

Dr hab. prof. SGH Izabela Kowalik  
Instytut Międzynarodowego Zarządzania i Marketingu  
Kolegium Gospodarki Światowej  
Szkoły Głównej Handlowej

**Recenzja Pracy doktorskiej mgr Anny Brdulak**  
**„Strategie jednostek samorządu lokalnego w świetle koncepcji**  
**zrównoważonego rozwoju”**

Promotor: Prof. zw. dr hab. Aniela Styś

**1/ Podstawa wykonania recenzji**

Pismo Dziekana Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu Prof. dr hab. Marka Łyszczaka z dn. 10 marca 2015 r. oraz umowa o wykonanie prac twórczych z dn. 25 lutego 2015 r.

**2/ Ocena merytoryczna pracy**

**2.1 Tematyka pracy (zakres badawczy, znaczenie poznawcze, uzasadnienie)**

W rozprawie Autorka podjęła problem uwzględniania koncepcji zrównoważonego rozwoju (ZR) w strategiach jednostek samorządu terytorialnego (JST). Jest to ważny problem z zakresu zarządzania w sektorze publicznym, w związku z wprowadzaniem od niedawna zmianami w zarządzaniu w tym sektorze, określanymi mianem *Współrzędzenia - Governance*. Mają one odzwierciedlenie także w Polsce, zarówno w zakresie stosowania menedżerskich narzędzi zarządzania w podsektorze samorządowym, jak i uwzględniania koncepcji odpowiedzialności społecznej i zrównoważonego rozwoju przez organizacje publiczne. Tematyka ta jest ważna także w świetle aktualnych dokumentów Unii Europejskiej, wskazujących na potrzebę włączania problematyki zrównoważonego rozwoju w treść dokumentów i strategii organizacji. Recenzowana praca wypełnia więc lukę w tym zakresie w obszarze badań naukowych realizowanych obecnie w Polsce.

Koncepcja pracy osadzona jest w teorii zarządzania organizacjami, w tym w szczególności dotyczy problematyki zastosowania współczesnych koncepcji menedżerskich w podsektorze samorządowym. Ponadto obejmuje elementy problematyki z dziedziny administracji

publicznej i rozwoju regionalnego. Uzasadnieniem podjęcia przez Autorkę tej problematyki była potrzeba zwiększenia skuteczności i efektywności zarządzania w polskich JST, wynikająca z dostrzeganych braków kompetencyjnych, wad systemowych, potrzeby zwiększonego włączania interesariuszy w decydowanie. Można uznać to uzasadnienie za przekonujące, a temat za istotny, wpisujący się nurt trwających od 25 lat przemian mających na celu unowocześnienie polskiego podsektora samorządowego.

## **2.2 Koncepcja pracy (cel, teza i hipotezy, metody badawcze)**

Głównym problemem naukowym dysertacji jest *analiza elementów koncepcji zrównoważonego rozwoju zawartych w strategii rozwoju samorządów lokalnych oraz powodów opracowania owej strategii*. Autorka formułuje również główne pytanie badawcze: *Na ile uwzględnienie zasad zrównoważonego rozwoju w strategii JST jest czynnikiem istotnym przy jej realizacji?* Stwierdza, że celem pracy jest „rozpoznanie podejścia organów samorządowych do uwzględniania w strategii rozwoju gmin i powiatów elementów zrównoważonego rozwoju”.

Cel pracy odnosi się zatem do procesu konstruowania strategii i jej treści, a pytanie badawcze odnosi się do „realizacji” strategii. Można więc zauważyć, że cel pracy łączy się z głównym problemem naukowym dysertacji, a główne pytanie badawcze dotyczy tylko implementacji strategii. Aby zwiększyć spójność tych elementów koncepcji pracy, można więc zasugerować doprecyzowanie głównego pytania badawczego dodając na jego końcu słowa „i opracowaniu”.

Dla realizacji celu pracy Autorka stawia 5 pytań pomocniczych. W dwóch spośród nich jest odniesienie do realizacji strategii JST (pyt.1 i 4), a w trzech – do procesu jej formułowania (pyt.2, 3, 5). Można więc zauważyć nacisk Autorki na rozwiązanie części problemu badawczego, związanej z założeniami kształtowania strategii JST, co jest godne pochwały. Warto przy tym zwrócić uwagę, że drugie pytanie badawcze: „*Na ile oczekiwania mieszkańców są wyznacznikiem uwzględniania w strategii elementów zrównoważonego rozwoju*” dotyczy znaczenia tzw. partycypacji społecznej w kształtowaniu strategii. Natomiast trzecie pytanie: „*Jakie czynniki mają wpływ na decyzję opracowania strategii w samorządach lokalnych*” częściowo obejmuje pytanie drugie (czynnikiem takim mogą być oczekiwania mieszkańców), mogłoby zatem znaleźć się w hierarchii przed pytaniem drugim. Z kolei pierwsze i czwarte pytanie badawcze, odnoszące się do *funkcjonowania samorządów posiadających strategię rozwoju oraz obszarów wspieranych strategią w kontekście*



zrównoważonego rozwoju można by zgrupować jako stanowiące odpowiedź tę samą część głównego pytania badawczego pracy.

