



Toruń, 28.12.2020r.

dr hab. Elżbieta Grzelak-Kostulska, prof. UMK
Katedra Studiów Miejskich i Rozwoju Regionalnego
Wydział Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
ul. Lwowska 1
87-100 Toruń

Ocena rozprawy doktorskiej

mgr Krzysztof Kopec

Monitoring jakości usług publicznych – propozycja modelu na szczeblu lokalnym
promotor - dr hab. Tomasz Michalski, prof. UG
promotor pomocniczy – dr Maciej Tarkowski

1. Informacje formalne

Celem recenzji jest ocena, czy przedstawiona rozprawa spełnia wymogi niezbędne do nadania stopnia doktora, wynikające z ustawy z dnia 14 marca 2003 o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. 2003 Nr 65 poz. 595 z późn. zm.), tj. czy rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Autora.

Przedstawiona do oceny rozprawa doktorska, wraz z Załącznikiem, liczy 468 stron. Składa się z sześciu rozdziałów (w tym wstępu i podsumowania), pięciu załączników wyłączonych z tekstu, obszernego spisu literatury (s.130-180). W pracy zamieszczono 9 rycin oraz 4 tabele (nie wliczając zestawień, które weszły w skład Załącznika). Uzupełnieniem tekstu jest 138 przypisów dolnych w zasadniczej części pracy i 52 w Załączniku nr 5. Spis literatury obejmuje ogółem 580 pozycji (łącznie z raportami i aktami prawnymi), w tym 79 w języku angielskim, 3 w języku niemieckim i 1 w języku czeskim. Poszczególne rozdziały zostały dodatkowo podzielone na podrozdziały.

2. Ocena merytoryczna pracy

Układ pracy został w pełni podporządkowany przyjętemu w rozprawie celowi, jakim według Autora jest wypracowanie modelu monitoringu jakości usług publicznych. Ten ma



odnosić się do szczebla lokalnego i być adekwatny do występujących w Polsce uwarunkowań. Cel główny uszczegółowiono poprzez wskazanie na zamiar identyfikacji zagrożeń: implementacji oraz prowadzenia monitoringu jakości usług publicznych na szczeblu lokalnym, co odpowiadać ma realiom tego samorządu w Polsce. Przyjęto także jako cel pomyślnie zaimplementowanie opracowanego modelu monitoringu.

Struktura pracy bezsprzecznie wynikająca, jak stwierdzono wyżej, z założonego celu badań, tworzy logiczną i spójną całość o prawidłowym układzie. W pełni uznając i aprobując przyjęte rozwiązanie mam jednak pewien niedosyt, wynikający z przeświadczenia, że rozbudowanie obecnej struktury pracy o dodatkowy rozdział umożliwiłoby jeszcze pełniejsze wykorzystanie zebranych wyników. Pozwolę sobie to wyjaśnić w szczegółach.

Przede wszystkim Autor blisko połowę części opisowej pracy poświęca objaśnianiu pojęć. Definiuje jak rozumieć monitoring (rozdział 2), dalej skupia się na usługach publicznych stanowiących obiekt badań (rozdział 3). W rozdziale 4 (tytuł: *Opis wybranych modeli* jest zbyt enigmatyczny) zbiera w dwóch podrozdziałach modele zarządzania publicznego (odwołuje się do nich w przyjętej hipotezie) i modele funkcjonowania monitoringu jakości usług publicznych. Finalnie zatem sam model zaproponowany przez Autora pojawia się w rozdziale piątym, przedostatnim, gdzie jest przedmiotem opisu w układzie chronologicznym, odnoszącym się do sekwencji podejmowanych kolejno działań. Szczegóły dotyczące samego monitoringu (dobór wskaźników do badania poszczególnych obszarów wymienionych w tab. 4) zostały przedstawione w Załącznikach nr 1 i nr 2.

Konkludując, pozostaje ostatni, szósty rozdział, stanowiący podsumowanie, w którym pojawia się oszczędne odniesienie do wyników badań przeprowadzonych w trakcie wdrażania monitoringu w dziesięciu wytypowanych jednostkach. Odwołanie do postawionych we wstępie hipotez, zreferowanie osiągniętego celu jest w pełni uzasadnione w tym miejscu, nawet niezbędne, jednak brak odwołania wprost do uzyskanych wyników budzi wątpliwość, na ile hipotezy, a właściwie hipoteza trzecia (w mniejszym stopniu druga), zostały zweryfikowane w drodze empirycznej. Zebrane w tekście wnioski są zestawieniem wszystkich potencjalnych opcji i mają w związku z tym bardziej teoretyczny charakter. Być może wynikają one z doświadczeń pozyskanych w trakcie badań, ale o tym nie wiemy.

