

Katowice, 04.02.2025r.

dr hab. prof. UE Tomasz Papaj
Wydział Zarządzania
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Recenzja rozprawy doktorskiej Pana mgr. Wojciecha Janka pt.
„Model reagowania centralnej administracji publicznej na kryzys epidemii”
napisanej pod kierunkiem dr hab. inż. prof. uczelni, Politechnika Warszawska,
Janusza Zawila - Niedźwieckiego, w której promotorem pomocniczym był
dr inż. Witold Skomra.

1. Podstawa przygotowania recenzji

Niniejsza recenzja została napisana w związku z postępowaniem w sprawie nadania stopnia doktora Panu mgr. Wojciechowi Janek w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie nauki o zarządzaniu i jakości w Politechnice Warszawskiej (PW).

Podstawą wykonania recenzji jest wyznaczenie na recenzenta w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora zgodnie z decyzją Rady Naukowej Dyscypliny Nauki o Zarządzaniu i Jakości Politechniki Warszawskiej z posiedzenia w dniu 22 października 2024r. (Uchwała nr 292/II/2024) w związku z art. 190 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2024 r. poz. 1571, t.j. ze zm.) oraz Uchwałą nr 321/L/2023 Senatu PW z dnia 29 marca 2023r. (w sprawie sposobu postępowania w sprawie nadania stopnia doktora).

Recenzja została sporządzona zgodnie z art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2024 r. poz. 1571, t.j. ze zm.).

2. Ocena problematyki badawczej oraz podejścia badawczego. (oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub oryginalne *rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej* oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej)

Tematykę rozprawy dotyczącą modelu reagowania centralnej administracji publicznej na kryzys epidemii trzeba uznać za interesującą oraz aktualną w kontekście wydarzeń w Polsce i na świecie, które miały wpływ na życie społeczno-gospodarcze. Także tych zdarzeń, których istnieje ryzyko wystąpienia w przyszłości lub takich, które jeszcze nie zostały zidentyfikowane

jako możliwe. A szczególnie tych zdarzeń, które są nieprzewidywalne, o trudnych do oszacowania skutkach i bardzo niebezpieczne. Skala i siła oddziaływania epidemii COVID-19, bo o niej mowa, która miała miejsce w latach 2020-2023, była ogromna, uderzając w podwaliny funkcjonowania społeczeństw i gospodarek poszczególnych państw. Swoją szczególną rolę ze względu na umocowanie w systemie państwa polskiego pełniła administracja centralna jako część administracji publicznej, która ze względu na posiadane kompetencje i dostęp do informacji była odpowiedzialna za reagowanie na kryzys epidemii. Zdarzenie kryzysowe w formie epidemii, które miało miejsce wymagało zastosowania adekwatnych działań w odpowiednim czasie. Oczekiwano zatem systemowego podejścia wykorzystującego odpowiednie scenariusze i procedury działań, uwzględniające ryzyka w różnych obszarach życia, które mogłyby likwidować lub minimalizować przyczyny negatywnych skutków epidemii dla obywateli, przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych czy samej administracji publicznej. Te działania odbywały się na kanwie zarządzania publicznego.

W duchu eksploracji wiedzy z zakresu zarządzania publicznego i publicznego zarządzania kryzysowego, Autor wskazuje, że „W obecnym stanie wiedzy istnieje istotna **luka** w zakresie tworzenia modeli działania specyficznych dla administracji publicznej. (...) Brak modeli działania przygotowanych na potrzeby administracji publicznej jest poważną luką naukową i praktyczną (s.30) (...) Zauważalny jest brak modeli i metodyk opracowanych bezpośrednio na potrzeby administracji oraz ich analizy. (s.31)”.

Jest to nawiązanie do potrzeby znalezienia wyprofilowanych na administrację publiczną rozwiązań pozwalających na skuteczne i efektywne jej działanie. Tak zdefiniowana luka badawcza nie została jednak poparta systematycznym przeglądem literatury tylko przytoczeniem prac niewielu autorów zarówno w zakresie modeli biznesowych jak też modeli związanych z administracją publiczną (s.16; s.116-117; s.121-127). Wykorzystanie systematycznego przeglądu literatury w oparciu o międzynarodowe bazy takie jak np. Elsevier, Scopus, Ebsco, Web of Science, czy polskie zasoby naukowe wydają się być kanonem warsztatu badacza, uwiarygodniłyby wskazanie luki badawczej zawężając ją równocześnie do modeli reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych (kryzysowych) oraz innych obszarów zarządzania publicznego. Umożliwiłby to krytyczną analizę literatury, która mogłaby wskazać na np. metodyki tworzenia modeli, ich elementy, wzajemne powiązania, metody wdrażania i weryfikacji modeli. Jednocześnie pozwoliłoby to na przytoczenie dotychczas wypracowanych i dedykowanych rozwiązań w różnych obszarach w formie modelowej dla administracji centralnej np. ZPC (Zarządzanie Przez Cele), ZPP (Zarządzanie Przez Procesy), ZPK (Zarządzanie przez kompetencje), EZD (Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją), CAF



(Common Assessment Framework - Model Wspólnej Oceny), Kontrola zarządcza, Zrównoważona Karta Wyników (Balanced ScoreCard), normy ISO z zakresu 9001 (System zarządzania jakością), 14001 (System zarządzania środowiskowego), 27001 (System zarządzania bezpieczeństwem informacji) czy też możliwości stosowania ISO 22301 (Zarządzanie ciągłością działania) czy ISO 31000 (Zarządzanie ryzykiem). Autor wspomina co prawda o modelu CANVAS, który jest „(...) szeroko używany w administracji publicznej (...)” nie przytaczając jednak żadnych dowodów w formie przypisów.

