

dr hab. prof. UWr. Leszek Kwieciński  
Zakład Studiów Strategicznych i Europejskich  
Instytut Studiów Międzynarodowych i Bezpieczeństwa  
Wydział Nauk Społecznych  
Uniwersytet Wrocławski

Wrocław, 09.03.2026r.

Recenzja rozprawy doktorskiej **mgr Iwony Stąsiek**  
pt. „*Perspektywa wdrażania centrum usług wspólnych w administracji rządowej szczebla wojewódzkiego  
w Polsce*” napisanej  
pod kierunkiem prof. UEK dr hab. Marcina Zawickiego  
w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce i administracji

\*\*\*\*\*

## 1. Informacje ogólne

Podstawą sporządzenia recenzji jest w sensie formalnym uchwała Rady Dyscypliny Nauk o Polityce i Administracji oraz Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie z dnia 19 grudnia 2025 r. Z kolei w zakresie merytorycznym podstawą dla oceny dysertacji jest ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 r. (t.j. Dz. U. 2024 r., poz. 1571, z późn. zm.).

Przedłożona do recenzji praca odnosi się do problematyki i metodologii właściwej dla nauk społecznych, a w szczególności do kwestii związanych z zagadnieniami nauk o polityce, politykach publicznych czy nauk o zarządzaniu. W opinii recenzenta pracę tę należy ocenić jednoznacznie pozytywnie, a wskazane w recenzji uwagi polemiczne, sugestie mają na celu doprecyzowanie wybranych jej elementów i w żadnym stopniu nie wpływają na powyższą, wysoką ocenę, co zostało również wyrażone w konkluzji.

Ocena merytoryczna dysertacji doktorskiej została sporządzona z uwzględnieniem następujących kryteriów, tj.:

- znaczenie i nowość problematyki podjętej w recenzowanej rozprawie,
- struktura rozprawy, spójność, język,
- metodologia pracy, w tym: cele badawcze, jednostki analizy, wymiar czasowy, metody i techniki badawcze, hipotezy, pytania badawcze.

- ocena merytoryczna poszczególnych części pracy,
- wykorzystana literatura przedmiotu.

## **2. Znaczenie i nowość problematyki podjętej w recenzowanej rozprawie**

Praca doktorska przygotowana przez p. mgr Iwonę Stąsień odnosi się do tematyki zarządzania publicznego, a w szczególności do perspektyw wdrażania centrum usług wspólnych w administracji rządowej szczebla wojewódzkiego w Polsce. Problematyka pracy została wpisana w perspektywę badawczą właściwą dla nauk o polityce i administracji, polityk publicznych oraz zarządzania publicznego. Autorka wskazuje, iż tworzenie centrum usług wspólnych nie jest czynnością, zdarzeniem, celem, a szeroką strategią współpracy, złożonym procesem poprzez który działania administracji publicznej oceniane mogą być zarówno przez pryzmat funkcji biznesowo-zarządczych (efektywność, wydajność, optymalizacja), jak również funkcji społecznych i systemowych (jakość obsługi klientów, standaryzacja procesów, koordynacja, wymiana doświadczeń). Takie ujęcie wskazuje na holistyczne i procesowe potraktowanie analizowanej problematyki.

Autorka wskazuje na dwie zasadnicze przesłanki do podjęcia analizowanej tematyki. Pierwsza z nich stanowi jednocześnie zdefiniowanie luki badawczej oraz wynikających z nich nowości ujęcia tematu. W tym kontekście Autorka dokonuje analizy i oceny możliwości wykorzystania CUW jako narzędzia usprawniającego pracę oraz zwiększającego efektywność i skuteczność działania jednostek tworzących rządową administrację zespoloną w Polsce. Prawidłowo identyfikuje zarówno płynące z tego korzyści (w tym finansowe i pozafinansowe) (s. 5), a także bariery tak rozumianej zmiany organizacyjnej. W tym zakresie posiłkuje się badaniami własnymi bazującymi na doświadczeniach wynikających z efektów działania Centrum Obsługi Administracji Rządowej (COAR) jako jednostki obsługującej Kancelarię Prezesa Rady Ministrów i pełniącą jednocześnie funkcję centralnego zamawiającego dla wszystkich jednostek administracji rządowej (s. 6). Dodatkowym argumentem podjęcia tematu są stosunkowo negatywne oceny efektów wdrażania i działania COAR, a także fakt, iż do chwili obecnej niewiele jednostek samorządu terytorialnego zdecydowało się na implementację CUW, mimo istniejącej prawnie możliwości od 2016 roku. Również przegląd literatury przedstawiony przez Autorkę dowodzi, że brak jest opracowań poświęconych usprawnianiu pracy administracji rządowej szczebla wojewódzkiego przy wykorzystaniu idei CUW. W szczególności brakuje syntetycznej diagnozy istniejących form i modeli CUW w Polsce. W tym miejscu należy zatem ocenić, że zarówno luka badawcza, jak i nowość analizowanej tematyki zostały jasno i prawidłowo zidentyfikowane oraz uzasadnione. Drugą przesłanką, niemniej istotną, są osobiste, wieloletnie i bezpośrednie obserwacje Autorki dotyczące działań administracji rządowej w województwie oraz zainteresowania zawodowe w obszarze zarządzania w administracji publicznej. Fakt ten nadaje w pewnym sensie pracy doktorskiej walorów doktoratu wdrożeniowego, którego efekty powinny być wykorzystywane w procesach zarządczych przez odpowiedzialne podmioty i osoby w administracji publicznej, tym bardziej, iż dotychczasowe krajowe doświadczenia nie są zadowalające.