Metody badawcze zastosowane dla realizacji celu pracy to: 1/analiza przypadków wybranych JST, z zastosowaniem wywiadów indywidualnych z decydentami oraz przy wykorzystaniu materiałów źródłowych dostarczonych przez JST; 2/badania wtórne, opierające się na danych statystycznych dotyczących polskiego podsektora samorządowego. Badania empiryczne poprzedzono ponadto dogłębną analizą polskiej i angielskojęzycznej literatury przedmiotu oraz przepisów prawnych dotyczących działalności samorządów terytorialnych w Polsce i wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju w Polsce i Unii Europejskiej.

### **2.3 Treść i układ rozprawy**

Treść rozprawy ujęto w czterech rozdziałach, z których dwa pierwsze, o charakterze teoretycznym przedstawiają koncepcję zrównoważonego rozwoju i problematykę kształtowania strategii w organizacjach, w tym organizacjach samorządowych. Trzeci odnosi się do badań empirycznych przeprowadzonych przez Doktorantkę w polskich JST, a czwarty ma charakter uzupełniająco-rekomendacyjny, stanowiąc podsumowanie wcześniejszych analiz i zawierając wnioski odnoszące się do usprawnień w dziedzinie zrównoważonego rozwoju w podsektorze samorządowym. Można więc stwierdzić, że układ rozprawy jest logiczny i odpowiada sformułowanym wcześniej celom badawczym.

W pierwszym rozdziale przedstawiono koncepcję zrównoważonego rozwoju, zdefiniowano strategię jako narzędzie zarządzania organizacją oraz przedstawiono wytyczne UE dotyczące ujmowania ZR w strategiach. Rozdział ten daje podstawę realizacji pierwszej części problemu badawczego rozprawy. Autorka w sposób dogłębny analizuje bowiem historię kształtowania zasad ZR, powołując się na dokumenty źródłowe od 1968 r. Przytacza też różne definicje tego pojęcia i terminy stosowane dlań w jęz. polskim. Co ważne, omawia wyczerpująco proces wdrażania tej koncepcji za pośrednictwem tzw. Agendy 21 do praktyki organizacji rządowych w Polsce. Ważną część rozdziału stanowi analiza pojęcia ZR w odniesieniu do praktyki organizacji biznesowych. W tym kontekście Autorka porównuje koncepcje ZR i CSR, określając różnice między nimi oraz przyczyny ich wdrażania. Ostatecznie Autorka przyjmuje definicję ZR mówiącą, że jego założenia „koncentrują się na odpowiednim utrzymaniu i wykorzystaniu zasobów naturalnych przez instytucje tak, by móc osiągnąć i utrzymać proces zaspokojenia potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń ludzkich” (s.17). Natomiast model odpowiedzialności przedsiębiorstw za ich wpływ na społeczeństwo (CSR) jest według

Autorki pojęciem węższym i odnosi się do sposobu funkcjonowania organizacji na rynku, jej relacji z interesariuszami oraz tworzenia programów na rzecz otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego. Nawiązując do tzw. Manifestu z Davos Autorka stwierdza, że w istocie tylko organizacje stosujące zasady CSR mogą wdrażać zasady zrównoważonego rozwoju. W dalszych rozważaniach terminologicznych Doktorantka koncentruje się na definicjach CSR, historii pojmowania tego modelu i argumentach za i przeciw jego stosowaniu. W p. 1.1.3 wymienia obszary działań organizacji, których dotyczą ZR i CSR, nie rozwija jednak tej myśli w odniesieniu do specyfiki funkcjonowania JST. Stwierdza wprawdzie, że CSR jest odpowiedzią biznesu na wyzwania związane z ZR i powinien dotyczyć także działań JST, ale tego wątku nie rozwija. W związku z tym nasuwa się pytanie – czy również w odniesieniu do JST właściwe jest stwierdzenie, że „tylko organizacje stosujące zasady CSR mogą wdrażać zasady zrównoważonego rozwoju”?