W konsekwencji zidentyfikowanej luki badawczej Autor sformułował główny **problem badawczy** w formie następującego pytania: „Jaki powinien być model reagowania administracji centralnej na kryzys epidemii i jemu podobne?” (s.32)

Na tak sformułowany problem badawczy Autor nie odpowiedział gruntowną analizą dotychczasowych modeli, która mogłaby być jedną z istotnych podstaw do budowy modelu teoretycznego tj. modelu reagowania centralnej administracji publicznej na kryzys epidemii. Chociaż sam Autor wskazuje, że „Model ten powinien w znacznej części skupiać się na potencjale nowych technologii oraz na cyfryzacji, edukacji oraz ich wzajemnej relacji” (s.29) a w innym miejscu pisze: „Na początek procesu zaplanowano dogłębną analizę dotychczasowej literatury naukowej w obszarze modeli biznesowych oraz metodyk i modeli działania” (s.34). Do opisu teoretycznego modelu posłużył się definicją z internetowej Encyklopedii Zarządzania: „układ założeń przyjmowanych w danej nauce w celu ułatwienia rozwiązania danego problemu badawczego” (s.16) co powoduje niedosyt literaturowy. Tak określony model w przypadku ambicji stworzenia go do zastosowania w praktyce, jak wynika z treści rozprawy, powinien łączyć solidne podstawy naukowe z praktycznym zastosowaniem w administracji publicznej. Ponadto od rozwiązanego problemu badawczego oczekuje się w przypadku pracy o charakterze wdrożeniowym prezentacji metodologii badań nad tworzeniem modelu reagowania administracji centralnej na kryzys epidemii, opisu procesu implementacji rozwiązania w warunkach centralnej administracji publicznej z udokumentowaniem napotkanych problemów i sposobów ich rozwiązania, analizy efektów wdrożenia i wykazaniem nowatorskiego charakteru rozwiązania. Jak wynika z pracy model uznano za gotowy w 2024 roku, ale nie przeprowadzono jego wdrożenia. Model w trakcie tworzenia był testowany w formule *ex post* na przykładzie trzech projektów realizowanych w czasie epidemii COVID-19 (s.151- 159). Ponadto w pracy nie zostały w sposób klarowny przedstawione etapy badań oraz metody badawcze. Przy próbie odpowiedzi na problem badawczy nie wskazano rodzajów badań czy miały one np. charakter jakościowy czy ilościowy, czy wykorzystano np. studia przypadków, czy teorię ugruntowaną, czy zastosowano analizę sieciową. Określono co



prawda na str. 35 proces badawczy, ale nie wynikała z niego sekwencyjność prowadzonych badań naukowych, a np. cel C5 - „Zaproponowanie tytułowego modelu reagowania centralnej administracji publicznej na kryzys epidemii” miał być zrealizowany tylko przy użyciu badań ankietowych oraz wywiadów pogłębionych. Ocena efektów przeprowadzonych badań ankietowych oraz wywiadów pogłębionych jest przedmiotem późniejszej analizy.

Pomimo wcześniejszych uwag problem podjęty w rozprawie sformułowany na s. 32 rozprawy należy uznać za trafny oraz aktualny, a zarazem mający istotne walory praktyczne i poznawcze.

Zakres podmiotowy dysertacji wynikał z formuły doktoratu wdrożeniowego i obejmował Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w latach 2020-2024 w ramach realizowanego programu GovTech Polska, a od 2024 roku, po przesunięciu programu dotyczył Ministerstwa Cyfryzacji. W ramach **zakresu przestrzennego** dokonano analizy wybranych instytucji administracji centralnej oraz podmiotów działających jako zleceńbiorky tej administracji. **Czas badania dotyczył lat 2020-2024**, a szczegółowo od wybuchu epidemii COVID-19 w Polsce, czyli od marca 2020 roku.

W nawiązaniu do problemu badawczego **celem głównym** pracy było opracowanie modelu reagowania administracji centralnej na kryzys epidemii (s.32). Model ten jak pisze Autor „powinien być możliwy do zastosowania w Polsce, z uwzględnieniem kryteriów ekonomicznych, technologicznych, prawnych i politycznych” (s.32).

W pracy zidentyfikowano **7 cząstkowych celów badawczych**, które wynikały jak pisze Autor z celu głównego. Wśród nich 3 były to cele poznawcza, 3 cele metodyczne oraz 1 o charakterze aplikacyjnym (s. 32). **Cele poznawcze dotyczyły:** „(C1) Ustalenia determinant i właściwości aktualnego zarządzania publicznego oraz publicznego zarządzania kryzysowego na poziomie administracji centralnej; (C2) Ustalenia właściwości specyficznych reakcji administracji centralnych innych krajów na kryzys związany z pandemią; (C3) Identyfikacji istniejących modeli reakcji, w szczególności zakresu i sposobu wdrażania oraz korzystania z poszczególnych modeli”. **Cele metodyczne** określono w następujący sposób: „(C4) Ustrukturyzowanie zakresu możliwych wydarzeń ekstremalnych oraz zaproponowanie ich systematyki; (C5) Zaproponowanie tytułowego modelu reagowania centralnej administracji publicznej na kryzys epidemii; (C6) Analiza możliwości opracowania wskaźników wspierających decyzyjność. **Cel aplikacyjny** został opisany w następujący sposób: (C7) Opracowanie planu wdrożenia modelu w działaniu Programu Govtech Polska oraz instytucji współpracujących, a z tego wywiedzione wytyczne wdrażania/adaptowania modelu w innych jednostkach administracji centralnej.



Taka charakterystyka celów budzi wątpliwości zaklasyfikowania celu C4 do celów metodycznych a nie do kategorii celów poznawczych czy szerzej teoriopoznawczych. W nawiązaniu do celu C7 można wskazać rozdział 6 „Założenia badania weryfikacyjnego”, z którego wynika badanie *ex post* weryfikacji trzech działań pod kątem użycia elementów modelu. Z treści nie wynika jednak chronologia badań i wskazanie jaki był model weryfikowany w formie pilotażowej. W rozprawie ograniczono się do określenia kilku wytycznych przy wdrażaniu modelu (s.157-159) oraz wskazania strony internetowej www.instytutgovtech.pl (s.157), która nie była dostępna w momencie pisania recenzji. Instrukcja wdrożenia mogłaby być załącznikiem do pracy co pozwoliłoby na jej ocenę. Istotnym byłoby też wskazanie dowodów na jej tworzenie przez Autora rozprawy. Cel aplikacyjny mógłby zyskać na konkretności poprzez sformułowanie go jako np. wdrożenie i weryfikacja modelu w działaniu Programu GovTech Polska oraz instytucji współpracujących oraz w innych jednostkach administracji centralnej.