Sugerowałabym uzupełnienie pracy o fragment dotyczący badań przeprowadzonych we wskazanych jednostkach. Opis napotykanego problemu, wyjaśniony sposób ich rozwiązywania w zależności od charakteru i specyfiki jednostki dałby szersze spojrzenie na kwestię monitoringu od strony poznawczej i metodycznej. Przedstawienie algorytmu postępowania badawczego nie odpowiada na wiele pytań, chociaż jest on spójny i nie budzi zastrzeżeń. Problemem pozostają pewne niejasności związane z zaproponowanymi metodami badań. Po pierwsze nie rozumiem roli przewidzianej dla obserwacji uczestniczącej. Po zestawieniu tej metody z kategoriami wskazanymi do monitoringu (Zał. 1 i 2) nie wiem, jakie dane zostały w ten sposób pozyskane. Podobna uwaga dotyczy



zastosowanych metod: wywiadu, rozmowy oraz dyskusji grupowej i debaty. Wyjaśnienia wymaga zwłaszcza zakończenie rozdziału pierwszego (str.20), które zostało sformułowane niezbyt fortunnie i w mało przejrzysty sposób, co jeszcze bardziej komplikuje poznanie wpływu zastosowanych w badaniu metod.

Interesujące byłoby także odwołanie się do doświadczeń związanych z nakładami ponoszonymi na prowadzenie monitoringu. Przyjęta w badaniu próba, w postaci różnych pod względem wielkości jednostek, dałaby cenne informacje. Zwłaszcza, że jak wynika z badań, koszty monitoringu mogą być kluczowym czynnikiem decydującym o jego niepowodzeniu.

Porównanie przebiegu wdrażania i prowadzenia monitoringu w różnych typach jednostek samorządu terytorialnego, różnie zlokalizowanych, mogłoby także stanowić potencjalny wkład w lepsze poznanie problemu. Po pierwsze pojawiłyby się dodatkowe aspekty przestrzenne, które mogą mieć znaczenie w monitoringu usług publicznych. W artykule z 2016 roku autorstwa Michalskiego i Kocpia wspomniana jest kwestia wdrażania i prowadzenia monitoringu jakości usług publicznych w gminach wiejskich, gdzie znaczenie ma mały rozmiar jednostki, który przekłada się na liczebność i kompetencje zespołu pracującego w urzędzie i placówkach związanych ze świadczeniem usług publicznych oraz specyfika społeczności lokalnych (efekt małej liczebności i rozproszenia terytorialnego). Istotne jest także to, że wielkość jednostki determinuje obecność pewnego rodzaju usług publicznych, co wynika z liczebności populacji i skali jej potrzeb. Autor wspomina w rozprawie jedynie o ścisłych powiązaniach między mieszkańcami małej gminy, co z pewnością ma znaczenie w różnych aspektach monitoringu. Porównanie jednostek o różnej skali i o różnym charakterze wynikłoby w naturalny sposób przy odwołaniu do wyników badań empirycznych. To zagadnienie nie zostało rozwinięte w pracy, ale nie podważam faktu, że zamierzony cel pracy został przez Autora osiągnięty. Tym samym powyższe uwagi należy traktować jako sugestię przyszłego rozwinięcia analizy o proponowany zakres.

Przyczyną ograniczenia się Autora do wątków zasadniczych z perspektywy realizacji postawionego celu, była z pewnością obawa przed zbyt obszernym charakterem dysertacji. Istotnie, po uwzględnieniu Załącznika całość obejmuje 468 stron. Uważam jednak, że Załącznik nr 2, choć przedstawiony bardzo przejrzysto (co ważne z perspektywy odbiorcy zainteresowanego jego implementacją), można znacznie skrócić. Wiele informacji odnoszących się do zbliżonych wskaźników (np. jeden parametr dotyczący szkół różnego szczebla) jest powielanych, nie wnosząc wiele, poza być może nieco większą czytelnością. Mam też pewne uwagi dotyczące opisu źródła danych w przypadku wielkości pozyskiwanych z Banku Danych Lokalnych GUS. Autor wpadł w tym wypadku w pułapkę zbyt dosłownego kierowania użytkownika przez bazę danych. W efekcie nie był w stanie uniknąć rozbieżności, jakie powstały między sporządzonym opisem a zaktualizowaną konstrukcją bazy. Ponadto tak szczegółowa instrukcja generuje bardzo obszerne wyjaśnienia, co uważam za zbędne.



