystkim samego charakteru pracy oraz wobec postępującego procesu zacierania się granic pomiędzy dyscyplinami naukowymi zarówno w sferze założeń teoretyczno-metodologicznych (między dyscyplinami i naukowymi paradygmatami), jak i w sposobie konceptualizacji przedmiotu badań należałoby ową problematykę znacznie poszerzyć. Autor właściwie przedstawia zakres czasowy i przestrzenny rozprawy. Jednak wybrane do badań jednostki można było przedstawić na rycinie, zgodnie z kanonem geograficznym uwzględniając szereg dodatkowych cech takich jak np. liczba ludności. W podrozdziale 1.4. dotyczącym metod użytych w pracy na uwagę zasługuje przedstawiony czytelny algorytm postępowania badawczego, który zdeterminował prace nad narzędziem badawczym, a także cały, dalszy układ rozprawy. Za wyczerpujący można także uznać opis (głównie uwarunkowań) zastosowanych metod.

Rozdział 2. pt. *Pojęcie monitoringu*, nie posiada podrozdziałów. Jego zawartość to klasyczny przegląd definicyjny. Należy docenić, że autor przedstawia różne podejścia (wywodzące się z różnych dyscyplin naukowych), kładąc nacisk na monitoring jako proces i monitoring jako narzędzie. Przedstawiony przegląd literatury wydaje się być zadowalający, chociaż daje się zauważyć wyraźna skąpość publikacji z ostatnich pięciu lat. Jak już wspomniano rozdział 2. mógłby stanowić część rozdziału 3., a argument o jego wyjątkowości ze względu na miejsce i znaczenie pojęcia monitoringu w tytule rozprawy nie jest wystarczająco przekonujący.

Rozdział 3. jest napisany bardzo dobrze, a przedstawiane treści są mocno „osadzone” w dostępnej literaturze przedmiotu i istniejących koncepcjach. Składa się z czterech podrozdziałów. Szczególnie obszerny (może za obszerny) jest podrozdział 3.1. dotyczący istoty usług i ich klasyfikacji. Zaprezentowane rozumienie złożoności problemu definicji usług wydaje zadowalające, chociaż brakuje tu wątku tzw. niematerialnych korzyści (nie potrzeb) będących wynikiem działalności usługowej (Czapliński, Rachwał, Tobolska, Uliszak 2013). Za udaną można także uznać zaproponowaną

klasyfikację usług z zastrzeżeniem, że jest spełniony warunek zupełności i rozłączności. Istotniejszymi wydają się rozważania dotyczące usług publicznych, które winny stanowić rdzeń tego rozdziału i tak jest w rzeczywistości. Również w tym przypadku autor przedstawił przegląd literatury, a następnie zaproponował własną klasyfikację usług publicznych. Zastanawia operowanie w tym zestawie pojęciem usług społecznych, które w wielu dokumentach administracyjnych np. UE ma znacznie szerszy zakres niż ten proponowany. Powoływanie się na pozycje literatury sprzed akcesji merytorycznie nie budzą zastrzeżeń. Jednak z punktu widzenia aplikacyjnego charakteru pracy i współczesnych realiów społeczno-gospodarczych oraz administracyjno-prawnych muszą budzić wątpliwości. Rozdział ten zawiera również przegląd literatury dotyczący usług publicznych w badaniach polskich geografów. Przegląd ten jest bardzo obszerny, chociaż oczywiście niepełny tak pod względem autorów (m.in. Szwichtenberg, Miszczuk) jak i pozostałych publikacji autorów już wymienionych (np. Dominiak, Rydz). W tym kontekście za słuszną należy uznać tezę wyjaśniającą autora, że: „część geograficznych badań ma ścisły związek z usługami publicznymi chociaż ich charakter sprawia pewne trudności w jednoznacznym zakwalifikowaniu ich do badań w ramach geografii usług”. Najmniej interesująca wydaje się część dotycząca usług publicznych w zadaniach jednostek samorządu terytorialnego. Ten prawniczo-administracyjny wątek przywołuje fakty, które co prawda dają tło dla pełniejszego rozumienia roli i miejsca usług publicznych, w tym rozumienia mechanizmów stymulujących i destymulujących, niemniej są one powszechnie znane i nie wymagają literalnego przywoływania. Natomiast za ciekawy akcent podsumowujący tę część pracy należy uznać autorskie oszacowanie wielkości wpływu na realizację usług publicznych przez administrację państwową i administrację samorządową (s.73). Jest to bardzo udana koncepcyjnie próba, natomiast techniczne, a właściwie językowo wymaga jeszcze przemyśleń dotyczących m.in. określeń siły wpływu, grup usług o czym pisałem wcześniej w odniesieniu do usług publicznych oraz relacji pomiędzy terminami samorząd-administracja samorządowa.