Realizacji celu C1 został poświęcony rozdział 1 natomiast rozdział 2.3 z podpunktami od 2.3.1 do 2.3.3 dotyczył celu C2 ogniskując swoje zainteresowanie na analizie przypadków dotyczących Tajwanu, USA oraz Izraela. Jak wynika z treści w rozdziale 5.1 podjęto się realizacji celu C3 chociaż Autor błędnie zaznaczył, że był to rozdział 4 (s.162). Natomiast cel C4 realizowany był w rozdziale 5.2.1. „Segmentacja problemu” z nieoczywistym tytułem w kontekście opisu celu. Podjęta próba realizacji celu C5 dotyczącego zaproponowania modelu reagowania centralnej administracji publicznej na kryzys epidemii znalazła się w rozdziale 5.3 „Wytyczne użycia modelu”, którego tytuł nie wskazywał na budowę modelu ale na jego wykorzystanie. W odniesieniu do celu C6 w rozdziale 5.2.2 opisano Narodowy Indeks Stanu Państwa (NISP), który wskazuje 10 kategorii wskaźników. Pojawia się zatem pytanie jaki był udział Autora w tworzeniu tych kategorii oraz przypisywaniu i/lub tworzeniu wskaźników? Autor bowiem wskazuje, że NISP jest podstawowym elementem modelu (s. 140). Ponadto pojawia się drugie pytanie jaki był cel dodania załącznika nr 2 Przegląd indeksów wykonany dla Centrum GovTech ? (s.179 - 196) Skoro jak wskazuje opis był wykonany przez zespół pod przewodnictwem K. Wagner w roku 2023 i nie wynika z niego udział w nim Autora rozprawy. Opracowanie to mogło stanowić materiał pomocniczy przy tworzeniu NISP. Nie ma ono charakteru, który mógłby wskazywać na oryginalne rozwiązanie problemu naukowego a stanowi aż 9% objętości całej pracy.

W ramach realizacji celów nie zidentyfikowano ani szczegółowych pytań badawczych ani hipotez badawczych co wpływa na jakość procesu badawczego obniżając ocenę umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez Autora. Sformułowanie pytań

badawczych przyjmując wykorzystanie badań jakościowych byłoby istotnym elementem poprawy jakości pracy.

W procesie badawczym, aby zrealizować cele Autor wykorzystał badanie literatury przedmiotu, analizę aktów prawnych oraz wiadomości ze świata, badania ankietowe oraz wywiady pogłębione. Autor wspomina (s. 152) o weryfikacji proponowanego modelu w formule *ex post* nie nazywając jej analizą studiów przypadku. Autor nie podaje metody obserwacji uczestniczącej a przecież brał udział w projekcie Govtech. Z opisów wynika, że zidentyfikowany problem o charakterze zdarzenia krytycznego jakim była epidemia, był analizowany z wykorzystaniem metody dedukcji. Natomiast zapis dotyczący „wiadomości ze świata” jako charakter badania trudno uznać za mający znamiona naukowe.

W pracy brakuje uzasadnienia wyboru metod badawczych, które przesądziłyby o wątpliwościach np. dlaczego nie wykorzystano metody delfickiej przy przeprowadzonych badaniach z ekspertami w formie wywiadu pogłębionego?

Uzupełnieniu wymagałyby opisy etapów prowadzonych badań (procedura badawcza), które wskazywałyby na chronologię powstawania proponowanego modelu i jego wdrożenia, a także jak wnioski i rekomendacje wynikające z wykonanych badań znalazły odzwierciedlenie w modelu reagowania centralnej administracji publicznej na kryzys epidemii. Przykładowo Autor sformułował 5 wniosków z przeprowadzonych wywiadów pogłębionych (s. 115), które mają charakter bardzo ogólny (np. W5: „Dzisiejsze zarządzanie publiczne to zarządzanie skomplikowanymi systemami gospodarczo-techniczno-społecznymi”) albo są stwierdzeniami, które już od dawna funkcjonują w przestrzeni publicznej (W4: „Bardzo silna jest w Polsce silosowość i brak pomysłów na jej ograniczenie”), a ponadto nie wykazano w jaki sposób pozwoliły one zbudować i/lub poprawić model.

W pracy nie wybrzmiały w formie podsumowania ograniczenia prowadzonych badań chociaż pewne uwagi zostały poczynione przy poszczególnych ich rodzajach.

3. Ocena merytoryczna pracy (ogólna wiedza teoretyczną kandydata w dyscyplinie albo dyscyplinach oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej)

Z **wprowadzenia** niezależnie od wcześniejszych spostrzeżeń dotyczących oceny problematyki badawczej oraz podejścia badawczego można wskazać na kilka jeszcze wątków.

W pracy w odniesieniu do ryzyka Autor pisze o negatywnych wydarzeniach jako „szansie” (s.14). Można zgodzić się z tym poglądem, gdy ryzyko traktujemy pozytywnie a przykładem może być np. pozytywny wpływ epidemii COVID-19 na rozwój cyfryzacji w świecie. Co do zasady jednak przy negatywnych skutkach ryzyka należy określać je raczej jako

zagrożenie a nie szansę. Autor kładąc nacisk na zarządzanie ryzykiem w administracji publicznej w kontekście zjawisk kryzysowych twierdzi za N. Talebem, że „kryzysem jest również niewystąpienie zjawiska prawdopodobnego, co przez symetrię, uznaje się za identyczne do wystąpienia zjawiska mało prawdopodobnego”(s.27).

