



**Prof. dr hab. Agnieszka Alińska**  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie  
Kolegium Ekonomiczno-Społeczne  
Katedra Skarbowości

**RECENZJA**

***rozprawy doktorskiej mgr BARBARY PORĘBSKIEJ***  
***pt. „Skuteczność budżetowania zadaniowego w oświacie”***

***przygotowanej pod kierunkiem naukowym***  
***prof. dr hab. Marii Kosek-Wojnar***  
***Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie***  
***w dziedzinie: nauki ekonomiczne, dyscyplina: finanse***

**I. Uwagi wstępne**

Polska literatura przedmiotu poświęcona zagadnieniom funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jest dość bogata, wszechstronna i aktualna. Jednak o wiele skromniej przedstawia się wykaz pozycji, w których dogłębnie analizuje się istotę, znaczenie oraz wpływ budżetowania zadaniowego na funkcjonowanie sektora samorządowego. Niezwykle sporadycznie, zarówno w literaturze krajowej, jak i w publikacjach międzynarodowych, spotykane są wyniki badań dotyczące oceny wpływu budżetowania zadaniowego na efektywność wybranych zadań, w tym zadań z zakresu oświaty. Dlatego wybór tematu rozprawy doktorskiej dokonany przez Panią mgr Barbarę Porębską oraz określenie jej celu, zakresu merytorycznego i przedmiotu prowadzonej analizy, uważam za w pełni uzasadnione, trafne, a nade wszystko pożyteczne zarówno z punktu widzenia rozważań teoretycznych, aplikacyjnego charakteru, jak i z praktycznego punktu widzenia. Podstawą do tak sformułowanej oceny stanowiły następujące argumenty:

(1) realizacja zadań w obszarze dostarczania edukacji jest stosunkowo złożonym i wieloaspektowym obszarem zarządzania a nade wszystko bardzo ważnym zagadnieniem w sektorze finansów samorządowych w Polsce;

(2) zasady budżetowania zadaniowego możliwe do wykorzystania i zastosowania w sektorze samorządowym w obszarze oświaty stanowią bardzo dobre źródło poszukiwania rozwiązań związanych z poprawą efektywności wydatkowania środków publicznych przez te podmioty;

(3) zakres przedmiotowy dysertacji bardzo dobrze wkomponowuje się w aktualny nurt badawczy sektora finansów samorządowych, w ramach którego poszukuje się determinantów poprawy efektywności, sprawności i skuteczności działania jednostek sektora samorządowego;

(4) ponad 10-letni okres (od 2009 r.) obowiązywania Ustawy o finansach publicznych, który wprowadza możliwość opracowania i realizacji budżetu zadaniowego w Polsce skłania do oceny wykorzystywania tych narzędzi w sektorze finansów samorządowych i sformułowania opinii oraz rekomendacji na przyszłość.

Recenzowana rozprawa ma charakter teoretyczno-empiryczny. Do takiego charakteru pracy zastosowano odpowiednio dobrane metody i narzędzia badawcze. Przeprowadzona analiza opisowa ma charakter wielowymiarowy, aktualny i została wykorzystana nie tylko do zaprezentowania efektów pracy Doktorantki w zakresie przeglądu literatury przedmiotu i zastosowanych praktycznych rozwiązań w zakresie zarówno pomiaru, lecz także do identyfikacji czynników determinujących skuteczność i efektywność zarządzania środkami publicznymi poprzez wykorzystanie narzędzi budżetu zadaniowego w jednostkach sektora samorządowego.

## **II. Formalna ocena pracy**

Autorka recenzowanej przeze mnie rozprawy doktorskiej postawiła przed sobą cel naukowy w postaci poszukiwania odpowiedzi na pytanie: ....”*Czy planowanie zadaniowe budżetu zapewni skuteczność działań w obszarze oświaty?*”....Na tle sformułowanego głównego celu naukowego przyjęto także cele cząstkowe:

- przegląd doktryn z zakresu finansów publicznych odnoszących się do programowania budżetowego;

- przedstawienie prawnych aspektów związanych z tworzeniem, wdrażaniem i realizacją budżetu zadaniowego w Polsce;

- analizy zasad konstrukcji budżetu zadaniowego, ze szczególnym uwzględnieniem zadań oświatowych;

- zidentyfikowania zalet i barier implementacji narzędzia, jakim jest budżet zadaniowy
- wyznaczania adekwatnych mierników zadań oświatowych w celu polepszenia procesów budżetowania
- empirycznej weryfikacji i prezentacji dotychczas realizowanego procesu budżetowania w JST;
- określenia wpływu procesu planowania budżetu zadaniowego na efektywność i skuteczność działań JST w zakresie finansowania oświaty.

