

21.03.2026

prof. dr hab. Jacek Sroka
Katedra Polityk Publicznych
Instytut Dziennikarstwa i Stosunków Międzynarodowych
Wydział Nauk Społecznych
Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

**Recenzja pracy doktorskiej mgr Iwony Stąsiek przygotowanej pod opieką naukową
prof. UEK dr hab. Marcina Zawickiego, pt. *Perspektywy wdrażania centrum usług
wspólnych w administracji rządowej szczebla wojewódzkiego w Polsce***

Wprowadzenie

W niniejszej recenzji formułuje się ocenę zbiorczą złożoną z ocen cząstkowych, które odnoszą się do:

- oryginalności rozwiązania problemu badawczego i ogólnej wiedzy teoretycznej;
- umiejętności prowadzenia pracy naukowej.

Sumaryczna opinia na temat pracy jest pozytywna, wraz z wnioskiem o wyróżnienie, a oceny cząstkowe uzasadnia się w kolejnych dwóch częściach recenzji.

1. Oryginalność rozwiązania problemu badawczego i ogólna wiedza teoretyczna

Ocena pozytywna z uwagami.

Autorka podjęła problematykę aktualną, o istotnym znaczeniu praktycznym, dotąd nieczęsto i w zasadzie jedynie sygnałnie podejmowaną, co zdaniem recenzenta stanowi już wstępną przesłankę przemawiającą na rzecz rozważenia wyróżnienia pracy. Koncepcja *Shared Service Centers* – SSC (pol. CUW) jest najlepiej rozpoznana w sektorze prywatnym, stosunkowo znana w samorządzie terytorialnym, natomiast jej implementacja w administracji rządowej szczebla wojewódzkiego (urzędy wojewódzkie, administracja zespolona) wciąż stanowi obszar niedoreprezentowany w polskiej literaturze przedmiotu. Oryginalność pracy przejawia się także w próbie lepszej adaptacji modeli wywodzących się z koncepcji biznesowych do specyficznych uwarunkowań prawno-ustrojowych administracji rządowej w terenie. Na uwagę zasługuje

przybliżenie gotowości wdrażania CUW z uwzględnieniem specyfiki wojewódzkiej administracji rządowej i przynależnych jej zadań publicznych.

Minusem jest natomiast to, że interpretacja funkcjonalno-systemowa pozostała jednak na uboczu, a jej rozwinięcie pozostawiono *de facto* czytelnikowi. Czytelnik zaś zyska z lektury więcej jeśli będzie uprzednio przygotowany, ale dużo mniej już będzie w stanie wskórać odbiorca wcześniej nieuzbrojony w ugruntowaną wiedzę nt. systemowych procesów samozwrotnych, czy mechanizmów zmiany systemowej. Pominiętego w treści pracy mainstreamowego politologicznego wątku systemowego nie rekompensują odwołania do bliskich tematowi dysertacji opracowań z kręgu nauk prawnych, czy instytucjonalnych analiz administracji publicznej, ponieważ rozważane są w nich przede wszystkim formalne, strukturalne i proceduralne aspekty funkcjonowania administracji, a zagadnienia polityczno-systemowe oraz społeczno-systemowe, jeśli są w ogóle podejmowane, to w sposób niepogłębiony, co jest niestety typowe dla wielu krajowych opracowań traktujących o administracji.