W przypisie nr 13 zastosowano sformułowanie: „urząd administracyjny”, które wymagałoby doprecyzowania, że chodzi o urząd administracji publicznej, który jest aparatem pomocniczym organu wykonawczego.

W kontekście deklaracji Autora, że „praca ta analizuje wyłącznie tak zwaną administrację centralną i jej decyzje” byłoby dobrze w skrócie zaprezentować podział administracji publicznej i jej organów w Polsce z rozróżnieniem na administrację państwową, rządową i terytorialną.

Autor trafnie zwraca uwagę na stabilność zatrudnienia w administracji publicznej, która ulega jednak erozji politycznej powodując ograniczoną skłonność pracowników do ryzyka przy podejmowaniu działań w sytuacjach kryzysowych (s.23). Oprócz pewności zatrudnienia Autor wskazuje na drugi element przewagi administracji, którym jest jej „zdolność operacyjna do analizy danych oraz długoterminowego planowania” (s.24).

Rozdział 1 "Epidemia jako zjawisko kryzysowe" analizuje teoretyczne podstawy zarządzania kryzysowego w kontekście epidemii. Składa się z czterech głównych części, które omawiają kluczowe aspekty zarządzania publicznego i kryzysowego.

W części 1.1 Autor analizuje koncepcję zarządzania publicznego, podkreślając jego dualistyczną naturę na pograniczu teorii władzy i zarządzania. Szczególną uwagę poświęca definicji W. Kieżuna, która akcentuje służebny charakter administracji i jej podobieństwo do powołania. Autor dokonał ciekawych spostrzeżeń dotyczących funkcjonowania centralnej administracji publicznej jak np. obniżanie się jakości pracy wyższej klasy urzędniczej czy bycia pewnego rodzaju monopolem informacyjnym (s.40).

Część 1.2 koncentruje się na publicznym zarządzaniu kryzysowym, definiując je zgodnie z ustawą jako element kierowania bezpieczeństwem narodowym. Użycie na początku rozdziału 1.2 terminu definicja tworzy wrażenie przygotowania prezentacji a nie elementu rozprawy (s.41). Można odczuć deficyt literatury dotyczący zarządzania kryzysowego, który polega na braku wykazania powiązania pomiędzy zarządzaniem publicznym a publicznym zarządzaniem kryzysowym czy bardziej szczegółowego opisu jego roli. Dotyczy to również braku krytycznej analizy istniejących modeli zarządzania kryzysowego. W części tej przedstawiono czterofazowy model zarządzania kryzysowego: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa. Szczególną uwagę poświęcono koncepcji "Six ways to die" V. Gupty,



identyfikując główne obszary zagrożeń dla życia ludzkiego, które powinny być zarządzane przez administrację publiczną. Wskazano również na usługi, które muszą być zapewnione w sytuacji kryzysowej przez administrację publiczną (błędnie określoną administracją państwową) (s. 47).

W części 1.3 Autor przedstawia systematykę kategoryzowania zdarzeń kryzysowych, opierając się na pracach J. Zawila-Niedźwieckiego. Proponuje kompleksowy system klasyfikacji zagrożeń uwzględniający ich pochodzenie (ludzkie, naturalne, pozaziemskie, nieznanne), charakter, czas trwania oraz dostępność rozwiązań. Ten system ma służyć efektywnemu reagowaniu na sytuacje kryzysowe.

Ostatnia część 1.4 analizuje epidemie w kontekście zarządzania ryzykiem, odnosząc się do koncepcji "czarnego łabędzia" N. Taleba. Autor argumentuje, że pandemia COVID-19 nie spełnia kryteriów "czarnego łabędzia", gdyż była przewidywalna i podobne zjawiska występowały w przeszłości. Zwraca również uwagę na pojęcie "zielonego łabędzia" w kontekście zagrożeń ekologicznych oraz koncepcję "długu technologicznego" w zarządzaniu kryzysowym. Autor nie ustrzegł się błędu pisząc o wirusie COVID-19 gdzie wirusem jest SARS-CoV-2, który wywołuje chorobę zwaną COVID-19 (s. 53).

Rozdział kończy się refleksją nad trudnościami w implementacji działań prewencyjnych w systemach demokratycznych oraz wyzwaniami związanymi z długoterminowym planowaniem w obliczu potencjalnych zagrożeń.

Rozważania w tym rozdziale można uznać za zasadne zastrzegając, tak jak uczyniono to wcześniej, że nie przeprowadzono systematycznego przeglądu literatury, który uwiarygodniłby prezentację wiedzy w przedmiocie zainteresowania.

Rozdział 2 koncentruje się na analizie działań różnych państw w kontekście epidemii, ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń historycznych i współczesnych.

Rozdział rozpoczyna się od analizy polskiej epidemii ospy prawdziwej z 1963 roku we Wrocławiu. Mimo trudnej sytuacji powojennej i początkowej obawy przed brakiem współpracy ze strony ludności, władze zdołały skutecznie zarządzić kryzysem. Kluczowym elementem sukcesu było szybkie wprowadzenie szczepień oraz utworzenie dwóch organów decyzyjnych: rady przeciwepidemicznej (złożonej ze specjalistów) oraz komitetu koordynacyjnego (odpowiedzialnego za wdrażanie decyzji).

Następnie autor po założeniach do analizy (s.59), gdzie nie wskazuje w tytule czego ona dotyczy, przeprowadza analizę działania trzech współczesnych państw w kontekście epidemii COVID-19: Tajwanu, USA i Izraela.



Tajwan wyróżnił się skutecznym połączeniem szybkiej reakcji, wykorzystania technologii oraz dbałości o detale w zarządzaniu kryzysem. Kraj ten uniknął lockdownu dzięki efektywnemu systemowi śledzenia kontaktów i kwarantanny, wspieranemu przez rozwiązania technologiczne.