Rozdział pierwszy zawiera także charakterystykę strategii jako narzędzia zarządzania w organizacjach oraz przedstawia różne podejścia do jej konstruowania. Jest on oparty na rzetelnym przeglądzie najważniejszej literatury w tym temacie. Może warto byłoby go uzupełnić o tzw. „efektuacyjne” podejście do podejmowania decyzji, zaproponowane przez Sarasvathy i in. (2001, 2009), zgodne z „orientacją przedsiębiorczą” propagowaną w podsektorze samorządowym. W zakończeniu rozdziału I. Autorka omawia szczegółowo wytyczne unijne na temat ZR, zawarte w dokumentach strategicznych. Konfrontuje ze sobą różne dokumenty i stwierdza, że powinny być realizowane łącznie i „kaskadowo” w JST. Na podstawie przedstawionego przeglądu i własnych spostrzeżeń Autorka podaje także ważne stwierdzenie, że realizację ww. przepisów w Polsce na szczeblu lokalnym utrudnia znacznie nieelastyczność prawa.

Rozdział II. odnosi się do „Zasad tworzenia strategii w JST”. Za pomocą analizy źródeł wtórnych Autorka podejmuje próbę odpowiedzi na 2, 3, 5 szczegółowe pytania badawcze postawione na początku pracy. Przedstawia omówienie uwarunkowań formalno-prawnych tworzenia strategii, odnosząc się zarówno do polskich źródeł prawnych ustroju JST, jak i regulacji zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. Autorka przytacza przepisy regulujące obowiązek posiadania strategii w JST oraz dokumenty umożliwiające realizację polityki ZR na szczeblu samorządu lokalnego. Przedstawia opinię „Wspomniane dokumenty (plany zagospod. przestrz., ochrony środowiska, gospodarki odpadami, edukacji ekologicznej, itp.) zapewniają efektywną realizację zrównoważonej polityki (rozwoju)”. Powstaje więc pytanie na ile/w jakich obszarach są potrzebne zapisy na temat



zrównoważonego rozwoju w strategiach JST, skoro tak wiele sektorowych planów już zawiera elementy tej problematyki?

W kolejnej części rozdziału Autorka porównuje kwestie tworzenia i wdrażania strategii w organizacji biznesowej i w JST. Charakteryzuje wyczerpująco proces tworzenia strategii JST, co warto docenić. Niewiele jednak informacji zawarła na temat konieczności zachowania spójności strategii JST na różnych szczeblach (co jest pytaniem badawczym nr 5.). Dalej Autorka omawia potencjalny wpływ oczekiwań interesariuszy na tworzenie strategii. Zwłaszcza wartościowe wydaje się omówienie rodzajów interesariuszy JST (s.103) i propozycje co do tego, jak uwzględniać zdanie interesariuszy w działaniach samorządu. Pomocna mogłaby być tutaj także koncepcja zarządzania relacyjnego, której przydatność w odniesieniu do zarządzania w sektorze publicznym podkreślają autorzy brytyjscy, teoretycy nurtu *Governance* (np. Osborne, Mc Laughlin, Chew; Hartley).

Rozdział trzeci ma charakter empiryczny i zawiera prezentację badań własnych Autorki. Stosując metodę studium przypadku przebadła ona 5 gmin i 4 powiaty, opierając się na wywiadzie indywidualnym, przy użyciu pół-ustrukturyzowanego kwestionariusza oraz na analizie źródeł wtórnych. Wybór metody można uznać za właściwy w odniesieniu do badanej problematyki oraz eksploracyjnego charakteru pytań badawczych.

Zastosowano tzw. dobór celowy jednostek w próbie, w ramach którego, na podstawie posiadanych informacji dobiera się do badania jednostki spełniające kryteria założone w celach badania. W tym przypadku Doktorantka wybrała próbę JST na szczeblu lokalnym, posługując się wskaźnikiem LHDI, wskazującym na poziom rozwoju w zakresie warunków życia, poziomu edukacji oraz zdrowia obywateli. Dokonała wyboru JST z obszaru województw o stosunkowo wysokim poziomie LHDI (śląskie, małopolskie, opolskie, dolnośląskie). Dodatkowe czynniki wyboru jednostek badanych to: wysoka tzw. wartość dodana na 1 mieszkańca i wskaźnik urbanizacji (odpowiednio 2 najwyższe i 2 z najniższych wskazań w rankingu województw polskich). Biorąc pod uwagę charakter badań i ich cel, można uznać, że wybór jednostek o wysokim HDI ma sens. Biorąc jednak pod uwagę, że zrekrutowano również jednostki z 2 województw polskich z najniższymi wskazaniami wartości dodanej per capita, powstaje pewna niespójność w doborze próby, którą warto uzasadnić. Poza niektórymi przypadkami (np. starostwo w Kłodzku, s.165), Autorka nie podała dokładnej liczby osób badanych w JST ani ich charakterystyki (stanowisk, stażu pracy itp.) co warto by uzupełnić dla pełnego opisu próby.