Pozostając przy Załączniku nr 2 chciałabym wskazać na pewne wątpliwości i sugestie związane z ewentualną aktualizacją przedstawionych wskaźników:

- str. 197, w tabeli opisano wskaźnik określony jako „faktyczna liczba mieszkańców”, przy czym moje zastrzeżenia budzą trzy kwestie:
 - a. liczba mieszkańców wyrażona za pomocą wielkości absolutnej (zmienna zasobu) jest opisywana jako wskaźnik, co kłóci się z rozumieniem tego pojęcia;
 - b. w interpretacji wyniku wskazano, że „wyższa wartość wskaźnika oznacza większą liczbę mieszkańców (...), a więc relatywnie lepszą sytuację”, co uważam za zbyt daleko idące uproszczenie;
 - c. opis źródła danych (uzyskanie wartości wskaźnika) odnosi się do nieaktualnego układu bazy danych, co może stanowić utrudnienie dla odbiorcy;
- str. 263-269 – dotyczy wskaźnika liczby uczniów przypadających na jeden komputer z dostępem do Internetu w szkołach (dalej z rozbiciem na szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne): należy uściślić, że od 2013 roku dane nie są publikowane w BDL (jedynie za lata 2007-2012 dostępne są w zestawieniu danych archiwalnych). Autor sugerując publikację tych danych z pewnym opóźnieniem (co niestety nie ma miejsca) wskazał na rozwiązanie alternatywne w postaci pozyskania informacji bezpośrednio ze szkół, podając nawet wzór na obliczenie wskaźnika;
- str. 283-287 – w obszarze edukacja i wychowanie parametr dotyczący średniej liczebności oddziału w przedszkolach i szkołach różnego szczebla został zinterpretowany niejednoznacznie. W pełni zgadzając się, że interpretacja wyniku nie jest łatwa (co może utrudnić jego zastosowanie) może należałoby zaproponować wariant alternatywny?
- str. 319-320 – w kategorii gospodarka komunalna wskazano jako wskaźnik długość ścieżek rowerowych w kilometrach, sugerując przy interpretacji wyniku ostrożność, wynikającą z braku informacji na temat struktury własnościowej ścieżek. Nie jest to jednak konieczne, gdyż od 2013 roku można pozyskać z BDL dane, w których wskazana jest struktura własności (pod zarządem gminy, starostwa, urzędu marszałkowskiego);
- str. 349-351 – dane w kategorii czytelnictwo w bibliotekach publicznych (wielkość księgozbioru na 1000 mieszkańców, czytelnicy bibliotek publicznych na 1000 ludności i wypożyczenia księgozbioru) dostępne są od 2002 roku w BDL w formie gotowych wskaźników, których obliczenie proponuje Autor. Czas ich publikacji może sugerować skorzystanie z gminnej/powiatowej ewidencji, jednak warto uzupełnić w opisie informację o alternatywnym źródle pozyskania danych;



- str. 410-411 – dotyczy terenów zieleni w miastach; opis źródła danych nie uwzględnia dostępnej za lata 2004-2019 w BDL kategorii: tereny zieleni w gestii samorządów opisanej jako udział parków, zieleńców i terenów zieleni osiedlowej w powierzchni ogółem, co jest bardziej precyzyjne i nie wymaga dodatkowych obliczeń.

Charakter podjętego tematu pracy sytuuje ją w kategorii rozpraw o bardzo wysokim potencjale aplikacyjnym. Nie umniejsza to w niczym warstwie poznawczej, która stanowi grunt do wypracowania podstaw praktycznego zastosowania uzyskanej wiedzy. W pełni zgadzam się z przywołanym przez Autora (za Chojnickim i innymi) postulatem zmiany perspektywy badań geograficznych, gdy postęp na gruncie teoretycznym otwiera pole do praktycznych zastosowań tworzonych koncepcji, a jednocześnie dostrzegane względy praktyczne wytyczają nowy horyzont badań. Kwestia ta nie jest już chyba dyskusyjna, jak pokazują liczne uznane na świecie publikacje. Jednak mankamentem, który z tego może wynikać, jest sposób formułowania treści. W przypadku recenzowanej pracy tylko jej pewne fragmenty (np. str. 104-106) stylistycznie wydają się zbyt mocno nawiązywać do formatu przewodnika (instrukcji) po procesie monitoringu. Z całą pewnością wynika to z próby pogodzenia różnych celów przyświecających Autorowi, a co za tym idzie różnych grup odbiorców. Uważam jednak, że w przypadku dysertacji doktorskiej naukowy charakter pracy jest pierwszoplanowy. Rozwiązaniem byłoby przygotowanie odrębnego dokumentu przeznaczonego dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego zainteresowanych wdrażaniem monitoringu usług publicznych. Tym samym niektóre fragmenty pracy (szczęśliwie nieliczne) zyskałyby właściwszą formę stylistyczną, co nie pozbawiłoby pracy docenianej aplikacyjności.