Stany Zjednoczone, mimo najwyższych wydatków na służbę zdrowia i początkowego uznania za kraj najlepiej przygotowany do epidemii, doświadczyły wysokiej śmiertelności. Autor wskazuje na problemy wynikające z decentralizacji decyzji i początkowego bagatelizowania zagrożenia. Jednocześnie USA odniosły sukces w rozwoju szczepionek poprzez program Warp Speed.

Izrael został przedstawiony jako przykład skutecznego wykorzystania potencjału wojskowego w walce z pandemią. Kraj ten był początkowo liderem w szczepieniach, jednak ostatecznie osiągnął poziom zbliżony do innych państw rozwiniętych, co Autor wiąże z głębokimi podziałami społecznymi.

Z przeprowadzonej analizy wynikają cztery główne wnioski:

- państwa-liderzy podlegają większej presji i obserwacji podczas kryzysów,
- sukces w zarządzaniu kryzysem zależy od skutecznej realizacji nawet drobnych działań,
- sprawność państwa w kluczowych obszarach jest ważniejsza niż jego całościowa efektywność,
- istnieją naturalne limity skuteczności działań państwa, wynikające z podziałów społecznych (s. 72-73).

Autor wskazuje, że „(...) podstawowym działaniem administracji w ramach przeciwdziałania negatywnym sytuacjom kryzysowym powinno być: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, systematyka i kategoryzacja, reagowanie właściwe, odbudowa” (s.74).

Rozdział kończy się refleksją nad rosnącą rolą państwa i administracji publicznej w kontekście współczesnych kryzysów, podkreślając znaczenie właściwych narzędzi zarządczych i modeli działania. W rozdziale drugim realizowano cel C2 założony w rozprawie, przedstawiając w sposób interesujący swoje spostrzeżenia i wnioski, nie przeprowadzając jednak kwerendy aktów prawnych jak wskazano w założeniach (s. 34) w poszczególnych krajach wybranych do analizy.

Rozdział 3 opisuje postępowanie badawcze dotyczące badania wstępnego i jego wyniki otrzymane na podstawie badania ankietowego. Rozdział ten jest najkrótszy o zawartości zaledwie 4 stron czym zaburza strukturę pracy (s.77-80). Mógłby on zostać połączony

z rozdziałem 4 nie tracąc na ważności. Kwestionariusz ankiety został skierowany do około siedemdziesięciu potencjalnych respondentów, głównie menedżerów organizacji zrzeszonych w GovTech Alliance, za pomocą różnych kanałów komunikacji, w tym email oraz komunikatorów Whatsapp i Signal. Konstrukcja ankiety koncentrowała się na zbadaniu reakcji organizacji podczas epidemii COVID-19. Kwestionariusz, przygotowany w języku angielskim, zawierał pytania dotyczące: lokalizacji geograficznej respondenta, charakterystyki organizacji, szybkości i rodzaju reakcji na pandemię, wykorzystania formalnych modeli i procedur, samooceny organizacji, osiągnięć organizacji, poglądu na perfekcję działań versus szybkości działania, wpływu na organizację, opinii na temat roli organizacji międzynarodowych w zarządzaniu kryzysowym oraz porównania z innymi krajami i organizacjami.

Autor wskazał na znaczące ograniczenia przeprowadzonego badania ankietowego. Przede wszystkim uzyskano niską responsywność, jak pisze Autor, poniżej trzydziestu odpowiedzi, mimo szerokiej dystrybucji do około 70 respondentów. Trudno zgodzić się z taką konkluzją skoro wskaźnik ten wynosi około 40 % a w tego typu badaniach poziom 25% uznawany jest za satysfakcjonujący. Wskaźnik ten w różnych formach zależy m.in. od wielkości próby badawczej, odmów wypełnienia, częściowo wypełnionych i całościowo wypełnionych ankiet. Nie można go też precyzyjnie obliczyć ponieważ Autor nie wskazał liczby respondentów ani też liczby odpowiedzi. Dodatkowo, jakość otrzymanych odpowiedzi została oceniona jako niewystarczająca. Respondenci wykazywali tendencję do bagatelizowania znaczenia epidemii, a ich samoocena działań organizacyjnych (60% bardzo zadowolonych) została uznana za niewiarygodną w kontekście powszechnie znanej krytyki działań administracji publicznej w tym okresie.

W konsekwencji autor podjął decyzję o odstępieniu od dalszej analizy wyników ankiety i skupieniu się na następnym etapie badań w formie wywiadów pogłębionych z wyselekcjonowaną grupą profesjonalistów, którzy pełnili funkcje decyzyjne w swoich organizacjach podczas epidemii. Wybór tego narzędzia został uzasadniony możliwością uzyskania bardziej pogłębionej refleksji oraz weryfikacji niejasności poprzez bezpośrednią interakcję z respondentami.

Pomimo niepowodzenia w otrzymaniu wyników z badania należy uznać za pozytywne wskazanie tego etapu badań jako części procedury badawczej.

Rozdział 4 prezentuje wyniki badań empirycznych opartych na pogłębionych wywiadach z przedstawicielami polskiej administracji centralnej oraz podmiotów współpracujących z tą administracją a dotyczących ich doświadczeń w czasie epidemii COVID-19. Badanie objęło 7 respondentów reprezentujących kluczowe instytucje zaangażowane w walkę z pandemią,

w tym ministerstwa (Rozwoju, Pracy i Technologii; Cyfryzacji; Finansów), agencje rządowe (Główny Inspektorat Sanitarny - GIS, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju - NCBR, Państwowy Fundusz Rozwoju - PFR, Centrum e-Zdrowia) oraz 2 podmioty współpracujące z administracją. Autor nie ustrzegł się błędu w opisie COVID 19 o czym świadczy następujący fragment: „Wybrano osoby związane ze zdrowiem, cyfryzacją i finansami, gdyż były to filary, na których opierała się polska reakcja na COVID-18 (s.84).”