Prezentując analizy przypadków, Autorka najpierw kreśli ramy realizowania polityki Zrównoważonego Rozwoju na poziomie centralnym. Omawia postanowienia długookresowych strategii rozwoju kraju, zapisy w Konstytucji RP i Prawie Ochrony Środowiska. Przechodzi następnie do określenia zadań JST zawierających elementy tematyki ZR. Na tej podstawie wylicza trzy obszary działania: ekonomiczny, środowiskowy i społeczny, w ramach których samorząd powinien uwzględniać koncepcję zrównoważonego rozwoju. W dalszej części rozdziału przechodzi do przedstawienia opinii pracowników samorządowych JST w sprawie stosowania wymienionych wcześniej zasad.

Przechodząc do omówienia zbadanych przypadków gmin i powiatów Autorka przyjmuje konwencję przedstawiania najpierw danych statystycznych dotyczących poziomu rozwoju i struktury demograficznej, migracji, poziomu dochodów JST. Następnie prowadzone analizy mają dość zróżnicowany charakter. W zestawieniu z pytaniami badawczymi postawionymi na wstępie, na szczeblu gminnym odnoszą się one przede wszystkim do implementacji przyjętych strategii, w tym ich obszarów dotyczących ZR. Poruszane są też kwestie zgodności tworzonych dokumentów z innymi szczeblami ST. Niewiele wspomina się o porównaniu funkcjonowania JST posiadających i nieposiadających strategii (patrz: pytanie badawcze 1.). Warto byłoby też usystematyzować analizy dotyczące gmin zgodnie z zasugerowanym w części teoretycznej pracy podziałem na trzy obszary ZR: ekonomiczny, środowiskowy i społeczny, w ramach których należy wdrażać tę koncepcję. W odniesieniu do przypadków powiatów częściej pojawiają się dane dotyczące tzw. partycypacji obywateli i in. interesariuszy w formułowaniu strategii oraz informacje o jej spójności z planami na wyższych szczeblach administracji, co stanowi realizację pytań badawczych pracy nr 2 i 5.

Podsumowując, wybór metody *case study* jest uzasadniony z punktu widzenia celu pracy. Przedstawione badania empiryczne mają oryginalny charakter i poparte są ciekawym przeglądem źródeł statystycznych. Pewne nieścisłości, zwłaszcza w zakresie dokumentacji źródeł informacji a także przedstawienia wyników można by uzupełnić np. w przypadku publikacji pracy.

W rozdziale czwartym zatytułowanym „Kierunki doskonalenia działań ST w kontekście strategii zrównoważonego rozwoju” Autorka charakteryzuje najpierw najważniejsze praktyki z zakresu ZR w JST znajdujących się na pierwszych miejscach w rankingu *Rzeczpospolitej*. Uwzględnia w analizie dane wtórne dotyczące Poznania, Dzierżoniowa i Zabierzowa, traktując je jako „jednostki modelowe”. W rozdziale tym za szczególnie interesujące można uznać przedstawione w p. 4.2 uwarunkowania wdrażania zrównoważonego rozwoju w JST i

*Alon*



uwagi co do czynników, które można by pełniej wykorzystać do zarządzania rozwojem w JST (fundusze ochrony środowiska, rola kształtowania wspólnot lokalnych, rodziny, kapitału społecznego, rola dokumentów strategicznych). Rozdział ten wykazuje odczytanie Autorki i znajomość specyfiki zarządzania w JST. Zawiera ponadto ciekawe spostrzeżenia co do konieczności uzgadniania polityki rozwoju JST ze szczeblem regionalnym i centralnym, oparte m.in. na rozmowie z ekspertką z MinRR. Interesująca jest także charakterystyka barier wdrażania ZR, z zaznaczeniem najważniejszych, którymi są głównie braki finansowe i kompetencyjne. Uwagi te można by wykorzystać w projektowaniu rozwiązań prawnych dotyczących ZR w polskim samorządzie terytorialnym. Cenne jest również przedstawienie propozycji tematów do dalszych badań, uzyskanych na podstawie dotychczasowych doświadczeń badawczych Autorki.

W Zakończeniu prawidłowo postawiono problemy do dalszych badań, wynikające z analizy przeprowadzonej w pracy. Porównano najlepsze zbadane JST z odstającymi od ogółu pod względem wykorzystania strategii jako dokumentu planistycznego. Warto byłoby w podsumowaniu przeprowadzonych analiz porównać specyfikę wprowadzania koncepcji ZR przez różne szczeble JST.

