

Prof.dr hab. Jan Monkiewicz
Zakład Ekonomiki Przedsiębiorstw i Finansów
Wydział Zarządzania
Politechnika Warszawska

Recenzja

pracy doktorskiej pani mgr Małgorzaty Borowik „Model zarządzania finansami w państwowej jednostce budżetowej”, Politechnika Warszawska, Wydział Zarządzania, Warszawa 2012

1.Uwagi ogólne

W realizacji swoich zadań współczesne państwo posługuje się w szerokim stopniu instrumentami pieniężnymi, czasem nawet balansując na granicy praworządności, znany jest przypadek z ostatnich lat kiedy państwo niemieckie zdecydowało się kupić od przestępców bazy danych obywateli niemieckich ukrywających swoje dochody w Szwajcarii oraz Luksemburgu. Podjęcie podobnej decyzji rozważała m.in. Francja. Na rzecz tych instrumentów pieniężnych współczesne państwo rezygnuje w szeregu przypadkach z innego instrumentarium jak np. przymus prac publicznych, obowiązkowy pobór do wojska czy niektóre rodzaje świadczeń oferowanych dla ludności. To po stronie wydatków. Z drugiej strony współczesne państwo szeroko korzysta z pozapodatkowych źródeł gromadzenia dochodów i finansowania swojej działalności. Wykorzystuje ono w tym celu rynki finansowe na których plasuje swoje instrumenty dłużne nabywcami których mogą być zarówno inwestorzy prywatni jak i publiczni. Inwestorzy ci mogą być nadto zarówno jego rezydentami jak też pochodzić z zagranicy. Szacuje się, że skarbowe papiery dłużne stanowią obecnie ok. 40% wartości wszystkich papierów dłużnych wyemitowanych w świecie. Współczesne państwo zachowuje się na rynkach finansowych podobnie jak prywatni kredytobiorcy i podlega zbliżonym regułom, według których te ostatnie działają. Przykładowo może ono być jak każdy inny podmiot przedmiotem oceny ze strony agencji ratingowych. Cena jego długu zaś też jest zależna w przeważającej mierze od zaufania ze strony inwestorów, którzy są gotowi udzielić mu kredytu. Wszystko to sprawia, że kwestie zarządzania finansami publicznymi, niezależnie od szczebla prowadzonych rozważań, nabierają obecnie szczególnie istotnego znaczenia. Patrząc z tej perspektywy można stwierdzić, że pani Małgorzata Borowik wraz ze swoim promotorem dokonała dobrze uzasadnionego wyboru przedmiotu swoich

dociekań naukowych. Zważywszy dodatkowo na fakt, że w obecnych standardach międzynarodowych przeciętnie 35%-40% PKB przechodzi przez „młyny” publiczne. Jest to więc z pewnością przestrzeń gdzie każda poważna próba racjonalizacji prowadzonej gospodarki finansowej i jej zasad mogą mieć poważne pozytywne skutki.

2.Cel,przedmiot i hipotezy pracy

Celem swoich dociekań doktorantka czyni opracowanie zmodernizowanego modelu zarządzania finansami w państwowych jednostkach budżetowych na przykładzie jednostek policji..Należy zauważyć, że jest to cel bardzo ambitny. Nie tylko bowiem odnosi się on do mało spenetrowanego obszaru zarządzania finansami systemu publicznego ale dodatkowo do jego dość specyficznego wycinka jakim niewątpliwie są jednostki policyjne. Nie jest dla mnie jasne dlaczego swój cel autorka określiła jeszcze bardziej restrykcyjnie mówiąc o „możliwości implementacji swego modelu”(s.18).Być może chodzi o to by nadawał się on do zastosowania, by nie był zbyt rozbieżny wobec realiów w których przyjdzie go wdrażać, choć myśl ta nie jest dalej rozwinięta. Nie znalazłem także śladu materialnego dowodu w tym zakresie.

Dla potrzeb tak określonego celu pracy autorka sformułowała główną hipotezę badawczą o następującym brzmieniu „Aktualny system zarządzania finansami w państwowych jednostkach budżetowych nie zapewnia racjonalnego wykorzystania zasobów publicznych i skutecznej realizacji zadań”(s.18)Hipoteza główna została obudowana pięcioma hipotezami cząstkowymi:H1 – o celowości zastosowania strategicznej karty wyników oraz o potrzebie utworzenia komórki ds. kontroingu finansowego;H2 – o potrzebie koordynacji zadań i pomiarze wyników;H3 – o wykorzystaniu środków finansowych w ramach systemu motywacyjnego;H5 – o decentralizacji uprawnień.