Ten etap badań opierał się na ustrukturyzowanych wywiadach pogłębionych, które koncentrowały się na siedmiu głównych obszarach: informacjach o organizacji i o osobie, wyzwaniach podczas epidemii, głównych działaniach, konkretnych rezultatach oraz wartości dodanej i wnioskach na przyszłość. Wybór tego narzędzia uzasadniono trzema czynnikami: wyjątkowością jednostek w sytuacjach kryzysowych, ograniczeniem transparentności podczas kryzysu oraz zdolnością jednostek do pogłębionej analizy własnych działań z perspektywy czasu.

Analiza wywiadów wykazała zarówno sukcesy, jak i problemy w funkcjonowaniu administracji podczas pandemii. Do głównych osiągnięć należały: sprawna digitalizacja usług publicznych, skuteczna implementacja programów pomocowych oraz zdolność do szybkiego dostosowania się do pracy zdalnej. Zidentyfikowane problemy obejmowały: silosowość administracji, niedostateczne wsparcie dla kadry kierowniczej oraz brak systemowego zbierania doświadczeń.

Na podstawie przeprowadzonych wywiadów sformułowano pięć kluczowych wniosków dla modelu funkcjonowania administracji (s.114-115):

- potrzeba jasnego określania celów do realizacji,
- konieczność konkretnej komunikacji uwzględniającej cele długoterminowe,
- potrzeba racjonalnego podejścia do ryzyka i akceptacji możliwości błędów,
- konieczność przełamывania silosowości w administracji,
- potrzeba zapewnienia urzędnikom doświadczenia zawodowego spoza administracji.

Z analizy wynika rosnąca złożoność zarządzania publicznego i potrzeba systemowego podejścia do wyzwań administracyjnych w kontekście współczesnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych.

Sformułowane wnioski nie mają charakteru odkrywczego a szczególnie interesujące jest w jaki sposób zostały wykorzystane w budowie modelu przywołanego w tytule rozprawy. Niestety w rozprawie nie wskazano jednoznacznie gdzie i w jaki sposób wyniki badania zostały wdrożone do modelu reagowania centralnej administracji publicznej na kryzys epidemii.

Rozdział 5 przedstawia autorski model reagowania na sytuacje kryzysowe w administracji publicznej. Model opiera się na założeniu, że należy dostosować istniejące rozwiązania biznesowe do specyfiki działania administracji centralnej, szczególnie w sytuacjach kryzysowych.

Model funkcjonuje w formie cyklu, rozpoczynającego się od zdefiniowania problemu poprzez jego kategoryzację według rodzaju, czasu trwania i dostępności rozwiązań. Następnie formułowana jest propozycja wartości (Value Proposition - VP), która określa cele działania a została zaczerpnięta z modelu Canvas. VP przekładana jest na konkretne wskaźniki z przypisanymi wartościami oczekiwanymi (OW). Na tej podstawie planowane są działania, które podlegają cyklicznej weryfikacji w ustalonych odstępach czasowych.

W opisie przesłanek modelu Autor nieprecyzyjnie wyjaśnił skrót ESG (Environmental and Social Governance)” (s.118) ponieważ w skrócie występują trzy elementy czyli środowisko, społeczna odpowiedzialność oraz ład korporacyjny a nie dwa jak wskazano.

Autor na s. 127 pisze: „Powyżej w skrócie przedstawiono wszystkie dziewięć segmentów składających się na Business Model Canvas i jego potencjalne zastosowanie do rozwiązywania problemów zarządzania kryzysowego w administracji publicznej”. Autor nie skomentował w opisie modelu Canvas segmentu Zasoby (Key Resources), który jest podstawą do autorskiego modelu, a wcześniej w rozprawie była mocno akcentowana jego rola w kontekście publicznego zarządzania kryzysowego.

Zastosowano dość niefrasobliwe stwierdzenie przy omawianiu kluczowych partnerów w modelu Canvas: „Te drugie są o wiele bardziej istotne, gdyż większość formalnych sposobów współpracy wiąże się z koniecznością uruchomienia procesów Prawa Zamówień Publicznych i rozpisania przetargu. W ramach współpracy nieformalnej można osiągnąć bardzo dużo. Ten temat również rekomenduje się do dalszych badań ze względu na jego stosunkowo małe zbadanie i ogromny potencjał” (s.127). Rodzi to pytania: czy Autor ma na myśli nawiązywanie współpracy w ramach sieciowania ale bez formalnych umów oraz jak to koresponduje z zasadą przejrzystości w administracji publicznej?

Autor przy budowie modelu w ogóle nie odniósł się do kontroli zarządczej zgodnie z ustawą o finansach publicznych, której jednym z celów jest zarządzanie ryzykiem.

Autor zbytecznie powtarza treści zawarte już w tabeli nr 2 (s.51) na str 128 w punkcie 5.2.1 „Segmentacja problemu”, gdzie mógłby powołać się na wcześniejszy opis.

Kluczowym elementem modelu jak wskazuje Autor jest Narodowy Indeks Stanu Państwa (NISP), który agreguje około tysiąc wskaźników w dziesięciu kategoriach: bezpieczeństwo, zdrowie, edukacja, sprawiedliwość i administracja, demografia, finanse państwa, gospodarka,



środowisko naturalne, technologia oraz rolnictwo. NISP ma służyć jako narzędzie do podejmowania decyzji oraz oceny skuteczności działań administracji.

Istotnym elementem modelu jak określono jest wprowadzenie systematycznej analizy efektów działań po określonym czasie (T1, T2), co ma przeciwdziałać podejmowaniu pochopnych decyzji pod wpływem presji politycznej czy medialnej. Model uwzględnia również konieczność nagradzania pracowników (element "reward" z metodyki SMARTER) oraz znaczenie redundancji zasobów w sytuacjach kryzysowych.