Doktorantka sformułowała cel prowadzonych badań w dwóch wersjach, co jest dość niejednoznacznym postępowaniem: bardziej rozbudowanej i węższej. Ta bardziej rozbudowana (str. 7) została sformułowana w ujęciu wielowątkowym poprzez zwrócenie uwagi na trzy aspekty: ....*”czy JST dąży do bycia skuteczną i efektywną w zakresie realizacji zadań oświatowych, czy wykorzystuje narzędzia do efektywnego planowania budżetu oświaty tj. budżetu zadaniowego oraz czy planowanie wydatków na oświatę w formie projektowej przynosi zamierzone, pozytywne skutki”*.... Zwracam uwagę na niezbyt poprawny styl przyjętych sformułowań oraz składnię, np. ...*”JST dąży do bycia skuteczną i efektywną...”* jak również występujące błędy interpunkcyjne – brak znaków zapytania. Zwracam przy tym uwagę, że wymienione powyżej uwagi mają znaczenie stylistyczne i nie wpływają na ocenę merytoryczną.

Przyjętym przez Doktorantkę celom (naukowym, praktycznym i cele szczegółowe) została podporządkowana struktura i zakres pracy, co wynika z bardzo dobrej znajomości badanej problematyki, usystematyzowanej wiedzy teoretycznej i prawidłowo sformułowanych przesłanek do podjęcia wielowątkowych oraz złożonych zagadnień dotyczących efektywności wykorzystania instrumentów budżetu zadaniowego oraz ich wpływu na poprawę efektywności wydatkowania środków publicznych przez JST przeznaczonych na realizację zadań w obszarze oświaty w Polsce. Autorka pracy słusznie koncentruje się na ocenie tych zagadnień przez pryzmat realizacji budżetu zadaniowego w szeroko pojętym sektorze finansów publicznych. W mojej ocenie cel rozprawy i przyjęte hipotezy badawcze zdeterminowały etapy postępowania badawczego Doktorantki, którego odzwierciedleniem jest przyjęta struktura i układ pracy. Jest on logiczny, oparty na zasadzie wzajemnego powiązania kolejnych zagadnień cząstkowych, tworząc w ten sposób spójną całość dysertacji.

W dysertacji nie sformułowano jednej zasadniczej **hipotezy badawczej**, lecz cztery różnorzędne hipotezy o następującej treści:

H1: Budżet zadaniowy ma wpływ na efektywność działania JST w obszarze oświaty

H2: Ograniczenia prawne ukierunkowane na organizacje oświaty stanowią istotną barierę wdrażania budżetu zadaniowego

H3: Arkusz organizacji pracy w jednostkach oświatowych to główna determinanta planowania budżetu, mająca wpływ na efektywność jednostki

H4: W obszarze oświaty nie ma jasno skonkretyzowanych mierników, będących podstawą otrzymania rzetelnej informacji pokazującej stopień realizacji wyznaczonych celów.

Powyższe hipotezy określone dość szczegółowo poddane zostały weryfikacji przede wszystkim w części empirycznej pracy. Są one poprawne pod względem merytorycznym i trafnie sformułowane, gdyż odnoszą się do najistotniejszych i wciąż słabo zbadanych kwestii pozostających w obszarze poszukiwania odpowiedzi na zasadnicze pytanie badawcze sformułowane przez Doktorantkę: *Czy planowane zadaniowe budżetu zapewni skuteczność działań w obszarze oświaty?*

Moją uwagę zwrócił fakt, że Doktorantka nie sformułowała jednej zasadniczej (głównej) hipotezy badawczej wraz z hipotezami szczegółowymi weryfikowanymi na każdym z etapów prowadzonych badań. Zastosowanie takiego podejścia w większym zakresie systematyzowałoby całość prowadzonych badań i jednoznacznie określało ich koncepcje.

### **III. Merytoryczna ocena pracy**

Praca składa się z 230 stron rozmieszczonych we wstępie pracy, pięciu rozdziałach zasadniczych i podsumowaniu. Całość treści opracowania można podzielić na: część teoretyczną (rozdział 1 i 2), część metodyczną (rozdział 3 i 4) i część empiryczną (rozdział 5).