Przedmiotem pracy uczyniono zarządzanie finansami w jednostkach policji, choć doktorantka wyraziła przekonanie, że proponowany model zarządzania może mieć zastosowanie także w innych państwowych jednostkach budżetowych. Przyjęty cel ,hipoteza główna i cząstkowe są w mojej ocenie spójne i klarowne i tworzą właściwe ramy rozprawy.

3.Struktura pracy

Recenzowane dzieło jest bardzo obszerne. Liczy ono łącznie z załącznikami 369 stron. Dodatkowo uzupełnione jest ono o aneks badawczy zapisany na płycie CD. Pełna wersja tego

aneksu liczy dalsze 350 stron. Zawarte w nim zostały wyniki przeprowadzonych przez autorkę analiz ilościowych: analiza statystyczna regresji i korelacji oraz statystycznych miar współwystępowania w postaci współczynnika Eta, V-Cramera, regresji liniowej, regresji wielorakiej, współczynnika determinacji R- kwadrat oraz współczynnika korelacji liniowej Pearsona.

Całość prezentowanej analizy podzielona jest na pięć rozdziałów. Dwa pierwsze z nich – najbardziej obszerne-pełnią rolę osnowy teoretycznej, zaś pozostałe trzy obejmują część empiryczną.

Rozdział 1 zawiera przegląd kluczowych współcześnie zagadnień z zakresu zarządzania finansami publicznymi. Autorka omawia w nim m.in. teorię zarządzania finansami publicznymi, w tym stosowane koncepcje zarządzania, cel i przedmiot zarządzania finansami publicznymi oraz znaczenie analiz jako instrumentu zarządzania. Przeprowadzona jest także szeroka analiza planowania finansowego (w tym kwestie budowy i funkcjonowania budżetu państwa) a zwłaszcza znaczenia planowania wieloletniego i budżetu zadaniowego. Dodatkowo rozpatrzone są zagadnienia kontroli a także proces podejmowania decyzji w zarządzaniu finansami publicznymi. Rozdział kończy krótki przegląd modeli zarządzania finansami publicznymi wśród których doktorantka wyróżnia model tradycyjny, zadaniowy oraz zintegrowany, który jest rekomendowany do stosowania przez Europejski Instytut Administracji Publicznej.

Rozdział 2 poświęcony jest charakterystyce kontrolingu finansowego w procesie zarządzania finansami publicznymi a także omówieniu jego kluczowych współcześnie narzędzi takich jak strategiczna karta wyników, monitoring finansowy i systemy wczesnego ostrzegania, ośrodki odpowiedzialności za zrealizowane zadania, kontroling strategiczny i operacyjny. Warto zwrócić uwagę, że są to w większości instrumenty i narzędzia rozwinięte dla potrzeb organizacji prywatnych, które dziś z powodzeniem próbuje się implantować w sektorze publicznym. Rozdział zamyka krótki opis procesu wdrażania kontrolingu w organizacji. W sumie analiza przeprowadzona w rozdziale dostarcza dobrej podstawy do późniejszych rozważań na temat wykorzystania kontrolingu w państwowych jednostkach budżetowych.

Rozdział 3 koncentruje się na analizie jakościowej modelu zarządzania finansami w państwowych jednostkach budżetowych na przykładzie jednostek policji. Obejmuje ona lata 1990-2010 pozwalając na prześledzenie zachodzących zmian w tym zakresie w długim

okresie czasu. Uzupełnia go analiza modeli zarządzania finansami w jednostkach policji wybranych krajów Unii Europejskiej. Przeprowadzona jest ona jednakże na dość ogólnym poziomie i w mojej ocenie niewiele wnosi do głównego nurtu rozważań rozprawy. Można by ją w ogóle pominąć bez szkody dla prowadzonych rozważań.

Rozdział 4 z kolei zajmuje się weryfikacją ilościową stosowanego modelu zarządzania finansami w państwowych jednostkach budżetowych. W oparciu o przeprowadzone szeroko zakrojone badania ankietowe w jednostkach policji autorka omawia empiryczne wyniki badań oraz dokonuje weryfikacji przyjętych hipotez badawczych i założeń zastosowanych we własnym modelu zarządzania finansami. Jest on moim zdaniem kluczowy dla realizacji celu głównego rozprawy. W rozdziale szeroko omówiona jest m.in. metodologia badań, dokonana jest charakterystyka próby badawczej oraz przedstawiona jest profesjonalnie analiza statystycznych wyników badań.