W pracy jest wiele podobnych, mniej lub bardziej dowolnych odniesień do systemów: administracyjnych, biurokratycznych, sieciowych, rządu, zarządzania, usług, informatycznych, a nawet do „systemu wolnego rynku”. Natomiast zupełnie zabrakło nawiązań do systemu politycznego oraz fundamentów funkcjonalnej analizy systemowej, obecnej w opracowaniach politologicznych co najmniej tak samo długo (jeśli nie dłużej), jak długa jest historia formalnych (prawniczych) analiz systemowych, a dotyczy to zarówno literatury zagranicznej, jak i krajowej. – W ten sposób ujawnił się istotny błąd w kwerendzie, który siłą rzeczy rzutował na konceptualizację problemów oraz całość badań lokując je zdecydowanie bliżej aspektów formalno-proceduralno-organizacyjnych oraz funkcjonalnych w znaczeniu zarządczo-biznesowym, a wyraźnie dalej od politologicznych zagadnień funkcjonalnych, bez uwzględniania których dużo trudniej o projektowanie efektywnych zmian systemowych i ich rzetelną ewaluację. – Szkoda, ponieważ w ten sposób zagadnienia *stricte* politologiczno-funkcjonalno-systemowe (do których jedynie punktowo nawiązywała Autorka przywołując takich autorów, jak Stoker, Klijn, Koppenjam, Kooiman, Jessop, Rhodes) ugrzęzły w sieci interpretacji utkanej w wyniku przewagi kwerendy z wyraźniejszymi wątkami zarządczo-ekonomicznymi i administracyjno-prawniczymi. A można było tego stosunkowo łatwo uniknąć sięgając w kwerendzie po łatwo współcześnie dostępne, krajowe i zagraniczne opracowania politologów wykorzystujących analizę systemową, a zarazem niestroniących od regularnych badań polityk publicznych i zarządzania publicznego. Wówczas można by było wykorzystać te

ustalenia jako ramę, w której kontekście rozważania odnoszące się do wymienionych wcześniej w nawiasie autorów ujawniłyby swe pełne znaczenia.

Na wskazanym braku ucierpiały całe fragmenty opracowania, m.in. te odnoszące się do „sieciowania” – bardzo słabo uwzględniające rozległy, z gruntu systemowy dorobek z kręgu badań *policy networks*, a skupiające się głównie na sieciowaniu w rozumieniu bliższym ekonomicznemu ujęciu możliwych wariantów organizowania i zarządzania – i taki też był zresztą zamysł, jasno wyłożony w deklaracji, którą Autorka składa już we Wstępie wskazując, iż problematyka pracy mieści się w obszarze zarządzania publicznego i odwołując się zaraz do Christopera Pollitta i Geerta Bouckaerta. Stanowi to zapowiedź przewagi neoweberowskiej analizy instytucjonalnej, w której wątki funkcjonalno-systemowe pozostają w cieniu, a bardziej zajmujące stają się wymiary strukturalne, różniące się od klasycznego weberyzmu głównie tym, że uzupełnia się je formułą New Public Management (NPM). Taka orientacja jest rzecz jasna pełnoprawna, o czym zaświadcza już choćby to, że podejście preferowane przez Pollitta i Bouckaerta jest w literaturze często cytowane. W przypadku recenzowanej pracy ta orientacja badawcza dodatkowo ukierunkowana jest doświadczeniami własnymi Autorki, wynikającymi z jej wieloletniego zawodowego stażu administracyjnego. – Doktorantka nawiązuje do tego we Wstępie, podając przy tej okazji swe pozostałe inspiracje, które lokują się w tradycji neoweberowskiej analizy instytucjonalnej kontekstowo uzupełnianej koncepcjami usprawniania polityk publicznych, z których na plan pierwszy wybija się w dysertacji formuła NPM.

W efekcie Autorka zogniskowała swoją uwagę na interpretacji CUW lokującej się w formule neoweberowsko-instytucjonalnej(administracyjnej) i osadzonej w analitycznych ramach bliższych tym kontekstom, które podejmuje się w naukach z kręgu zarządzania i ekonomii. Tym samym teoretyczno-modelowe ujęcie zostało w pracy ‘zekonomizowane’ i sprowadzone do kontekstu wyznaczonego wypadkową wybranych elementów: (i) neoweberyzmu, (ii) ustaleń *New Public Management*, oraz (iii) mniej lub bardziej trafnych nawiązań do niektórych aspektów *governance* i „sieciowości”.