Wstęp ma charakter standardowego i usystematyzowanego fragmentu pracy, wprowadzającego czytelnika w istotę podjętego przedsięwzięcia naukowo-badawczego. Autorka określa w nim rolę i znaczenie sektora finansów samorządowych, wskazuje na zadania jakie muszą realizować samorządy (w tym zadania z zakresu oświaty) oraz specyfikę budżetu zadaniowego. W sposób prawidłowy a jednocześnie spójny i logiczny zaprezentowany został cel przeprowadzonych badań, sformułowane hipotezy badawcze, wykorzystywane metody badawcze a także przedstawiona została, w formie syntetycznej, treść poszczególnych rozdziałów.

**W części teoretycznej** zaprezentowano rozważania stanowiące podstawę do wyjaśnienia pojęć z zakresu budżetu jako planu finansowego, specyfiki budżetu zadaniowego oraz pomiaru

skuteczności, efektywności i wydajności działań administracji samorządowej głównie z odniesieniem do zadań oświatowych. W tej części pracy (rozdział II) dokonano prezentacji i oceny ewolucji metod planowania wydatków budżetowych na świecie. Przystawiono także charakterystykę wybranych, ale bardzo istotnych, instrumentów efektywnego planowania budżetowego opartego na rozwiązaniach *New Public Management*. Rozważania teoretyczne zostały wzbogacone licznym przykładami korzyści i wad zastosowania poszczególnych metod planowania budżetowego i stosowanych mierników efektywności wydatków przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań oraz oceny uzyskiwanych efektów. Jednym z nich jest wprowadzenie rozwiązań z zakresu budżetu zadaniowego. Bardzo pozytywnie oceniam także tę część pracy (rozdział 1.4), w której przedstawiono główne modele i narzędzia pomiaru efektywności i skuteczności realizacji zadań publicznych na poziomie samorządowym. Tego typu wprowadzenie w postaci przeglądu dorobku naukowego stanowi bardzo dobrą bazę i podstawę merytoryczną do zdefiniowania podstawowych wskaźników i parametrów oceny efektywności funkcjonowania sektora samorządowego w Polsce.

**Część metodyczna** (rozdział 3 i 4) pracy oceniam jako przygotowany w sposób wzorcowy, bardzo szczegółowy i rzetelny - w oparciu o bardzo dobre rozeznanie Doktorantki w realiach funkcjonowania sektora finansów publicznych i finansów samorządowych w Polsce, ich specyfiki i obowiązujących regulacji prawnych. Zwrócić należy także uwagę na wysoki poziom warsztatu naukowego Autorki niniejszej dysertacji, dzięki czemu możliwe było rozwiązanie podjętych w pracy wielu trudnych, a niejednokrotnie także i kontrowersyjnych problemów badawczych związanych z planowaniem zadaniowym i budżetowaniem opartym na zadaniach.

Na szczególną uwagę i pozytywną ocenę zasługuje fragment pracy zamieszczony w rozdziale 4, gdzie Pani mgr Barbara Porębska wykazała się tu ogromną konsekwencją, systematycznością i dokładnością w prezentowaniu głównych determinant oceny efektywności wykonywania zadań publicznych z zakresu edukacji i oświaty oraz ich wpływu na ocenę efektywności wydatkowania środków publicznych przez JST. Opisane mierniki realizacji zadań oświatowych wykorzystywane do oceny realizowanych celów i zadań w tym obszarze działania stanowiły podstawę do przeprowadzenia badań empirycznych.

**W części empirycznej** (rozdział 5) zaprezentowano wyniki badań własnych przeprowadzone wśród jednostek samorządu terytorialnego. Pozwoliły one na opracowanie własnego modelu macierzy efektywności i skuteczności planowania budżetowego w zakresie realizacji zadań oświatowych przez JST. Ponadto podkreślić należy, że uzyskane wyniki badań własnych pozwoliły na pełną i wieloaspektową realizację przyjętych celów pracy oraz weryfikację hipotez

szczegółowych. Zaprezentowane wyniki badań są także świadectwem wysokich umiejętności analitycznych Autorki.