Autor podkreśla, że głównym celem modelu jest ograniczenie chaosu w sytuacjach kryzysowych poprzez metodyczne podejście do problemu braku wystarczających informacji oraz zarządzanie wysokim poziomem emocji społecznych i indywidualnych. Model ma wspierać podejmowanie decyzji w oparciu o dane, a nie przekonania oraz umożliwia systematyczną ocenę skuteczności podejmowanych działań. Jak zaznacza Autor „Centrum GovTech podjęło pracę nad systemem ich zbierania i kategoryzowania w sposób, który pozwala na ich pragmatyczne użycie. Dodatkowo, będzie to realizowane przy użyciu mechanizmów uczenia maszynowego, które podlegają systematycznej ewolucji.” (s.150)

Rozdział 6 prezentuje badanie aplikacyjności modelu reakcji poprzez analizę trzech przypadków realizowanych przez GovTech Polska w ramach KPRM oraz MEiN. Badanie przyjmuje metodę weryfikacji *ex post*, czyli po epidemii COVID-19 koncentrując się na projektach o charakterze technologicznym, wymagających współpracy międzyinstytucjonalnej. Autor deklaruje wdrożenie modelu w ramach trzech przypadków (s. 151-152) chociaż dalsze rozważania mówiące o powstaniu modelu w 2024 roku mogą wskazywać na jego charakter pilotażu czy jego testowania.

Pierwszym analizowanym przypadkiem jest utworzenie infolinii technicznej dla nauczycieli, zrealizowanej we współpracy z partnerami technologicznymi (Microsoft, Google, Amazon, Vulcan). Mimo opóźnionego wdrożenia projekt osiągnął znaczący sukces, realizując łącznie 18 000 konsultacji. Kluczowym wnioskiem było wskazanie na znaczenie elastycznej weryfikacji parametrów celu oraz ich dostosowywanie do rzeczywistych potrzeb.

Drugim przypadkiem były Hackathony Covidowe, które stanowiły szybką odpowiedź na potrzeby administracji publicznej w czasie epidemii. Głównym wyzwaniem okazało się wdrażanie wypracowanych rozwiązań, co ujawniło systemowe ograniczenia administracji w zakresie szybkiej implementacji innowacji technologicznych. Projekt wskazał na potrzebę zatrudniania doświadczonych project managerów w sektorze publicznym.

Trzecim analizowanym projektem były "Laboratoria Przyszłości", największy w historii Polski rządowy program dotacyjny dla szkół podstawowych. Program objął ponad 99% szkół,

zapewniając minimum 300 zł na ucznia na zakup nowoczesnego sprzętu. Kluczowym wnioskiem była konieczność rozwijania projektu o działania uzupełniające, czego przykładem było utworzenie "Mobilnych Laboratoriów Przyszłości".

Wszystkie projekty zostały przedstawione w formule: kontekst, elementy modelu oraz lekcje i nauka. Nie przeprowadzono jednak gruntownej analizy w odniesieniu do modelu (jego koncepcji) wskazując na weryfikowanie problemu, kategoryzowanie zdarzeń krytycznych, opis VP, propozycji wskaźników, ich wartości granicznych z alarmami oraz wdrożonych działań i efektów oraz czy osiągnięto VP.

W podsumowaniu wyników badania przedstawiono trzy kluczowe aspekty skutecznego wdrożenia modelu:

- redundancja zasobów - zapewnienie nadmiarowych zasobów sprzętowych i kadrowych,
- anty-silosowość - konieczność przełamywania barier międzyresortowych i promocję współpracy,
- tworzenie zespołów konsultacyjnych - potrzeba powołania silnych jednostek koordynujących o szerokich uprawnieniach.

Rozdział kończy się wskazaniem na znaczenie wysokiej jakości kadr oraz akceptacji dla odroczonej w czasie rezultatów jako kluczowych czynników sukcesu wdrożenia modelu (s.159-160). Podkreślono również rolę przywództwa, sugerując potrzebę dalszych badań nad sposobami przyciągania i rozwoju utalentowanych liderów w administracji publicznej.

Autor wskazał, że „Model był wdrażany podczas pracy nad różnymi projektami prowadzonymi przez program GovTech. W czasie wdrożeń nieustannie poprawiano go na podstawie zebranych doświadczeń oraz ciągłego poszukiwania doskonałości. Dodawano nowe elementy, które były wynikiem przeprowadzanych wywiadów pogłębionych. Na rok 2024 uznaje się model za gotowy do wdrożenia i pełnego wykorzystania. W opisaney na stronie instytutu GovTech instrukcji zawarte są rekomendacje do wdrożenia oraz pomysły, jak zrobić to najsprawniej, aby osiągnąć jak największy wpływ na rzeczywistość (s.160).

W świetle powyższej deklaracji, a także w nawiązaniu do prowadzonych badań, weryfikacji modelu w formie *ex-post* nasuwa się pytanie jaki jest ostateczny model reakcji centralnej administracji publicznej na epidemię, czy ten ze strony 141 w pracy? Jakie są dowody zastosowania wyników, wniosków oraz rekomendacji z przeprowadzonych badań podczas budowy modelu oraz jego doskonalenia? Ponadto w jakiej części Autor rozprawy jest autorem modelu reakcji centralnej administracji publicznej na epidemię COVID-19 (patrz też pandemię) biorąc pod uwagę, jak wynika z opisów, zaangażowanie wielu osób z różnych instytucji w jego powstawanie?

W **zakończeniu** pracy Autor podsumowuje realizację celów nie odnosząc się bezpośrednio do celu C7. Uwagi dotyczące realizacji celów zostały zawarte we wcześniejszej części recenzji.

Głównym wkładem naukowym pracy jest próba przedstawienia modelu działania dostosowanego do specyfiki administracji publicznej, który może być wykorzystany w sytuacjach kryzysowych.

Autor zidentyfikował trzy interesujące obszary wymagające dalszych badań: analizę działań wymuszonych, podejmowanych pod wpływem presji politycznej, opracowanie bazy kluczowych urzędników mogących służyć jako konsultanci w przyszłych sytuacjach kryzysowych oraz badanie znaczenia komunikacji i redundancji w kontekście przygotowania na sytuacje kryzysowe.