Uwagi te odnoszą się także do tych fragmentów pracy, w których pojawiają się odwołania do wykorzystywania koncepcji CUW w administracji publicznej innych krajów – tutaj także wiele wniosłaby pogłębiona analiza funkcjonalno-systemowa, gdyby tylko zachcieć odwołać się do komparatystyki systemowej, gdyż jej światowe i krajowe rezultaty na przestrzeni długich dekad przyniosły już mnóstwo empirycznie ugruntowanych uogólnień. Ich uwzględnienie umożliwiłoby pogłębienie wniosków z porównań poszczególnych państw, których systemy

polityczne różnią się od siebie i posiadają dobrze politologom znane cechy specyficzne, niejednokrotnie przesądzające o sukcesach lub porażkach konkretnych, polityczno-publicznych wdrożeń. Tymczasem analiza Centrów Usług Wspólnych wywiedziona została z ekonomiczno-biznesowych tradycji outsourcingu i spozycjonowana w formule bliskiej badaniom instytucjonalnej architektury korporacyjnej i administracyjnej, z uwzględnieniem problematyki kontroli i odpowiedzialności (por. cytowani w pracy: Tambo, Bækgaard, Raudl, Tammel, Elston, MacCarthaigh). I choć jest to ujęcie zdystansowane wobec rdzennej metodyki politologicznej funkcjonalnej analizy systemowej, to jednak wypada uznać, iż stanowi ono autonomiczną interpretację Autorki, która tym samym – wprawdzie w sposób niepozbawiony błędów – tym niemniej dowiodła jednak umiejętności profilowania własnej pracy analitycznej na poziomie wymaganym wobec prac doktorskich.

Podsumowując:

- rama analityczna wywodu jest skomunikowana z dokonaniem autorów zagranicznych, ale przede wszystkim osadzona została na podstawie propozycji polskich przedstawicieli nauk prawnych oraz krajowych badaczy zajmujących się instytucjonalną analizą administracji publicznej. Przy czym w pracy lista tych krajowych autorów jest stosunkowo krótka, co mało rozeźnianego czytelnika mogłoby przywieść do błędnego wniosku, iż badaczy tych spraw jest w ponad trzydziestomilionowej Polsce co najwyżej kilkunastu, a do tego bez mała wszyscy są mieszkańcami Warszawy lub Krakowa, zaś środowiska naukowe z innych polskich miast akademickich ewentualnie świecą światłem odbitym, emitowanym przez dwie badawcze stolice...;
- cytuje się autorów zagranicznych, z których jednak wielu jest częściej kojarzonych z pozbawionymi bezpośredniego wymiaru politologicznego analizami gospodarowania, organizowania, czy zarządzania – i w zaawansowanych badaniach politologicznych bywają oni wprawdzie uwzględniani, ale zarazem dla politologów nieczęsto lokują się w zbiorze analitycznych ‘opcji pierwszego wyboru’;
- dominuje perspektywa hierarchiczna, pomimo uwzględniania różnych aspektów *governance* analiza specjalnie nie abstrahuje od perspektywy państwowo-centricznej, choć czyni się to zarazem operując blisko ujęcia ewolucyjno-integracyjnego, które najlepiej uosabia neoweberyzm;
- dostrzega się znaczenie „siecowości” (*policy networks*), któremu jednak poświęca się pobieżną uwagę, mimo iż odniesienia do sieci pojawiają się przy definiowaniu

składników *governance* oraz przy okazji rozmaitych, mniej lub bardziej precyzyjnych napomknięć o partycypacji i partnerstwie;

- generalnie rzecz ujmując praca skupia się bardziej na strukturach i narzędziach (czyli: ‘jak zarządzać’), natomiast pomija dynamikę procesów systemowych oraz złożoność relacji pomiędzy ośrodkami decyzyjnymi, aktorami politycznymi i interesariuszami (czyli: ‘jak synergicznie i konsensualnie koordynować kolektywnymi działaniami oraz cyrkulacją zasobów w złożonym środowisku’).

*

Doktorantka w sposób oryginalny rozwiązała problem badawczy wykorzystując przy tym nabytą wiedzę teoretyczno-modelową. Punkt ciężkości nabytej wiedzy przypadł wprawdzie bliżej koncepcji odnoszących się do zarządzania i ekonomii oraz do bardziej formalnych uwarunkowań administrowania, jednak nie pozbawiło to pracy niezbędnych odniesień do koncepcji bliskich politologii, a dysertację uczyniło interdyscyplinarną.