W rozdziale 4. Posiadającym dwa podrozdziały doktorant koncentruje się na charakterystyce wybranych modeli zarządzania publicznego, wskazując na trzy, które są szczególnie istotne z punktu widzenia tematu niniejszej pracy. Opis dwóch pierwszych tj. modelu Administracji Publicznej oraz modelu Nowego Zarządzania Publicznego uzupełniony obszernymi przypisami jest wyczerpujący, natomiast wątpliwości budzi trzeci z modeli, ponieważ, o czym pisze sam autor (s.85), idee tworzące public governance nie są tak spójne i jednoznaczne. Wskazując na dylematy związane z tym modelem zarządzania publicznego, autor nie podejmuje się jasnej deklaracji jakie przyjmuje stanowisko wobec przytoczonych faktów. Przetawione modele zarządzania publicznego są tłem dla przedstawionych w dalszej części czterech modeli funkcjonowania monitoringu jakości usług publicznych. Autor dokonuje umiejętnego rozróżnienia ich specyfiki, wskazując na podobieństwa i różnice oraz prezentując ich graficzną postać. Szczególnie ważne są uwagi autora dotyczące rozbieżności w stosowanych nazwach poszczególnych etapów cykli (np. s.92), co świadczy o szerokiej znajomości podjętej problematyki. Trzeci z uznanych przez autora modeli to de facto program, Program Rozwoju Instytucjonalnego,

którego założenia, a jeszcze bardziej czas funkcjonowania prowokują do zadania nieco prowokującego pytania natury bardziej ogólnej. Czy uprawnione jest stosowane pojęcia model w całym tekście? Dotyczy to również czwartego z proponowanych modeli, modelu monitoringu jakości usług publicznych Michalskiego (2014).

Kluczowy dla całej pracy wydaje się rozdział 5. W którym zawarto autorski model jakości usług publicznych. Rozdział składa się, aż z pięciu podrozdziałów, co w tym przypadku uważam za nadmierne rozdrobnienie. W graficznej propozycji modelu (s.100), wątpliwość budzi umiejscowienie „potrzeby”, ponieważ potrzeba występuje raczej w otoczeniu, natomiast model może ją jedynie identyfikować. Poza tym potrzeba staje się potrzebą jedynie wtedy, kiedy jest uświadomiona. Druga uwaga dotyczy tzw. elementów pobocznych modelu. Wydaje się, że niepowodzenie możemy założyć na każdym etapie postępowania i nie jest to element mniej ważny, czy też jak pisze autor poboczny dla modelu. Jest jego istotną częścią. Niepowodzenie nie musi oznaczać porażki i zaprzestania całej procedury, a jedynie powrót na któregoś z wcześniejszych etapów i korektę wcześniejszych założeń. Zaprezentowany model nie daje takiej szansy. Inna wątpliwość sprowadza się do pytania, czy na etapie zasadniczym mamy dopiero konstruować narzędzie, czy też dopasowywać już istniejące. Wydaje mi się, że ze względów czysto oszczędnościowych winna istnieć podstawowa wersja narzędzia monitoringu, która powinna być dopasowywana do konkretnych warunków, a ewaluacja mid-term w zasadzie winna oceniać owo dopasowanie. Niestety obraz graficzny tego jednoznacznie nie rozstrzyga, chociaż opis (s.107-108) wskazuje na zestaw wskaźników, który mógłby zostać zaczerpnięty z dobrych praktyk. Zaprezentowana, graficzna ilustracja modelu nie odnosi się również do faktu, że algorytm postępowania dotyczy jednego cyklu. Tymczasem monitoring zakłada pewną regularność, powtarzalność. Przy czym nie musi ona dotyczyć wszystkich etapów postępowania. Istnieje także dylemat dotyczący kolejności działań na etapie zasadniczym, czy gromadzić dane, a następnie konstruować narzędzie, czy też odwrotnie. W zaproponowanej sekwencji czasochłonna konstrukcja narzędzia, a następnie gromadzenie danych może okazać się mało efektywna. Wreszcie w graficznym obrazie modelu mogłyby być zawarte scenariusze związane z upowszechnieniem wyników monitoringu (s.123), które mogą być czynnikiem determinującym cały układ.

Warto podkreślić, że znaczna część uwag zgłaszanych do modelu dotyczy jego graficznego obrazu. Część z nich jest wyjaśniona w tekście, czy zatem rycina nr 6 jest kompletna?