4. Ocena redakcyjna pracy

Recenzowana rozprawa liczy 196 stron, których część stanowią: streszczenie, spis treści, skróty i oznaczenia stosowane w tekście, wprowadzenie, 6 rozdziałów, zakończenie, bibliografia, spis tabel oraz rysunków, 2 załączniki. Bibliografia obejmuje 44 pozycje zwarte, w tym 12 pozycji anglojęzycznych, 11 artykułów (wszystkie anglojęzyczne), 22 raporty oraz 122 pozycje internetowe. Styl pracy jest zrozumiały i wykorzystuje terminy naukowe.

Praca obarczona jest jednak różnymi błędami. Strony zawarte w spisie treści nie odpowiadają rzeczywistym stronom w pracy. W spisie treści nie uwzględniono bibliografii, a także spisu tabel i rysunków. W całej pracy nie zastosowano standaryzacji przypisów. Przypisy są wskazywane w różny sposób w odniesieniu do autorów, ich tytułów naukowych, stron, czcionki (np. przypisy: 35; 36). Przypisy nie są wskazywane w sposób pełny np. przypis nr 14 nie podaje całego źródła. Przykładowo przypisy 2 i 6 dotyczą tej samej pozycji książkowej a są przytaczane w różny sposób.

W pracy znajduje się wiele cytatów w języku angielskim chociaż praca pisana jest w języku polskim (s.29;130). Wymagałoby to albo tłumaczenia albo np. parafrazy w języku polskim.

Nie wyjustowano tekstu np. na s.15.

Nie podano źródła naukowego do tabeli nr 2 (s.51).

Na s.18 Autor pisze „Bycie częścią maszyny nie oznacza braku inteligencji, fachowości czy profesjonalizmu”. Użycie terminów fachowość i profesjonalizm to przykład tautologii.

W pracy występują błędy stylistyczne np. „Warto zaznaczyć, że spadek obserwowany od roku 1979 powstał był wynikiem ograniczenia (...)” (s.22) czy „Fryderyk Taylor, który w książce "The Principles of Scientific Management"⁵⁶ sformułował podwaliny nowoczesnych nauki o zarządzaniu (...)” (s.37).

Nie dokonano redakcji tekstu w następujących przypadkach: „Była to więc bardzo niebezpieczna i szybko się rozprzestrzeniają choroba” (s.55) oraz „W obu przypadkach ważny jest fakt, że były to wydarzenia bez precedensu, nigdy w wcześniej tak dużo władzy nie zostało oddane w ręce jednego z ministrów” (s.56-57).

W przypisach w formie źródeł internetowych w pracy nie podawano daty dostępu, natomiast na końcu pracy wszystkie 131 przypisy mają jedną datę dostępu tj. 06.05.2024r. Podobnie jest w przypadku 21 raportów, które też mają wykazany dostęp w dniu 06.05.2024r. Wynikałoby z tego, że wszystkie te przypisy i raporty były wykonane w jednym dniu.

Autor niepoprawnie stosuje też odniesienia do podrozdziałów: „Na początku przeprowadzono ankietowanie opisane w podrozdziale 2.1, a następnie wywiady pogłębione opisane w podrozdziale 2.2” (s. 77).

Załącznik nr 1 według tytułu dotyczy: „Decyzja dyrektora Centrum Govtech o prowadzeniu projektu NISP”, natomiast z tytułu zarządzenia wynika, że jest to „Zarządzenie 22/2023 Dyrektora Centrum GovTech z dnia 30.11.2023r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu wynagradzania pracowników w Centrum GovTech”.

W bibliografii w publikacjach książkowych poz. 5 oraz 6 nie podano wydawnictwa a wskazano na rozdział i stronę (s.165). Natomiast przy artykułach naukowych poz. 2 czy 9 nie wskazano tytułu czasopisma (s.167).

Poprawa wymienionych wcześniej błędów o charakterze indywidualnym, ale także systemowym czyli powtarzających się w pracy wpłynie na jakość tekstu i prezentację całej rozprawy.

5. Wnioski

Przedstawiona rozprawa stanowi ciekawą próbę systematyzacji doświadczeń związanych z publicznym zarządzaniem kryzysowym w administracji publicznej związanych z epidemią COVID-19. Jej główną zaletą jest praktyczne podejście do rozwiązywania problemu naukowego oraz próba połączenia metod biznesowych ze specyfiką sektora publicznego. Praca ma duży potencjał praktyczny i bazuje na materiale empirycznym. Szczególnie ciekawe wydają się propozycje dalszych badań, które mogłyby znacząco wzbogacić wiedzę w tej dziedzinie.

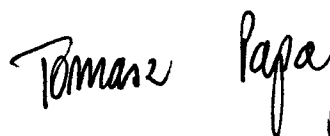
Jednakże wskazane w pracy uwagi dotyczące aspektów teoretycznych i metodologicznych wymagają od Autora uzupełnienia, aby spełnić wymogi rozprawy doktorskiej w dyscyplinie nauk o zarządzaniu i jakości. Praca wymaga również poprawy od strony redakcyjnej w nawiązaniu do uwag zawartych wcześniej w tekście.

Potencjał praktyczno-naukowy, zdobyte doświadczenia oraz zaangażowanie Autora w rozwiązywanie zaproponowanego ciekawego problemu badawczego może być atutem w sprawnym udoskonaleniu pracy.

Recenzowana rozprawa w obecnej formie nie spełnia wymogów stawianych rozprawom doktorskim zgodnie z art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2024 r. poz. 1571, 1871, 1897.)

Zgłaszam konieczność uzupełnienia i poprawy rozprawy doktorskiej we wskazanych w niniejszej recenzji aspektach.

Katowice, dnia 04.02.2025r.

Handwritten signature of Tomasz Papay in black ink.