**Na zakończenie** Autorka pracy formułuje wnioski i rekomendacje, które są spójne z przyjętymi celami pracy i szczegółowymi hipotezami badawczymi. Wszystkie zidentyfikowane problemy badawcze zostały w pracy przeanalizowane oraz poddane gruntownej ocenie z wykorzystaniem analitycznych metod badawczych. Ilość i jakość zaprezentowanych oraz omówionych zagadnień stanowi bogaty zbiór informacji i oddziałuje pozytywnie nie tylko na walory poznawcze, ale również na wiarygodność formułowanych przez Autorkę pracy ocen i postulatów zwłaszcza tych o charakterze praktycznym. Potwierdzeniem tej opinii jest nie tylko merytoryczna znaczenie formułowanych opinii, ale także syntetyczne ich zestawienie w formie postulatów do wytyczenie dalszych kierunków i zakresu zmian tak, aby planowanie i realizacja zadań w zakresie oświaty wpływały na poprawę skuteczności i efektywności funkcjonowania JST. Na tle uzyskanych wyników badań, Autorka zaprezentowała własne uwagi, sugestie oraz propozycje rozwiązań z zakresu zarządzania finansami samorządowymi. Jest to fragment pracy, który oceniam bardzo wysoko zarówno pod względem zastosowanej metod badawczej, jak i prezentacji uzyskanych wyników. Ponadto Autorka wykazuje się umiejętnościami wykorzystania wiedzy i doświadczenia z zakresu funkcjonowania podmiotów sektora finansów publicznych, w tym przede wszystkim w odniesieniu do samorządów terytorialnych. Te fragmenty recenzowanej pracy świadczą o dobrym przygotowaniu warsztatowym Doktorantki.

Reasumując pragnę zwrócić uwagę na logiczną strukturę pracy, podporządkowaną charakterowi tego zamierzenia naukowego określonych przez przyjęte cele i hipotezy badawcze, jak również klarowny, zrozumiały i przekonujący język prowadzonych rozważań. Pozytywnie ocenić należy także praktyczne wartości zrealizowanego tematu, w tym przede wszystkim trud Doktorantki w zakresie przeprowadzenia badań empirycznych poprzez wykorzystanie ankiety badawczej skierowanej do 150 jednostek samorządu terytorialnego oraz aplikacyjnego (praktycznego) charakteru uzyskanych wyników.

Na szczególne podkreślenie zasługuje zarówno aktualność tematyki prowadzonych rozważań, jak i możliwość bezpośredniego zastosowania w praktyce wniosków wynikających z przeprowadzonych badań oraz sformułowanych w trakcie przygotowywania rozprawy uwag merytorycznych. Ciekawe i twórcze są sugestie Autorki, co do dalszych perspektyw poprawy efektywności działalności JST w obszarze realizacji zadań oświatowych poprzez wzmocnienie narzędzi i rozszerzenie zakresu wykorzystywania budżetu zadaniowego. Podjęte przez Panią mgr

Barbarę Porębską zadanie polegające na próbie zbadania i oceny wykorzystania planowania budżetowego w oparciu o budżet zadaniowy jako elementu poprawy efektywności i skuteczności funkcjonowania JST okazały się jak najbardziej zasadne.

#### **IV. Literatura przedmiotu i jej wykorzystanie**

W rozprawie Doktorantka zebrała i odpowiednio wykorzystwała obszerną literaturę naukową, akty prawne, materiały źródłowe i dane statystyczne. W pełni korespondują one z przyjętym podstawowym celem pracy i celami częściowymi, co w efekcie pozwala na przeprowadzenie badań oraz aktualnych analiz o interdyscyplinarnym charakterze.

W zestawieniu bibliograficznym znalazło się blisko 200 pozycji książkowych, artykułów, opracowań i raportów, jak również dodatkowy zestaw aktów prawnych w postaci ustaw i rozporządzeń. Ilość ta wzbudza uznanie i wskazuje, że Autorka rozprawy doktorskiej dokonała przeglądu literatury przedmiotu, który w pełni koresponduje z zakres prowadzonych badań. W zestawieniu nie ma zbyt wielu pozycji obcojęzycznych – co należy tłumaczyć tematem rozprawy. Tym samym ilościowa i jakościowa ocena zebranych oraz wykorzystanych w trakcie przygotowywania rozprawy doktorskiej materiałów źródłowych jest jak najbardziej pozytywna.