Pozostałe elementy dyskusyjne dotyczące proponowanego modelu dotyczą:

- częstotliwości stosowania modelu,
- wyboru koordynatora odpowiedzialnego za monitoring, który w założeniu autora musi pochodzić ze struktur lokalnej władzy,
- aktualności stosowanych wskaźników (niektóre z wymienionych np. EA2_1; EA2_2 itd. odnoszą się do uczniów w gimnazjach),
- wiarygodności ankietowania dzieci,
- poprawności doboru próby wśród ankietowanych dorosłych.

Natomiast należy docenić trud doktoranta włożony w przejrzystość zbioru proponowanych wskaźników, ich grupowania i oznaczeń oraz dokonanej charakterystyki zawartej w opasłym, ponad 200 stronicowym *Załączniku*.

Ostatnim rozdziałem dysertacji jest *Podsumowanie*. W początkowej części występują liczne powtórzenia z poprzednich części rozprawy. Następnie autor dokonuje sformułowania rekomendacji i wniosków płynących z prowadzenia monitoringu jakości usług publicznych. Uważam, że powinny one zostać znacznie lepiej rozwinięte ponieważ same w sobie są logiczne, spójne i wynikające z przeprowadzonych analiz teoretycznych i badań terenowych. Na zakończenie doktorant odnosi się do postawionych w części wstępnej hipotez uznając że pierwsze dwie zostały pozytywnie zweryfikowane, natomiast trzecią, która wydaje się absolutnie kluczowa dla samego modelu potwierdzono z pewnymi zastrzeżeniami, co świadczy o złożoności problemu monitoringu jakości usług publicznych w teorii i praktyce.


Szkoda, że w *Podsumowaniu* autor nie odwołuje się do literatury przedmiotu, dzięki czemu wnioski są w wielu miejscach nie są klasyczną dyskusją wyników. Brakuje klasycznego podsumowania całości pracy w ostatnim rozdziale, który jest relatywnie krótki i pozostawia niepokój intelektualny po ogromnym wysiłku włożonym w przygotowanie modelu monitoringu jakości usług publicznych.

Konkluzja

Stwierdzam, że rozprawa doktorska Pana mgra Krzysztofa Kopcia stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, udowadnia ogólną wiedzę teoretyczną doktoranta w danej dyscyplinie naukowej, a także wskazuje na umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Tym samym spełnione są wszystkie warunki stawiane rozprawom doktorskim. W swojej dysertacji autor przedstawił ogólny problem teoretyczny dotyczący wdrażania i prowadzenia monitoringu usług publicznych w skali lokalnej będący w kręgu zainteresowań badaczy wielu współczesnych dyscyplin naukowych, w tym geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej. Osadził ów problem na szerokim przeglądzie literatury wykazując się przy tym nie tylko wiedzą teoretyczną, ale również umiejętnością dokonywania jej elementarnej, przyczynowej i logicznej syntezy. Jego teoretyczne rozważania dotyczyły głównie dziedziny nauk społecznych, ale w wielu miejscach doktorant nawiązywał i poszukiwał analogii do omawianej problematyki w naukach o Ziemi i środowisku, zwłaszcza w odniesieniu do monitoringu jako pojęcia i jako procesu. Nade wszystko przedstawił model monitoringu jakości usług publicznych o wyraźnie aplikacyjnym charakterze, którego założenia, algorytm postępowania oraz testowanie pozwalają na przyjęcie raczej optymistycznego scenariusza odnośnie jego realnego wykorzystania w praktyce. W poszczególnych rozdziałach odnajdujemy oryginalne ujęcia teoretyczne, nawiązujące do własnych doświadczeń z prowadzonych badań w terenie. Na uwagę zasługuje szczególnie przejrzystość postępowania badawczego, oryginalność syntez dotyczących m.in. klasyfikacji usług oraz klasyfikacji usług publicznych, udane próby dopasowania zamierzeń badawczych do istniejących modeli funkcjonowania monitoringu jakości usług publicznych oraz

przemyślany, spójny wewnętrznie i bardzo starannie przygotowany autorski model monitoringu jakości usług publicznych, który (wraz z częścią obejmującą tzw. *Załącznik*) stanowią oryginalny wkład do nauki.

Podsumowując stwierdzam, że recenzowana dysertacja pt. *Monitoring jakości usług publicznych – propozycja modelu na szczeblu lokalnym*, **spełnia** wymogi ustawowe stawiane rozprawom doktorskim i wnoszę o dopuszczenie przez Radę Dyscypliny Geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej Uniwersytetu Gdańskiego mgra Krzysztofa Kopcia do dalszych etapów przewodu doktorskiego.


dr hab. Paweł Czaplinski, prof. US