Rozdział 5 jest zwięźczeniem rozprawy. Przedstawia on autorski model aktywnego zarządzania finansami w jednostkach budżetowych, w którym podstawową rolę przypisano wykorzystaniu planowania wieloletniego i strategicznego, budżetu zadaniowego oraz kontrolingu finansowego a także strategicznej karty wyników. Autorka podkreśla równocześnie, że pomyślnie wykorzystanie tego modelu wymaga zastosowania nowoczesnych metod zarządzania procesowego i systemowego, wysoko wykwalifikowanej kadry, nowoczesnej struktury organizacyjnej i przyjęcia menedżerskiego a nie administracyjnego podejścia do realizowanych zadań. Oprócz tych ogólnych uwarunkowań autorka formułuje także długą listę oczekiwań odnośnie do jednostek policji w kontekście przygotowanego modelu.

Pracę zamykają podsumowanie, wnioski oraz rekomendacje. Pozostawiają one pewien niedosyt po lekturze całej pracy, gdzie poczyniono znacznie głębsze obserwacje. Sugerują one, że autorka jest znacznie lepsza w analizie niż syntezie. Nie udało się także zachować pełnej dyscypliny rozważań. Stąd wnioski mieszają się z podsumowaniem oraz z rekomendacjami.

Pomimo tych krytycznych odniesień ogólnie rzecz biorąc należy uznać strukturę rozprawy za prawidłową, pozwalającą na właściwą realizację jej celu. Autorka konsekwentnie stosuje zasadę rozważań od ogółu do szczegółu, umiejętnie łącząc aspekty systemowe z rozważaniami praktycznymi.

Znaczna objętość pracy powoduje, że doktorantka nie ustrzegła się pewnych lapsusów językowych (patrz np. str. 241) i powtórzeń, ale trzeba przyznać, że nie miało to istotnego znaczenia przy lekturze pracy. Pewien niedosyt budziły również bardzo syntetyczne podsumowania, które zwieńczały poszczególne rozdziały. Osobiście wolałbym krótsze rozdziały oraz dłuższe podsumowania.

4. Ogólna ocena rozprawy

Recenzowaną rozprawę należy uznać za w pełni dojrzałe dzieło naukowe. Podejmuje ono w nowoczesnej formie społecznie ważny temat dotyczący usprawnienia zarządzania finansami w sektorze publicznym. Sektor ten z uwagi m.in. na swój silny związek z ośrodkami politycznymi a także specyficzny model biznesowy cechujący się m.in. brakiem działania mechanizmów dyscypliny rynkowej (np. groźba bankructwa, utrata klientów wskutek działania konkurencji) z trudem i oporami znajduje swoją drogę do nowoczesności. Sektor państwowy jest generalnie rzecz biorąc postrzegany jako ostoja konserwatyzmu oraz nieefektywnego działania. Niewątpliwie elementem ograniczającym postęp w tej części państwa jest także negatywna selekcja kadrowa mająca miejsce wskutek generalnie rzecz biorąc niższego na ogół niż na rynku poziomu wynagrodzeń.

Autorka sprawnie sobie radzi z zagadnieniami teoretycznymi oraz wykazuje prawdziwy talent do przeprowadzania badań empirycznych. W tym kontekście uważam, że najlepszym rozdziałem w pracy jest rozdział 4, w którym zademonstrowała ona swój prawdziwy kunszt badacza. Doktorantka porusza się swobodnie po złożonym terytorium zarządzania finansami przechodząc łatwo i lekko od analizy sektora prywatnego do publicznego i z powrotem, nawigując w mało zbadanej przestrzeni jak zdolny żeglarz. Należy podkreślić równocześnie jej umiejętność zastosowania w praktyce holistycznej perspektywy analitycznej.

Silną stroną pracy są liczne wykresy i zestawienia tabelaryczne, które przyczyniają się do lepszego rozumienia opisywanej rzeczywistości, formułowanych tez i wniosków. Wysoko oceniam także stosowany język narracji, choć niekiedy pokusa żargonu okazuje się zbyt silna.

Przedłożona rozprawa zawiera moim zdaniem wszystkie elementy niezbędne dla pozytywnej oceny dzieła naukowego. Jasny cel rozprawy, interesującą i prawidłowo sformułowaną hipotezę badawczą, prawidłową strukturą i narzędzia dowodowe oraz silna warstwa empiryczna pozwalająca na sprawdzenie hipotezy. Jest to w moim pojęciu praca znacznie przewyższająca kryteria konieczne do spełnienia dla prac doktorskich.