Wskazane niedociągnięcia nie są zarzutem, lecz stanowią zachętę do przyszłego sukcesywnego uzupełniania zaplecza badawczego, a także są wskazówką odnoszącą się do zasadności uwzględniania ‘twardszych’ wątków politologicznych – również wówczas gdyby praca miała zostać opublikowana, powinno się ją uprzednio w tym zakresie śmiało skorygować.

Korzystając z tego kontekstu recenzent proponuje, aby Doktorantka odpowiedziała na pytanie o to, czy jej zdaniem w Polsce sprawnie funkcjonują jakieś rozwiązania rzeczywiście mieszczące się w formule *policy networks*¹:

- jeśli odpowiedź na to pytanie byłaby pozytywna, wówczas prosi się Autorkę o wskazanie jakie konkretnie są to rozwiązania oraz wedle jakich schematów działają;

- jeśli zaś byłaby negatywna, wtedy proszę wskazać na powody braku sprawnie funkcjonujących polskich rozwiązań typu *policy networks* z uwzględnieniem problemu rozliczalności (*accountability*).

¹ W subiektywnej ocenie recenzenta formule *policy networks* w istocie przeczy wiele polskich rozwiązań, które ‘zdają się’ do niej nawiązywać - np. z nazwy – jak Sieć Badawcza Łukasiewicz, która nie jest siecią typu *policy networks*, lecz scentralizowanym układem międzyorganizacyjnych powiązań o charakterze dystrybucyjnym, działającym w logice pryncypialnej (pryncypał-agent) oraz trwale naznaczonej oddziaływaniem sfery polityki rywalizacyjnej (*politics*).

2. Umiejętność prowadzenia pracy badawczej

Ocena pozytywna.

Doktorantka wykazała się biegłością w poruszaniu się po interdyscyplinarnym gruncie łączącym problematykę administrowania, zarządzania, organizacji oraz usług publicznych, finansów publicznych – wraz z obecnym, choć jak wspomniano nie wiodącym, wkładem analizy politologicznej:

- spozycjonowała swe badania posługując się generalnym paradygmatem *governance*, który w pracy faktycznie ulokował się najbliżej swoistej wypadkowej formuły NPM oraz neoweberyzmu, z kontekstowym uwzględnieniem istotnych aspektów finansów publicznych, organizacji usług publicznych oraz cyfryzacji administracji publicznej (zob. rozdział 1);
- Autorka operuje definicjami i klasyfikacjami usług wspólnych, dokonując własnej syntezy dorobku – przede wszystkim polskiego, ale także zagranicznego, ze szczególnym uwzględnieniem inspiracji płynących z analiz instytucjonalnej architektury korporacyjnej i administracyjnej oraz problematyki kontroli i odpowiedzialności (zob. rozdział 2);
- Doktorantka udowodniła zdolność do samodzielnego definiowania problemów naukowych oraz formułowania rozwiązań o walorach aplikacyjnych. Dowiodła także umiejętności transferowania i kompilowania zagranicznych oraz krajowych wniosków płynących z analiz podobnych rozwiązań znanych z sektora rynkowego oraz samorządu terytorialnego (zob. rozdziały 2, 3);
- w analizie wskazano na bariery formalno-prawne, których uwzględnianie jest kluczowe dla realistycznego ujmowania rozważań nad wdrażaniem tytułowych rozwiązań, funkcjonujących ‘na styku’ administracji rządowej i samorządowej (zob. rozdział 3);
- atut pracy stanowią badania własne, w rezultacie których Autorka:
 - dokonała analizy 18 CUW funkcjonujących w polskiej administracji rządowej (zob. rozdział 3),
 - w formule studium przypadku przeanalizowała funkcjonowanie Centrum Obsługi Administracji Rządowej (COAR), wykorzystując przy tym własne badania ankietowe wśród bezpośrednich interesariuszy COAR (zob. rozdział 4 – najkrótszy),