#### **V. Metody badawcze i język rozprawy**

Doktoranta we wstępie rozprawy zaznacza, że ze względu na szeroki zakres pracy i wielowątkowy charakter przeprowadzanych badań zastosuje różne metody badawcze, które pozwolą jej na przeprowadzenie kompleksowej analizy oraz ocenę kluczowych kwestii związanych z budżetem zadaniowym i realizacją zadań z zakresu oświaty przez JST. Po wnikliwym zapoznaniu się z treścią pracy może stwierdzić, że Autorka wywiązała się z przyjętego założenia. W rozprawie można także znaleźć zarówno elementy metody problemowej, chronologicznej, jak również rozważania o znaczeniu systemowym. Należy szczególnie podkreślić, że w rozprawie nie tylko właściwie zidentyfikowano problem badawczy, ale także wykorzystano odpowiednio dobrane metody i narzędzia do rozwiązania zidentyfikowanych zagadnień. Pani B. Porębska we właściwy sposób potrafiła je zastosować, a wyniki przeprowadzonych badań posłużyły do sformułowania kluczowych dla rozprawy wniosków oraz weryfikacji postawionych problemów badawczych.

Styl rozprawy oraz jej stronę formalną (przypisy, bibliografia) uznać należy za poprawne. Zasadniczo język pracy jest klarowny, a wywody czytelne i logiczne. Ponadto recenzowana praca została przygotowana starannie pod względem edytorskim, jednak Autorka nie ustrzegła się błędów stylistycznych, interpunkcyjnych, a także występowały trudności z poprawnym odwołaniem się do wykorzystywanej literatury. W mojej opinii Doktorantka wykazała się odpowiednim opanowaniem warsztatu pisania pracy naukowej.

## **VI. Uwagi końcowe**

Moja ocena rozprawy doktorskiej Pani mgr Barbary Porębskiej pod względem merytorycznym i formalnym jest w pełni pozytywna. Na szczególne podkreślenie zasługują zaprezentowane w pracy opisy i analizy poszczególnych zagadnień oraz rzetelnie wykonane badania własnych. Natomiast wartościowe w swej treści wnioski składają się na całokształt rozwiązania problemu określonego w tytule rozprawy. Uzyskane wyniki badań i analiz przeprowadzone w odniesieniu do poszczególnych zagadnień składają się na pełny obraz oceny efektywności wydatkowania środków publicznych przez JST poprzez wykorzystanie zasad obowiązujących w budżecie zadaniowym. W pełni zgodzić należy się z opinią Doktorantki, że niebagatelne znaczenie dla poprawy efektywności, skuteczności realizacji zadań z zakresu oświaty oraz sprawności funkcjonowania JST mają podejmowane działania i wykorzystywane narzędzia budżetu zadaniowego. Ponadto podkreślić należy, że rozprawa doktorska przygotowana przez Panią mgr B. Porębską zawiera cenny materiał źródłowy do dalszych badań i analiz a sformułowane wnioski i postulaty mają charakter aplikacyjny i mogą być wykorzystane na potrzeby praktyki gospodarczej.

Reasumując, stwierdzam, że Autorka na podstawie bogatej literatury przedmiotu, przy zastosowaniu właściwej procedury badawczej, dokonała gruntownej i rzetelnej analizy naukowej dotyczącej wykorzystania budżetu zadaniowego do poprawy efektywności realizacji zadań oświatowych przez JST. Ponadto sformułowała i przedstawiła oryginalny problem badawczy z zakresu finansów samorządowych, wymagający wieloaspektowego podejścia i skrupulatnych analiz, przeprowadziła samodzielne badania empiryczne, dokonała ich opisu i zaprezentowała twórczą analizę kluczowych wątków problemu badawczego.

W związku z zaprezentowaną powyżej oceną stwierdzam, że Doktorantka w drodze logicznego i spójnego wywodu zweryfikowała przyjęte hipotezy badawcze oraz w pełni zrealizowała założone cele badawcze, wykazała się przy tym odpowiednią wiedzą teoretyczną z



zakresu nauk ekonomicznych w dyscyplinie finanse. Rozprawa doktorska pt. „*Skuteczność budżetowania zadaniowego w oświacie*” w pełni odpowiada wymogom formalnym określonym w Ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2014 poz. 1852, art. 13 ust. 1). i w związku z tym wnoszę o dopuszczeniem Pani mgr Barbary Porębskiej do publicznej obrony.

Z poważaniem,