3. Znajomość literatury przedmiotu i umiejętność jej wykorzystania

Zaproponowany przez Autora zbiór publikacji z zakresu odnoszącego się do ocenianej dysertacji jest bardzo obszerny (scharakteryzowano go w wymiarze ilościowym we wstępnej części recenzji). Wskazana literatura przedmiotu odnosi się zarówno do warstwy merytorycznej, jak i metodycznej pracy. Została dobrze wykorzystana, służąc prowadzonej przez Autora dyskusji, którą podsumowuje własnym stanowiskiem. Bardzo dobra znajomość przywołanych publikacji widoczna jest także w umiejętnym precyzowaniu stosowanych pojęć i swobodnym poruszaniu się w obszarze badań.

Właściwy dobór publikacji ma w recenzowanej rozprawie bardzo istotne znaczenie także ze względu na charakter przyjętej hipotezy (1), w której Autor zakłada, że dotychczasowy dorobek przedmiotu daje podstawy do budowy modelu monitoringu jakości usług publicznych na szczeblu gminnym. W rozdziale trzecim dorobek piśmiennictwa z tego zakresu jest poddany szczegółowemu rozpoznaniu, poczynając od ogólnego pojęcia usług i ich klasyfikacji, po zawężenie problemu do kwestii usług publicznych. Te zostały



zdefiniowane, wyjaśniono i opisano podejścia służące ich klasyfikacji, przedstawiono je m.in. z perspektywy zadań jednostek samorządu terytorialnego. Przyjęty tok postępowania znacząco wpływa na uporządkowanie stanu wiedzy, co wzmacnia dodatkowo zastosowane krytyczne podejście do rozważanych zagadnień, świadcząc o dojrzałości badawczej Doktoranta.

Bardzo dobrą znajomość literatury przedmiotu udowadnia także Autor w rozdziale 3.3 traktującym o usługach publicznych jako przedmiocie badań geograficznych w Polsce. Zadanie, którego się podjął, zostało zrealizowane bardzo dobrze, choć lista publikacji, które powstały na ten temat nie została w pełni przedstawiona. Nie traktuję tego jako zarzutu wobec Autora, ponieważ mam pełną świadomość, że dotarcie do wielu publikacji nie było możliwe. Poza tym wyczerpująco udowodniono hipotezę 1.

Ponieważ model monitoringu ma w założeniu wymiar krajowy (choć Autor sugeruje także możliwość jego szerszego zastosowania), zdecydowana większość publikacji odnosi się do dorobku krajowego (stąd też zapewne ograniczenie w rozdziale 3.3 do badań prowadzonych w Polsce). Wydaje się jednak, że warto byłoby sięgnąć także po publikacje zagraniczne i, bazując na opisywanych doświadczeniach, poddać dyskusji kwestię uniwersalnego charakteru modelu w kontekście zastosowania w innych krajach. Uwagę tę proszę potraktować jako ewentualną sugestię dalszych badań.

4. Poprawność językowa i uwagi natury redakcyjnej

Recenzowaną pracę oceniam w czterech płaszczyznach:

- a) poprawności językowej,
- b) poprawności stylistycznej,
- c) poprawności zapisu,
- d) wymiarze edytorskim.

W pierwszej z wymienionych kategorii dostrzegam pewne błędy w formie powtórzeń (str. 11, s. 12, s. 57, s. 60, s. 61, s. 118, s. 119, s. 122), bardzo nieliczne błędy fleksyjne – niewłaściwa odmiana zaimka (s. 6, s. 120) i błędy w obrębie konstrukcji zdania (s. 8, s. 26, s. 72, s. 93, s. 94, s. 106, s. 110, s. 117, s. 118).

W płaszczyźnie stylistycznej stwierdzam, że praca skonstruowana jest poprawnym i precyzyjnym językiem, mającym jednoznacznie cechy tekstu naukowego, mimo drobnych uwag wyrażonych wcześniej.