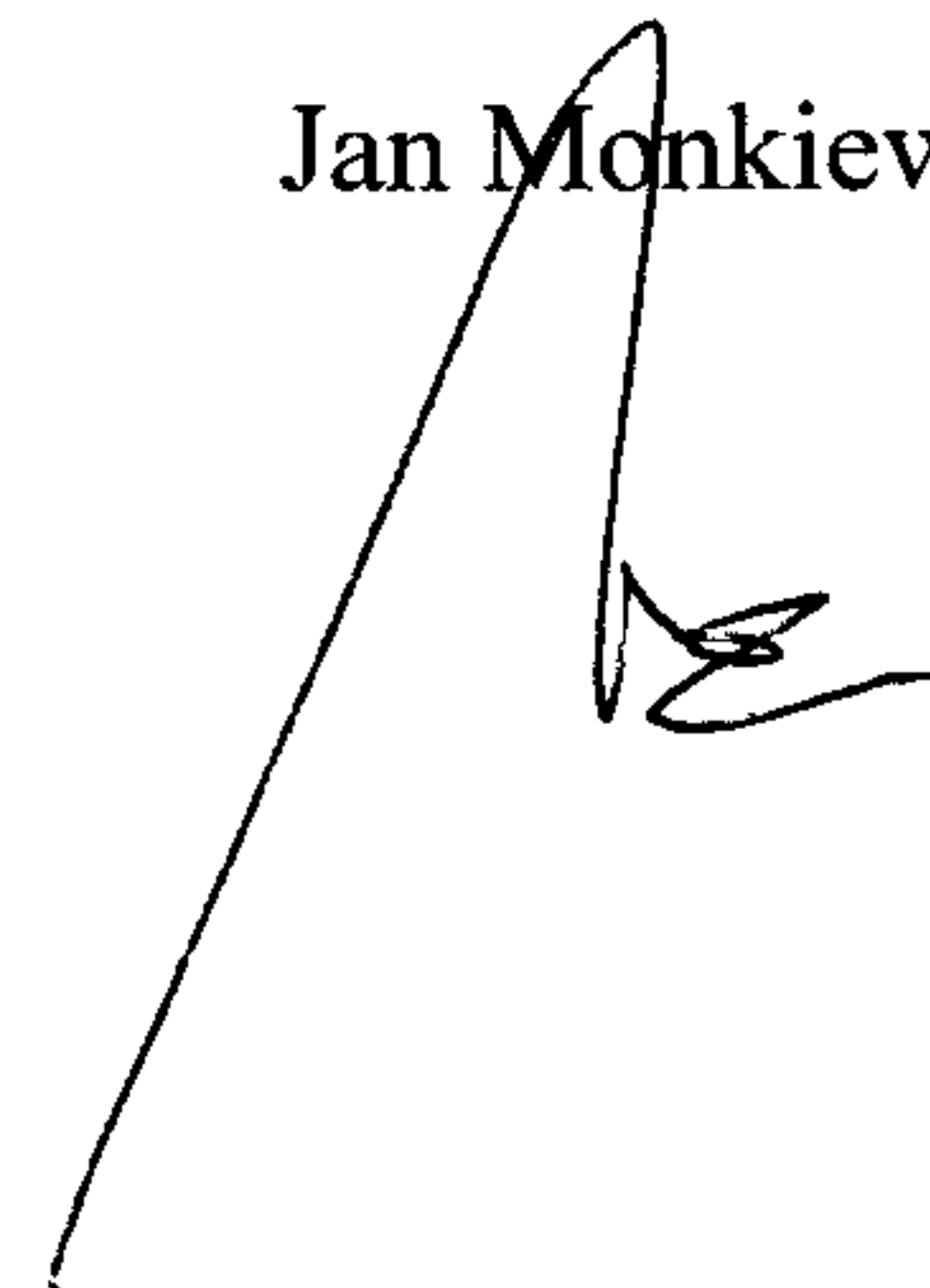
5. Wnioski

W oparciu o wcześniej sformułowane opinie rekomenduję z przyjemnością przyjęcie rozprawy przez Radę Wydziału i dopuszczenie do jej publicznej obrony. Stwierdzam, że praca doktorska mgr Małgorzaty Borowik spełnia wymogi stawiane pracom doktorskim w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65 z 2003 r., poz. 595).

Równocześnie wnoszę o uznanie jej za doktorat z wyróżnieniem a także zachęcam do jej opublikowania.

Warszawa 01.09.2012

Jan Monkiewicz

A handwritten signature in black ink, consisting of a long, sweeping diagonal stroke that curves upwards and then downwards, ending in a small, stylized flourish.