

Prof. dr hab. Teresa Famulska
Katedra Finansów Publicznych
Wydział Finansów
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Barbary Porębskiej pt. „Skuteczność budżetowania zadaniowego w oświacie”, napisanej pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Marii Kosek-Wojnar na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie

Podstawę sporządzenia recenzji stanowi powołanie mnie na recenzenta rozprawy doktorskiej mgr Barbary Porębskiej przez Radę Dyscypliny Ekonomia i Finanse Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na posiedzeniu w dniu 6 czerwca 2022 r., o czym powiadomiona zostałam pismem Dyrektora Szkoły Doktorskiej UEK Pana prof. dr. hab. inż. Stanisława Popka.

Dokonując oceny dysertacji uwzględniam wymogi określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2017, poz. 1789 z późn. zm.), zgodnie z którymi rozprawa doktorska powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej i umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Niniejsza recenzja składa się z trzech części, mianowicie: oceny pracy od strony merytorycznej, od strony formalnej oraz konkluzji.

Ocena strony merytorycznej

1. Problematyka badawcza, cele i hipotezy rozprawy

Przedstawiona do recenzji praca trafnie wpisuje się w szerszy nurt badań i poszukiwań z zakresu finansowych aspektów funkcjonowania współczesnego państwa. Środki pieniężne, jakimi dysponuje władza publiczna istotnie warunkują realizację założonych przez nią zadań. Zarządzanie państwem obejmuje zatem zarządzanie publicznymi zasobami pieniężnymi.

Ograniczone możliwości gromadzenia środków publicznych należy uznać za jedną z zasadniczych przesłanek rozwoju badań dotyczących skuteczności i efektywności ich wykorzystywania. Główne prace badawcze i wdrożeniowe, określane w literaturze światowej jako nowe zarządzanie publiczne (New Public Management – NPM), wiążą się z adaptacją do sektora publicznego metod i technik stosowanych w sektorze prywatnym. Ważne miejsce w tych pracach zajmuje planowanie budżetowe, w tym koncepcja budżetowania zadaniowego. W krajowych opracowaniach problematyka ta jest rozpoznana szerzej w ujęciu ogólnym niż szczegółowym. Dobrze się zatem stało, że Autorka skoncentrowała swój wysiłek badawczy na budżetowaniu zadaniowym w skonkretyzowanym podwójnie obszarze, po pierwsze, przedmiotowo – edukacja, po drugie, podmiotowo – jednostki samorządu terytorialnego. Kompleksowe rozważenie kwestii skuteczności budżetowania zadaniowego w oświacie pozwala uznać, że rozprawa stanowi oryginalną, udaną próbę wypełnienia istniejącej luki badawczej. O wysokiej randze podjętego problemu przesądza fakt, iż edukacja jest dobrem publicznym, którego zapewnienie zalicza się do katalogu elementarnych zadań współczesnego państwa. Jednocześnie, świadczenie znacznej części usług edukacyjnych powierzone zostało jednostkom samorządu terytorialnego, a te na ich finansowanie przeznaczają nawet ponad połowę ogółu wydatków. Podkreślenia wymaga również wyjątkowa aktualność rozważanej tematyki. Kształtowany bowiem w Polsce od początku lat 90. minionego wieku system finansów publicznych, w tym w zakresie finansowania oświaty, wymaga doskonalenia. Wskazanie zatem kierunków zmian w planowaniu wydatków na oświatę z perspektywy jego skuteczności uprawnia do podniesienia walorów aplikacyjnych recenzowanego dzieła. W tym kontekście problem badawczy rozpatrywany w rozprawie jest ważny i aktualny, nie tylko z punktu widzenia teorio-poznawczego, ale również dla praktyki stanowienia i stosowania określonego instrumentarium finansów publicznych.

Celem opiniowanej dysertacji jest „znalezienie odpowiedzi na pytanie: czy planowanie zadaniowe budżetu zapewni skuteczność działań w obszarze oświaty?” Realizacji tego celu, określonego jako główny, służyć mają cele szczegółowe, których Autorka wyznaczyła siedem (s. 8). W pracy postawione zostały następujące hipotezy badawcze:

1. Budżet zadaniowy ma wpływ na efektywność działań JST w obszarze oświaty.
2. Ograniczenia prawne ukierunkowane na organizację oświaty stanowią istotną barierę wdrożenia budżetu zadaniowego.
3. Arkusz organizacji pracy w jednostkach oświatowych to główna determinanta planowania budżetu mająca wpływ na efektywność jednostki.

4. W obszarze oświaty nie ma jasno skonkretyzowanych mierników będących podstawą rzetelnej informacji pokazującej stopień realizacji wyznaczonych celów.

Określone w dziele cele i hipotezy są – podobnie jak temat rozprawy – umiejętnie sformułowane, poprawnie korespondują ze sobą, stosownie zarysowują oryginalne postępowanie badawcze w obszarze podjętej problematyki.

2. Metody badawcze

Osiągnięcie celów pracy oraz zweryfikowanie przyjętych hipotez wymagało zastosowania różnych metod badawczych. W części teoretycznej recenzowana rozprawa oparta jest na trafnie – z punktu widzenia rozważanej problematyki – dobranych źródłach, w tym zwartej i artykułowej literaturze przedmiotu. Dokonana przez Doktorantkę kwerenda, pomimo że zakończona została na roku 2019, jest prawidłowa, zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym. Łącznie sięgnięto do ponad 250 źródeł, wśród których w liczbie około 30 znajdują się pozycje zagraniczne w języku angielskim. Zakres studiów dorobku innego niż krajowy uznaję za adekwatny do podjętej problematyki. Zgromadzone i poprawnie wykorzystane opracowania naukowe stanowią dowód, że Autorka dobrze zna stan wiedzy w rozważanej tematyce oraz potwierdzają umiejętność stosowania metody krytycznej analizy literatury przedmiotu. W dziele zadbano o pełne udokumentowanie wywodów, a tam, gdzie jest to konieczne, zaznaczony jest wkład własny Autorki w rozpatrywane zagadnienia. Uwarunkowania i założenia wdrożenia oraz funkcjonowania budżetu zadaniowego, w tym w obszarze edukacji, przedstawione zostały na podstawie analizy określonych aktów prawnych. W części empirycznej wykorzystano metodę badań ankietowych. Próbkę badawczą stanowiło 150 jednostek samorządu terytorialnego (gmin, miast na prawach powiatu i powiatów), zróżnicowanych pod względem wielkości, z województwa małopolskiego. Doboru dokonano w sposób losowy z zapewnieniem reprezentatywności z punktu widzenia kategorii jednostki. Zgromadzony materiał objęto dalszym postępowaniem badawczym, w którym zastosowano między innymi analizę opisową zjawisk i zdarzeń, analizę porównawczą, a także analizę przyczynowo-skutkową. Zarówno w warstwie teoretycznej, jak i praktycznej dysertacji, w zależności od etapu badań, prowadzono wnioski opierając się na metodach dedukcyjnych lub indukcyjnych.

Metodyka, jak i zakres zrealizowanych badań nie budzą zastrzeżeń, są stosownie uargumentowane na gruncie dotychczasowego dorobku oraz adekwatne do specyfiki rozpatrywanego problemu badawczego.

3. Struktura i zawartość merytoryczna rozprawy

Praca doktorska mgr Barbary Porębskiej jest obszernym opracowaniem, liczącym 230 stron standardowego wydruku. Część teoretyczna oraz analityczno-badawcza zawarte zostały na 214 stronach, na pozostałych zaś ujęto bibliografię oraz spisy wykresów, rysunków i tabel. Dysertacja podzielona została na pięć rozdziałów, które poprzedzono wstępem oraz opatrzone podsumowaniem. We wszystkich rozdziałach, oprócz drugiego, wprowadzono jednolity podział wyodrębniając w nich wyłącznie podrozdziały (cztery lub pięć), natomiast rozdział drugi podzielono na dwa podrozdziały, z których pierwszy dzieli się na pięć punktów. Struktura rozprawy jest poprawna, kolejne części logiczne dzieła stosownie następują po sobie, tworząc zwartą, podporządkowaną tematowi całość.

Rozdział pierwszy rozpoczynają rozważania dotyczące edukacji jako dobra publicznego. Autorka przybliży różne kryteria warunkujące uznanie danego dobra za publiczne, wskazując przy tym na ich zróżnicowanie. Szczególną uwagę poświęca cechom konstytutywnym tych dóbr. Podejmuje również ważną kwestię prywatyzacji zadań publicznych, słusznie odróżniając prywatyzację samego zadania od prywatyzacji jego wykonania. W kontekście prowadzonych wywodów neguje mechanizm rynkowy w sferze edukacji i zalicza ją do dóbr publicznych. Następnie rozwinięte zostaje zagadnienie roli edukacji w kontekście polskiej transformacji ustrojowej. Słusznie odnotowano, że zmieniająca się sytuacja społeczno-ekonomiczna wymagała również modyfikacji w zakresie oświaty. Współcześnie, biorąc pod uwagę między innymi uwarunkowania rynku pracy, za konieczne uznaje się odchodzenie od modelu pamięciowego nauczania na rzecz modelu, w którym dominuje kształcenie konstruktywnego myślenia krytycznego. Kolejny fragment poświęcono pojęciom skuteczności i efektywności. Prezentacja prowadzona jest w ujęciu ewolucyjnym, obejmuje syntezę rozwoju myśli ekonomicznej dotyczącej problemu oceny sprawności. Dokonano przeglądu poglądów w tym obszarze, nawiązując zarówno do prac polskich, jak i literatury obcej. W dalszej kolejności Autorka skonkretyzowała rozpatrywane pojęcia do płaszczyzny sektora finansów publicznych, w szczególności zaś do jednostek samorządu terytorialnego. Stosowne miejsce w rozważaniach zajęła też problematyka mierników oceny stopnia realizacji zadań publicznych. Zagadnienie to przedstawiono najpierw w ujęciu ogólnym, omawiając między innymi cechy „dobrych” mierników i zasady ich konstrukcji, a następnie w kontekście celów i zadań oświatowych. Rozdział pierwszy ogólnie oceniam pozytywnie. Szczególnie ważne w tej części pracy jest uporządkowanie terminologiczne, które uznaję za odpowiednie wprowadzenie do dalszych wywodów. Podkreślić należy, że w wielu fragmentach omówienie określonych kategorii ma charakter

interdyscyplinarny, bowiem Autorka wychodzi poza tematykę ekonomii i finansów, sięga również do dorobku nauk o zarządzaniu oraz nauk politycznych, podejmuje też problematykę z zakresu prawa finansowego, administracyjnego i także samorządu terytorialnego.

Rozdział drugi dotyczy metod planowania wydatków budżetowych. Zaprezentowano w nim wybrane metody w ujęciu syntetycznym, w podziale na tradycyjne i współczesne. W pierwszej części rozdziału omówione zostały, określone przez Autorkę jako najczęstsze, metody: historyczna, popytowa, podażowa, *quasi-rynkowa* oraz ekspertów. Natomiast drugą część poświęcono między innymi metodom: *sunset legislation* oraz budżetu celów i efektów. W przedstawieniu poszczególnych metod starano się wykazać ich zalety i wady, podjęto również, niestety fragmentarycznie, analizy porównawcze. W rozważaniach wspomniano także o zasadach budżetowych. Rozdział drugi ma głównie charakter teoretyczny, w mojej ocenie uzupełnia rozdział pierwszy i wraz z nim stanowi stosowną podbudowę do skonkretyzowania dociekań na budżecie zadaniowym w oświacie.

Rozdziały trzeci i czwarty poświęcono tytułowej kategorii rozprawy, czyli budżetowaniu zadaniowemu. W pierwszym z nich przedstawiono teoretyczne i prawne podstawy budżetowania w jednostkach samorządu terytorialnego. Punkt wyjścia wywodów stanowi zagadnienie uchwały budżetowej jako aktu prawa miejscowego. Autorka omawia wymogi dotyczące treści uchwały budżetowej oraz procesu jej przygotowania i uchwalenia. W dalszej zaś kolejności koncentruje się na problematyce opracowania budżetu zadaniowego, zarówno na poziomie budżetu państwa, jak i w jednostce samorządu terytorialnego. Rozważa kwestię pojęcia przedmiotowego budżetu oraz jego roli. Rozwija też szerzej zagadnienie zadania budżetowego – elementarnej jednostki w strukturze budżetu zadaniowego. Wskazano również na zalety i wady rozpatrywanego budżetu oraz nawiązano do planowania budżetowego wieloletniego. Z kolei rozdział czwarty dotyczy budżetowania zadaniowego w obszarze edukacji. Rozpoczęto od analizy przeobrażeń systemu edukacji w Polsce, jakie następowały po 1989 roku, w szczególności wskazując na ich uwarunkowania, w tym konieczność dostosowania do realiów gospodarki rynkowej. W dalszych rozważaniach omówiono zadania oświatowe, przypisane jednostkom samorządu terytorialnego jako ich zadanie własne, oraz rozwiązania prawne określające kompetencje tych jednostek w rozpatrywanym obszarze. Szczególną uwagę poświęcono zasadom finansowania zadań oświatowych. Centralne miejsce zajęła prezentacja reguł projektowania wydatków na rozpatrywane zadania. Przedstawiono obowiązujące rozwiązania wraz z odniesieniem do planowania zadaniowego, w tym rozwinięta zastała problematyka mierników oświatowych. Analizie poddano także konsekwencje wynikające z odmienności roku budżetowego i roku

szkolnego. Oceniając ogólnie rozdziały trzeci i czwarty, stwierdzić należy, że co do zasady podjęto w nich wszystkie zagadnienia istotne z punktu widzenia osiągnięcia czterech (od drugiego do piątego) z siedmiu celów szczegółowych założonych w dysertacji. Dodatkowo, za walory tej części dzieła uznaję umiejętne połączenie prezentacji określonych regulacji prawnych z analizą aspektów praktycznych ich funkcjonowania oraz wzbogacenie wybranych fragmentów rozważań trafnie dobranym materiałem liczbowym.

Piąty, ostatni rozdział służyć ma ocenie skuteczności budżetowania zadaniowego w oświacie na podstawie empirycznych badań własnych Autorki. Przeprowadzone postępowanie badawcze rozpoczęto od przedstawienia oraz analizy obowiązujących metod i sposobów planowania zadań oświatowych, w tym ich kosztów, na poziomie placówek oświatowych oraz jednostek samorządu terytorialnego. Następnie omówiono wyniki badania ankietowego dotyczącego planowania i zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego, ukierunkowanego na planowanie finansowania oświaty. Osiągnięte rezultaty badawcze uprawniły, z jednej strony, do sformułowania oceny dotychczas realizowanego procesu przedmiotowego planowania, z drugiej zaś określenia propozycji zmian doskonalących w tym zakresie. Tym samym prezentowane w tym rozdziale treści, nie tylko wzbogacają wiedzę w rozpatrywanej problematyce, ale też mają znaczenia dla praktyki.

Reasumując należy stwierdzić, że recenzowana rozprawa ma charakter opisowo-analityczny, uwzględniający zarówno aspekt porównawczy, jak i funkcjonalny. Zawiera też wiele wartościowych elementów w wymiarze teoretycznym, oraz, co należy szczególnie podkreślić, aplikacyjnym. Założone przez Doktorantkę cele badawcze zostały osiągnięte, a przyjęte hipotezy zweryfikowane pozytywnie. Dysertacja, jako oryginalne dzieło naukowe na temat skuteczności budżetowania zadaniowego w oświacie, zmniejsza dotychczasową lukę w dorobku ekonomii i finansów w obszarze finansów publicznych. Osiągnięte rezultaty stanowią cenną inspirację do dalszych badań, tak teoretycznych, jak i praktycznych.

Lektura pracy nasuwa również pewne uwagi i refleksje, inspirujące do dyskusji w trakcie obrony.

Pierwsza kwestia, jaką pragnę podnieść, ma charakter semantyczny. Odnotowałam w recenzji, że Autorka zadbała o stosowne uporządkowanie terminologiczne, niemniej jednak pewien niedosyt nasuwa określenie relacji pomiędzy pojęciami edukacja i oświata. Zależność ta została, co prawda, wskazana w podrozdziale 1.4. pt. *Mierniki oceny stopnia realizacji celów i zadań oświatowych*, gdzie podano, że „w budżecie państwa realizacja zadań oświatowych mieści się w obszarze funkcji 3. Edukacja, wychowanie i opieka” (s. 48). Moim zdaniem, byłoby jednak pożądane poświęcenie przedmiotowej relacji specjalnego fragmentu

tekstu i rozwinięcie tego zagadnienia w szerszym ujęciu niż tylko z punktu widzenia polskiej praktyki budżetowania zadaniowego na poziomie budżetu państwa.

Kolejna refleksja wiąże się z częścią empiryczną rozprawy. Mianowicie, badaniami własnymi ankietowymi objęto 150 jednostek samorządu terytorialnego. Wśród tych podmiotów, obok gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich, były również powiaty (Autorka nieprawidłowo skatalogowała je jako „typ administracyjny gminy”, s. 156) oraz miasta na prawach powiatu. Zadania oświatowe gmin, powiatów i miast na prawach powiatu różnicują te kategorie jednostek, w związku z tym nasuwa się pytanie czy dla analizy uzyskanych od respondentów odpowiedzi nie zidentyfikowano przesłanek nawiązania do kryterium wskazanego zróżnicowania.

Uwagę wnoszę również do podrozdziału 5.2. pt. *Koncepcja modelu macierzy efektywności i skuteczności planowania budżetowego*. Wywody w tym fragmencie dzieła nie są wystarczająco klarowne. Dotyczy to nie tylko prezentacji tytułowego modelu, ale także jego wykorzystania w prowadzonych analizach. Zabrakło też oceny przydatności tego modelu z punktu widzenia osiągniętych rezultatów badawczych.

Ocena strony formalnej

Recenzowana rozprawa jest staranna pod względem redakcyjno-technicznym. Nie wyklucza to jednak pewnych uwag, spośród których pozwalam sobie podnieść następujące:

- w sporządzonym co do zasady poprawnie zestawieniu bibliograficznym znalazły się dosyć liczne usterki, m. in. w przypadku niektórych pozycji literatury zwartej nie podano nazwy ich wydawnictwa (np. s. 215 poz. 11), roku i/lub miejsca wydania (np. s. 217 poz. 64, s. 221 poz. 146); nie zawsze zachowano zasady pisowni tytułów czasopism (np. s. 220 poz. 140) czy też nazw uczelni (np. s. 217 poz. 50 i 60);
- tytuły kilku części logicznych nie są w pełni adekwatne do ich zawartości, w szczególności uwaga ta dotyczy podrozdziałów 1.3 i 3.1, które zatytułowane zostały zbyt wąsko w zestawieniu z treścią;
- w pracy pojawiają się usterki w układzie *a'linea* (przykładowo na stronach 19, 29, 82, 83, 189);
- źródła części prezentacji (tabel, rysunków) nie zostały podane z odpowiednią dokładnością (np. s. 137 rys. 2), a w niektórych przypadkach brak ich źródła (s. 156 tab. 11);

- w opracowaniu stosowane są sformułowania charakterystyczne dla korespondencji urzędowej, typu: „powyżej (opisane)”, „w powyższych (rozwiązaniach)”, (np. s. 14, 15, 16, 20,36) , które rażą w dziele naukowym.

Dodatkowo, opowiadam się za bezosobową formą narracji prac naukowych, co nie znajduje zastosowania w niektórych fragmentach recenzowanej rozprawy (s. 4, 7, 9, 10 i inne).

Konkluzja

Przedstawiona do recenzji praca stanowi oryginalne rozwiązanie istotnego problemu naukowego o dużym znaczeniu dla praktyki. Pani mgr Barbara Porębska wykazała się w rozprawie ogólną wiedzą teoretyczną w dyscyplinie finanse (obecnie ekonomia i finanse). Praca stanowi wkład w rozwój tej dyscypliny. Przedstawione w opracowaniu rozważania, dobór metod badawczych, zakres studiów literatury i innych źródeł, dowodzą, że Autorka potrafi prowadzić badania naukowe, w szczególności posługiwać się naukowymi metodami pracy, tym samym potwierdzona została Jej umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

W konkluzji stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Barbary Porębskiej pt. „Skuteczność budżetowania zadaniowego w oświacie”, zarówno pod względem merytorycznym, jak i formalnym, odpowiada wymogom ustawowym stawianym dysertacjom doktorskim oraz uzasadnia nadanie Autorce stopnia naukowego doktora w dziedzinie nauk ekonomicznych (obecnie społecznych), w dyscyplinie finanse (obecnie ekonomia i finanse). W związku z tym wnoszę o:

dopuszczenie pracy Pani mgr Barbary Porębskiej do publicznej obrony w dziedzinie nauk ekonomicznych (obecnie społecznych) w dyscyplinie finanse (obecnie ekonomia i finanse).



Katowice, 23 sierpnia 2022 r.