- przeprowadziła rozpoznanie możliwości wykorzystania idei centrum usług wspólnych w rządowej administracji zespolonej w Małopolsce (zob. rozdział 5);

- zgodnie z przyjętym koncepcyjnym azymutem podjęta przez Doktorantkę weryfikacja empiryczna skłania się ku (uzupełnionej elementami NPM) neoweberowskiej analizie instytucjonalnej, i choć niewyraźnie wskazano na problematykę partycypacyjno-sieciową (tj. wielopasmowe *governance* oraz *policy networks*), to jednak efekt końcowy jest zadowalający, a nakład pracy oraz uzyskane rezultaty skłaniają do wnioskowania o wyróżnienie pracy;
- dobór literatury, jak również metod badawczych jest adekwatny do celu i hipotez, proces wnioskowania jest spójny oraz adekwatny do przyjętego kierunku analizy i skompletowanego materiału empirycznego;
- struktura pracy oraz jej strona edycyjna nie budzą specjalnych zastrzeżeń, dysertacja napisana jest językiem komunikatywnym i fachowym, z zachowaniem dbałości o przejrzystość wywodu.

*

Lektura dysertacji prowadzi do wniosku, że Doktorantka dowiodła umiejętności prowadzenia pracy badawczej, a rezultaty są zbieżne z przyjętą orientacją teoretyczno-modelową i zgodnie z nią w sposób widoczny przyczyniają się do wypełnienia luki badawczej w zakresie analizy oraz oceny możliwości wykorzystania CUW jako narzędzia usprawniającego pracę i zwiększającego efektywność oraz skuteczność działania jednostek składających się na rządową administrację zespoloną w Polsce.

Praca została w sposób przemyślany ustrukturyzowana, źródła, dane oraz interpretacje są rzetelne naukowo, a Doktorantka osiągnęła założone cele oraz zweryfikowała hipotezy i pytania badawcze. Włożony wysiłek i uzyskany rezultat zasługują na uznanie oraz na wyróżnienie pracy, pomimo tego, że teoretyczno-modelowe sympatie recenzenta lokują się w – bliskim wprawdzie, choć jednak odmiennym – formacie *governance* w wariacie wielopasmowym oraz partycypacyjno-sieciowym (*policy networks*). Sympatie własne są wszak zawsze oraz siłą rzeczy subiektywne – nawet wówczas, gdy dotyczą obiektywnych zagadnień teoretyczno-modelowych. Dlatego też warto starać się własne sympatie ‘odcedzać’, studząc tym samym, a nawet ‘chowając w kieszeń’ rozmaite subiektywizmy i dostrzegając walory tego co się w nich nie mieści – co też tym samym piszący czyni gratulując Autorce wyróżniającego

wyniku, ale i zwracając uwagę na zasadność stosownego skorygowania pracy, gdyby miała ona zostać opublikowana.

Formalne wyróżnienie pracy stanowiłoby odpowiednią rekompensatę za wkład włożony w kompletowanie danych, których kompilacja jest unikalna oraz podana z pierwszej ręki. Warto podkreślić jest przy tym fakt, że Pani mgr Iwone Stąsień udało się dotrzeć do respondentów zajmujących kluczowe stanowiska administracyjne na poziomie wojewódzkim, co dodatkowo przekonuje o zasadności wniosku o wyróżnienie dysertacji.

Konkluzja

Praca zawiera oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, a jej treść przekonuje o opanowaniu przez Doktorantkę ogólnej wiedzy teoretycznej oraz umiejętności prowadzenia pracy naukowej w zakresie, który recenzent uznał za adekwatny do wnioskowania o wyróżnienie.

Dysertacja spełnia wymagania stawiane przed pracami doktorskimi, określone w ustawie z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. 2003 Nr 65 poz. 595 z późn. zm.). Pracę doktorską Pani mgr Iwony Stąsień opiniuję pozytywnie, z oceną bardzo dobrą i wnioskiem o kontynuowanie postępowania awansowego oraz wyróżnienie dysertacji.