### **3. Ocena formalna**

Praca obejmuje 215 stron treści, bibliografię, spis rysunków, spis tabel oraz załącznik z kwestionariuszem wywiadu indywidualnego. Konstrukcja dysertacji jest logiczna, a treść rozdziałów i podrozdziałów jest zgodna z tytułem pracy. Zachowane zostały stosowne proporcje między poszczególnymi częściami pracy.

Rozprawę oparto na dobrze dobranej, aktualnej literaturze przedmiotu, obejmującej 182 pozycje, zarówno polskie jak i angielskojęzyczne. Poza tym ujęto 14 źródeł prawnych i 31 źródeł internetowych.

Tabele (14 szt.) i rysunki (29 szt.), przedstawione w pracy są starannie wykonane, poprawnie opisane, nie budzą zastrzeżeń. Ponadto posłużono się poprawnym stylem, wyjąwszy nieliczne błędy tzw. literówki, wielokrotnie podjęto próbę tłumaczenia terminów angielskojęzycznych na jęz. polski, co jest warte docenienia. Doktorantka wykazała też, że potrafi poprawnie posługiwać się terminologią naukową w przedmiotowym zakresie.

#### 4. Uwagi krytyczne i polemiczne

- s.128 - Autorka stwierdza, że „niewątpliwie na jakość działań JST wpływa fakt istnienia strategii rozwoju”. Patrząc na strukturę pracy jest to stwierdzenie przedwczesne, gdyż „z góry” udziela się odpowiedzi na pyt. bad. 1., co powinno mieć miejsce dopiero po analizach przypadków.
- Tytuł p. 3.3.2, można by doprecyzować np. w formie „Postrzeganie koncepcji ZR i bariery jej wdrażania na szczeblu lokalnym”, gdyż w rozdziale tym Autorka szczegółowo wymienia bariery wdrażania ZR a tylko zdawkowo odnosi się do kwestii konstruowania strategii rozwoju i ogólnych strategii jako narzędzi zarządzania JST.
- Zarówno na szczeblu gmin jak i powiatów warto by wyodrębnić w analizie przypadków: 1/obszar strategiczny – tj. dotyczący kształtowania strategii oraz 2/obszar wdrażania/implementacji, według podziału zgodnego ze wcześniejszymi klasyfikacjami.  
Uwagi „redakcyjne”:
  - W tyt. r. 4.2.2. umieszczono termin „Zarządzanie rozwojowe” . Z uwagi na brak definicji tego terminu, warto raczej zastosować termin „zarządzanie rozwojem”.
  - s.58 – „samorządy terytorialne w Polsce istnieją od blisko ćwierćwiecza...”. Gminy istniały przed 1991 rokiem, samorządy powiatowe również istniały w okresie II Rzeczypospolitej. Można zmienić to stwierdzenie na „zreformowane samorządy terytorialne w Polsce istnieją od blisko ćwierćwiecza...”
  - s.105 - „Interesariusze powinni stanowić postawę formułowania strategii rozwoju wybranej JST przez władze” – stwierdzenie niejasne, wymaga doprecyzowania.
  - s.117- błędna numeracja w wyliczeniu badanych jednostek.

#### 5. Ocena kwalifikacyjna pracy

Pomimo powyższych uwag wysoko oceniam pracę mgr. Anny Brdulak pod względem merytorycznym, zarówno pod kątem wybranej metody badawczej, jak i przyjętej struktury pracy. Doktorantka zidentyfikowała ważny problem badawczy, zinterpretowała go i przeanalizowała na podstawie samodzielnie przeprowadzonych badań. Prześledziła możliwości i uwarunkowania uwzględniania koncepcji zrównoważonego rozwoju w strategiach polskich JST a także zasugerowała obszary usprawnień i podała propozycje dalszych badań. Zrealizowała zatem cel badawczy i wykazała się umiejętnością poprawnej interpretacji wyników badań.



Pozwala to stwierdzić, że rozprawa mgr. Anny Brdulak stanowi oryginalne i poprawne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydatki w dyscyplinie nauki o zarządzaniu. Recenzowana rozprawa spełnia zatem wymagania stawiane pracy doktorskiej zgodnie z wymogami określonymi w Rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 września 2011 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodach doktorskich, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu naukowego profesora (Dz. U. nr 204, poz. 1200) z art. 13.1. i wnoszę o jej dopuszczenie do publicznej obrony.



Warszawa, 12 maja 2015 r.