W obszarze poprawności zapisu nie stwierdzam większych potknięć. Jedynie na stronie 34 słowo zarówno zostało zapisane rozłącznie, co traktuję raczej jako pomyłkę natury redakcyjnej. W pracy zdarzają się błędy interpunkcyjne, głównie we wtrąceniach (s. 10, s. 11,



s. 16, s. 17, s. 19, s. 21, s. 34, s. 55, s. 64, s. 83, s. 84, s. 93, s. 94, s. 104, s. 107, s. 108, s. 112, s. 117, s. 118, s. 119, s. 122, s. 123, s. 125).

W ostatnim z zakresów, wymiarze edytorskim, wynotowałam kilka drobnych niedociągnięć, spośród których najpoważniejszy wydaje się błąd w numeracji podrozdziałów 4.1 i 4.2 (str. 75 i 89). Pozostałe usterki znajdują się na stronach: 19, 27, 37, 43, 52, 58, 87 i 115.

Podsumowanie

Recenzowana rozprawa została poddana ocenie poprawności w obszarze strukturalnym, merytorycznym, metodologicznym, w zakresie znajomości literatury i umiejętności jej wykorzystania oraz poprawności językowej.

Praca jest tematycznie spójna, jej konstrukcja ma charakter przemyślany, wskazuje na konsekwencję w realizacji celu. Struktura recenzowanej pracy jest właściwa, choć zbyt ogólny wydaje się rozdział szósty, ostatni, brakuje też rozdziału poświęconego wynikom przeprowadzonych badań – odniesienia do nich znajdują się w rozdziale wstępnym i w podsumowaniu, choć mam świadomość, że rozdział piąty jest oparty na wynikach badań.

Formalna strona dysertacji (w opinii recenzenta) nie budzi wątpliwości. Odwołanie do treści o charakterze teoretycznym jest obszerne, potwierdzając wiedzę Autora. Pracę oceniam jako wartościową pod względem merytorycznym: podjęta problematyka jest oryginalna, sama praca spełnia też wymóg oryginalności rozwiązania problemu naukowego. Wkładem Autora jest propozycja udoskonalonego modelu monitoringu usług publicznych oraz wskazanie zagrożeń na etapie jego implementacji i prowadzenia, co odpowiada potrzebom nowoczesnego zarządzania usługami publicznymi. Dzięki odwołaniu do aktualnych koncepcji teoretycznych uzyskane rezultaty mają znaczenie dla nauki i praktyki. Być może zastrzeżenia dotyczące braku szczegółów odnoszących się do wyników badań uzyskanych w poszczególnych jednostkach wytypowanych do przeprowadzenia monitoringu, można wyjaśnić koniecznością redukcji objętości tekstu.

W odniesieniu do warstwy metodologicznej pracy stwierdzam, że Autor poprawnie sformułował przedmiot i cel badań, przyjął weryfikowalne hipotezy, do których odwołał się w rozdziale końcowym. Dobór przyjętych do badania metod, technik i narzędzi badawczych trudno jednoznacznie ocenić pozytywnie ze względu na pewne niejasności w opisie. Zastrzeżenia wynikają też z braku aktualizacji dostępnych wskaźników. Wyrażam przy tym pewien niedosyt w zakresie zbyt ogólnie przedstawionych zasad doboru metod czy wskaźników w odniesieniu do jednostek różnej wielkości.

Doktorant zaprezentował szerokie, holistyczne podejście potwierdzające bardzo dobrą znajomość literatury przedmiotu. Podkreślić też należy umiejętność korzystania z niej i dojrzałość do podejmowania dyskusji naukowych. Pozwoliło to na uzyskanie interesujących



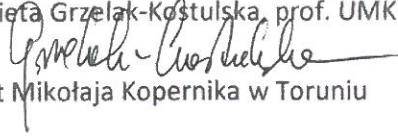
wyników i zweryfikowanie postawionych hipotez, a tym samym skuteczne rozwiązanie postawionego problemu badawczego.

Mimo stwierdzonych drobnych uchybień edytorskich nie mam wątpliwości, że Autor wykazał się sprawnością językową w redagowaniu tekstów o charakterze naukowym.

Konkluzja

Stwierdzam, że przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska mgr Krzysztofa Kopia pt.: *Monitoring jakości usług publicznych – propozycja modelu na szczeblu lokalnym* spełnia wymagania Ustawy z dn. 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z dn. 16 kwietnia 2003r.), zgodnie z art. 179 Ustawy z dn. 3 lipca 2018 r. - Przepisów wprowadzających ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2018, poz. 1669) i wnioskuję o dopuszczenie jej do publicznej obrony.

dr hab. Elżbieta Grzelak-Kostulska, prof. UMK


Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu