Prof. dr hab. Marian Huczek
Krakowska Akademia
im. A.F. Modrzewskiego
w Krakowie

Kraków, 10.09.2012

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Małgorzaty Borowik
pt. **Model zarządzania finansami w państwowej jednostce budżetowej**
napisanej pod kierunkiem dr hab. inż. Tadeusza Waścińskiego, prof. nadzw. WZPW.

1. Ocena wyboru i aktualność podejmowanej problematyki

Recenzowana dysertacja podejmuje istotny temat z punktu widzenia doskonalenia i podwyższania efektywności zarządzania państwowymi jednostkami budżetowym i racjonalizacji wykorzystania przede wszystkim zasobów publicznych.
Praca w znacznej mierze jest odpowiedzią na zapotrzebowanie ze strony państwowych jednostek budżetowych na nowe, naukowe rozwiązanie problemu zarządzania finansami publicznymi. Obecnie państwowe jednostki budżetowe działają w warunkach znacznego przyspieszenia zmian w obszarach otoczenia: politycznego, społecznego, gospodarczego, technologicznego i ekologicznego. Zjawiska wywołane tymi zmianami stawiają przed państwowymi jednostkami budżetowymi nowe wyzwania w zakresie zarządzania finansami.

2. Ocena formalna pracy

Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów oraz podsumowania, wniosków i rekomendacji. Jest obszerna, zawiera 340 stron tekstu głównego. Ponadto praca zawiera bibliografię, która zawiera 297 pozycji zwartych, dokumenty i materiały źródłowe (78 pozycji) oraz strony internetowe (11 pozycji). Do pracy załączono wzór ankiety badawczej skierowanej do kadry kierowniczej jednostek Policji oraz wyciąg z aneksu badawczego w wersji elektronicznej.
Praca ma charakter teoretyczno-empiryczny.

3. Ocena merytoryczna pracy

Wstęp. We wstępie Autorka uzasadnia wybór tematyki pracy oraz określa cel główny jako „opracowanie modelu zarządzania finansami w państwowych jednostkach budżetowych z możliwością jego implementacji" (s. 18) oraz określa cele cząstkowe. Jako główną hipotezę badawczą Autorka podaje, że „aktualny system zarządzania finansami w państwowych jednostkach budżetowych nie zapewnia racjonalnego wykorzystania zasobów publicznych i skutecznej realizacji zadań" (s. 11) oraz określa również hipotezy cząstkowe.
We wstępie pracy szeroko omówiono podmiot i przedmiot badań oraz metodykę badań.

Rozdział I nosi tytuł „Zarządzanie finansami publicznymi" i jest staranną prezentacją w zakresie teorii zarządzania finansami publicznymi. W rozdziale tym Autorka odnosi się do podstawowych pojęć takich jak: zarządzanie finansami, proces planowania finansami, ryzyko finansowe, strategia finansowa, sprawozdawczość finansowa itp.

Autorka prawidłowo przedstawia istotę planowania w zarządzaniu finansami publicznymi analizując etapy planowania w ujęciu strategicznym. Wykazuje różnicę między budżetem tradycyjnym a budżetem zadaniowym i słusznie podkreśla, że implementacja strategicznego planowania w jednostkach sektora finansów publicznych zgodnie z założeniami reformy finansów publicznych powinna pozwolić m.in. na racjonalne wydatkowanie środków publicznych, poprawę efektywności zarządzania w organizacji, doskonalenie systemów informacyjnych oraz racjonalne podejmowanie decyzji.

W pracy Autorka poprawnie scharakteryzowała kontrolę jako funkcję zarządzania finansami. Określa różnicę pomiędzy kontrolą i audytem zadań a kontrolą i audytem finansowym. Autorka podkreśla, że w konsekwencji nowej ustawy o finansach publicznych od 1 stycznia 2010 roku kontrola zadań w jednostkach sektora finansów publicznych powinna zajmować pozycję pierwszoplanową. Szczególnego znaczenia nabiera wdrożenie instrumentów kontroli zadań w zakresie oceny skuteczności i efektywności realizowanych przez jednostki budżetowe działań. Słabiej wyjaśniono problematykę zarządzania ryzykiem w procesie kontroli wewnętrznej (s. 67).

Zbyt ogólnie przedstawiono proces podejmowania decyzji w zarządzaniu finansami publicznymi. Na przykład w etapie oceny i wyboru wariantów procesu decyzyjnego (w modelu klasycznym) nie ustosunkowano się do problemu wykonalności, wystarczalności i spowodowania niemożliwych do przyjęcia następstw wybranego wariantu procesu

decyzyjnego. Podobnie w modelu administracyjnym przedstawiono tylko kilka składników tego modelu.

Rozdział II pt. „Charakterystyka controllingu w zarządzaniu finansami publicznymi" jest staranną prezentacją controllingu finansowego. W pracy poprawnie ujęto problematykę controllingu (istotę i funkcje oraz miejsce controllingu w strukturze organizacyjnej organizacji). Autorka słusznie stwierdza, że „dostosowanie idei controllingu do potrzeb administracji publicznej ma pozwolić na kompleksowe spojrzenie na efektywność funkcjonowania administracji we wszystkich obszarach oraz podejmowanie działań w celu realizacji wyznaczonych celów strategicznych i operacyjnych stawianych przed sektorem publicznym" (s. 108).

W oparciu o szczegółową analizę literatury w zakresie definicji controllingu Autorka stwierdza, że one uwzględniają takie wspólne cechy jak: wspieranie realizacji procesów zarządzania, koordynację, informację oraz osiąganie wytyczonych celów organizacji.
W pracy prawidłowo scharakteryzowano controlling finansowy, jego umiejscowienie w strukturze organizacyjnej organizacji. Autorka pracy wiąże zadania controllingu finansowego z funkcjami controllingu (tab.6, s. 123) oraz cele i zadania controllingu finansowego w ujęciu strategicznym i operacyjnym (tab.7, s. 124).

Na uznanie zasługuje przeprowadzona przez Autorkę analiza instrumentów i narzędzi controllingu finansowego włącznie z omówieniem Strategicznej Karty Wyników i benchmarkingu. Wyczerpująco przedstawia możliwości zastosowania SKW. Podobnie charakteryzuje proces przekazywania zadań i odpowiedzialności pracowników na stanowiskach kierowniczych na niższe szczeble zarządzania i proces monitoringu finansowego w jednostkach sektora finansów publicznych (s. 162-168).

W związku z możliwością zastosowania Strategicznej Karty Wyników jako instrumentu controllingu finansowego (problem ten interesująco omówiono w pracy) proszę Autorkę rozprawy doktorskiej o przedstawienie możliwości wykorzystania benchmarkingu w Strategicznej Karcie Wyników w państwowej jednostce budżetowej.

Autorka słusznie widzi koncepcję controllingu jako wspomaganie podsystemów zarządzania organizacją, w szczególności systemu planowania i systemu kontroli oraz procesu podejmowania decyzji. Ponadto podkreśla, że efektywne zarządzanie organizacją i wdrożenie controllingu uzależnione jest od pokonania pewnych barier (określonych w dysertacji), przekonania członków organizacji do zmian w zakresie funkcjonowania organizacji oraz prawidłowego wykorzystania instrumentów controllingu.

Rozdział III pt. „Analiza porównawcza modeli zarządzania finansami w państwowych jednostkach budżetowych na przykładzie jednostek Policji oraz wybranych krajach Unii Europejskiej". Zostały przedstawione wyniki przeprowadzonych przez Autorkę badań jakościowych uzyskanych w wyniku analizy systemów zarządzania finansami w państwowych jednostkach budżetowych z uwzględnieniem jednostek Policji. Autorka podała charakterystykę państwowych jednostek budżetowych i słusznie stwierdziła, że sektorowy charakter administracji rządowej powoduje tworzenie silnie scentralizowanej i hierarchicznie podporządkowanej administracji o bardzo rozbudowanej strukturze organizacyjnej, nastawionej na wypełnianie procedur, a nie osiągane rezultaty. Podstawowym mankamentem jednostek administracji publicznej – zdaniem Autorki – jest wąski zakres wykorzystywania koncepcji organizacji procesowej w realizacji zadań publicznych.

W pracy scharakteryzowano gospodarkę finansową w państwowych jednostkach budżetowych i przedstawiono jako opracowanie własne sieć powiązań Wieloletniego Planu Finansowego Państwa z planem finansowym państwowej jednostki budżetowej (s. 176). Szkoda, że nie omówiono szczegółowo tego rysunku w pracy.

W pracy przeanalizowano system zarządzania jednostkami Policji w świetle wdrożonej 1 stycznia 1999 r. reformy administracyjnej kraju, która zmieniła miejsce Policji w strukturach administracji rządowej, czyniąc ją jednym z członków administracji zespolonej. Autorka wykazuje, że w jednostkach Policji funkcjonują obok siebie dwa systemy planowania i sprawozdawczości wykorzystywane w systemie zarządzania organizacją oraz zarządzania finansami, które nie są ze sobą zintegrowane (s. 182-184).

Autorka przedkładając rozważania dotyczące zarządzania finansami w jednostkach Policji rozciąga je na wszystkie jednostki budżetowe administracji publicznej twierdząc, że w państwowych jednostkach budżetowych (mimo że kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej) zadania w zakresie zarządzania finansami praktycznie zostały skoncentrowane w pionie głównego księgowego, natomiast komórek merytorycznych nie uwzględniono w procedurze planowania finansowego.

Pytanie do Autorki dysertacji czy to stwierdzono w wyniku oddzielnych badań, czy konkretnej pozycji literatury (s. 185).

W pracy przedstawiono niedostatki obecnej struktury organizacyjnej Policji, m.in. duży stopień centralizacji oraz sztywna struktura hierarchiczna całej formacji. Autorka podaje, że diagnozę i usprawnienie struktury organizacyjnej przeprowadzono w sposób administracyjny m.in. poprzez zespół ds. oceny struktur organizacyjnych Policji w skład którego weszli komendanci wojewódzcy Policji, dyrektorzy biur Komendy Głównej Policji

oraz komendanci szkół policyjnych – zespół powołany decyzją Komendanta Głównego Policji z dnia 5 listopada 2001 r. (s. 189). Czy to jest właściwa metoda usprawnienia struktury organizacyjnej organizacji? Autorka przedstawia dwa schematy struktury organizacyjnej tj. schemat organizacyjny Komendy Wojewódzkiej Policji w Bydgoszczy (rys. 39, s. 192) i schemat struktury Komendy Miejskiej Policji w Łomży (rys. 40, s. 193), a nie podaje charakterystyki tych struktur w aspekcie funkcjonalnym i różnicy między tymi strukturami.

W pracy przedstawiono analizę systemu finansowania jednostek policji w ujęciu ostatniego dwudziestolecia (do 2010 r.). Podkreślono, że zmiany w zarządzaniu źródłami finansowania jednostek Policji były głównie determinowane zmianami wprowadzonymi w aktach prawnych. Autorka pokazała sposób finansowania Policji od 1 stycznia 2010 r. (rys. 45, s. 206) i słusznie twierdzi, że do głównych mankamentów planowania finansowego w jednostkach Policji należą: sztywne „trzymanie" się przepisów prawnych, które biorą górę nad racjonalnością wynikającą z analizy potrzeb zgłaszanych przez komórki realizujące bezpośrednio zadania, alokacja środków publicznych oraz konserwatywne podejście pionu finansowego do procesu planistycznego. Wartościową częścią rozdziału III jest analiza zarządzania finansami w jednostkach Policji na przykładzie Słowacji, Wielkiej Brytanii i Francji.

Rozdział IV nosi tytuł „Weryfikacja aktualnego modelu zarządzania finansami w państwowych jednostkach budżetowych i w jednostkach Policji oraz założeń do autorskiego modelu z wykorzystaniem jakościowych i ilościowych metod badawczych". Autorka omówiła zastosowane metody statystyczne w badaniach empirycznych i scharakteryzowała próbę badawczą przeprowadzonych badań ankietowych w ujęciu tematyki planowania, kontroli, informacji i zarządzania finansami w jednostkach Policji. Podsumowując otrzymane wyniki Autorka stwierdza, że „przedstawione wyniki badań ilościowych i jakościowych w zakresie oceny aktualnego systemu zarządzania finansami w państwowych jednostkach budżetowych potwierdzają, że w jednostkach nie zastosowano dotychczas nowoczesnych metod zarządzania finansami publicznymi" (s. 267) i stwierdza, że model zarządzania finansami funkcjonujący aktualnie w jednostkach Policji jest niedoskonały i zawiera wiele elementarnych błędów (s. 287). Ponadto w pracy przedstawiono weryfikację założeń autorskiego modelu zarządzania finansami w państwowych jednostkach budżetowych i weryfikację hipotez badawczych (s. 267-284).

Rozdział V pt. „Autorski model zarządzania finansami w jednostkach Policji". Autorka poczyniła słuszne założenia koncepcyjne odnośnie budowy modelu: systemowego podejścia do zarządzania, systemowej koncepcji organizacji oraz podejścia procesowego. Model zarządzania finansami w jednostkach Policji został przedstawiony w pracy wraz z modelem doskonalenia systemu zarządzania finansami w jednostkach Policji (rys. 54, s. 292 i rys. 55, s. 293).

W pracy szczegółowo omówiono strategiczne elementy modelu zarządzania finansami w jednostkach Policji tj.: strategia, zasoby publiczne, pomiar wyników przy zastosowaniu SKW, kontrola i informacja. Elementy te dobrano i uzasadniono ich rolę w modelu poprawnie. Autorka prawidłowo zauważa, że wdrożenie w państwowych jednostkach budżetowych planowania strategicznego oraz budżetu zadaniowego „przemawia za implementacją w jednostkach Policji struktury macierzowej, która umożliwi wyodrębnienie ośrodków odpowiedzialności za realizację zadań zgodnie z planem finansowym" (s. 315). Podobnie Autorka zgodnie z nowoczesnymi zasadami zarządzania, rozważa potrzebę i możliwość umiejscowienia w strukturze organizacyjnej państwowych jednostek budżetowych komórki controllingu i zespołów zadaniowych.

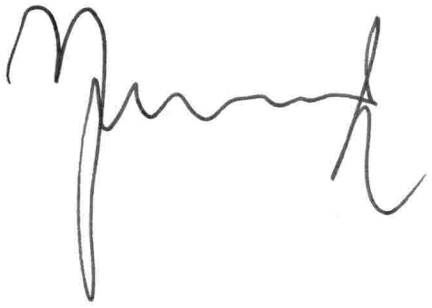
Należy zgodzić się z twierdzeniem Autorki pracy, że opracowany przez nią model zarządzania finansami w jednostkach Policji można zastosować dla państwowych jednostek budżetowych. Pozwala on na wdrożenie efektywnego planowania strategicznego i budżetu zadaniowego w państwowych jednostkach budżetowych. Stwarza podstawę do sporządzenia planu zarządzania finansami oraz ocenę efektywności zużytkowanych zasobów publicznych.

Autorka prawidłowo podkreśla, że „wdrożenie metodyki planowania finansowego wg koncepcji budżetu zadaniowego oraz zarządzania przez cele umożliwia implementację procedur zarządczych, których fundamentem jest analiza: ustawowych zadań i efektów ich realizacji, zadowolenia klienta zewnętrznego – obywatela i wewnętrznego – pracowników jednostki i innych jednostek sektora finansów publicznych" (s. 330).

Podsumowanie, wnioski i rekomendacje stanowią przemyślaną i zwartą część pracy i określają dalsze kierunki działania państwowych jednostek budżetowych.

Cechą charakterystyczną pracy jest wszechstronne ujęcie tematu. Każdy z podjętych wątków zawiera poprawny opis tematyczny i dla każdego z głównych wątków Autorka proponuje definicje dla potrzeb państwowych jednostek budżetowych. W ten sposób praca doktorska staje się dużym ładunkiem wiedzy i praktycznym podejściem do zarządzania finansami w państwowych jednostkach budżetowych. Autorka wykorzystuje bogatą literaturę

przedmiotu, swoje długoletnie doświadczenie zawodowe w pracy związanej z zarządzaniem finansami oraz opiera się na przeprowadzonych badaniach i przemyśleniach własnych.

Recenzowana praca porusza temat istotny, odnoszący się do sfery zarządzania finansami. Autorka wykazała się wysoką umiejętnością naświetlania różnych wątków funkcjonowania państwowych jednostek budżetowych, co składa się na szerokie, całościowe ujęcie omawianego tematu. Doktorantka wykazała się umiejętnością samodzielnego rozwiązywania problemów naukowych, precyzowania własnych poglądów i wniosków. Rozprawa spełnia wymagania ustawowe dla prac doktorskich.

Stawiam wniosek o przyjęcie recenzowanej pracy i dopuszczenie Pani mgr Małgorzaty Borowik do publicznej obrony.