Podjęty przez Autorkę temat należy uznać zatem za w pełni uzasadniony, wpisujący się w obecnie prowadzone rozważania naukowe i eksperckie zarówno w kraju, jak i za granicą. Szczególnie bowiem w Polsce w obszarze nauk społecznych brakuje analiz umieszczających zagadnienia zarządzania publicznego w perspektywie polityk publicznych. Fakt ten trafnie przywołuje Autorka, która zaznacza, że *„Niniejsza rozprawa, wypełniając zidentyfikowaną lukę badawczą, pozwala w sposób kompleksowy przedstawić możliwości wdrożenia CUW w rządowej administracji zespolonej w województwie”* (s. 7).

Dodać należy, że oprócz zagadnień formalnych i prawnych, praca eksploruje kwestie efektywności i skuteczności, a zatem posiada elementy analizy ekonomicznej. Odnosi się również do problemów implementacji i instytucjonalizacji procesu zarządzania CUW, co z kolei pozwala na rozszerzenie analizy o kwestie politologiczne i związane z procesami zarządzania, w tym zarządzania publicznego. Wszystko to wskazuje na interdyscyplinarność pracy, co również należy utożsamiać z nowością zastosowanego podejścia badawczego.

W tym miejscu chciałbym przedstawić kilka uwag polemicznych odnoszących się do podjętej, a przede wszystkim przedstawionej problematyki, zaznaczając wyraźnie, iż nie wpływają one w zasadniczy sposób na moją ogólną, bardzo pozytywną ocenę analizowanej tematyki pracy. Pierwsza uwaga dotyczy bardziej wyraźnego wpisania i zidentyfikowania idei CUW w odniesieniu do determinizmów wynikających z procesu europeizacji, zarówno w ujęciu top-down, jak i bottom up. Autorka w wielu miejscach pracy doktorskiej podkreśla działania zarówno samej UE, jak i doświadczenia wybranych państw członkowskich UE (kraje Beneluksu, państwa skandynawskie, Irlandia) w zakresie zmian zachodzących w zarządzaniu publicznym związanych chociażby z deregulacją. Działania z poziomu europejskiego dotyczące choćby polityki lepszych regulacji (Better Regulation), a z drugiej strony fakt, iż obszar administracji publicznej należy do tzw. kompetencji uzupełniających w myśl Traktatu o funkcjonowaniu UE, stanowią ważną przesłankę do wpisania zagadnienia w dylemat – na ile podejmowane w Polsce działania wynikają z procesów egzogennych (europeizacja top down), a na ile są one koniecznością czy racjonalnością, a co ważniejsze uwarunkowane w swych, wątpliwych efektach czynnikami endogennymi (europeizacja bottom up). To ostatnie ujęcie wiązać się może również z zakresem analizy dotyczącej procesów decentralizacji zarządzania publicznego, w tym tworzenia CUW, co jest jednym z wniosków płynących z pracy doktorskiej.

Innym aspektem, który wymagałby pogłębienia odnosi się do charakteru i rodzaju samej zmiany zarządzania publicznego w postaci CUW w Polsce. Na bazie przedstawianych w literaturze przedmiotu doświadczeń zamian instytucjonalnych, w tym np. przez G. Majone w książce *„Dowody, argumenty, i perswazja w procesie politycznym”* warto rozważenia byłoby wpisanie działań dotyczących CUW w szerszy charakter procesu do których można byłoby go odnieść. Zagadnieniem do rozważań w tym ujęciu mogłoby być przedstawienie argumentacji związanych z dylematem na ile analizowane procesy powinny być utożsamiane z prywatyzacją usług publicznych, modernizacją administracji publicznej, czy też procesem deregulacji? To z kolei pozwoliłoby bardziej precyzyjnie zdefiniować, przywoływaną w wielu miejscach pracy doktorskiej, kategorię optymalizacji. Rozumiejąc optymalizację jako wybór pewnego wariantu działań

musimy bowiem wiedzieć, z jakimi zmiennymi ją utożsamiamy, do czego ją odnosimy. Optymalizacja to proces dążenia do uzyskania najlepszych wyników (maksymalizacja zysku/wydajności) przy minimalizacji nakładów lub ograniczeń (czas, koszty, zasoby). Polega zatem na usprawnianiu działań, procesów czy parametrów, zapewniając najbardziej efektywne rozwiązanie w danych warunkach. Pytaniem otwartym zostaje, co jest celem, celami opisywanych procesów optymalizacji: koszty, czas, wydajność, jakość obsługi, automatyzacja działań, efekty społeczne oraz w jakich zależnościach przyczynowo-skutkowych pozostają ze sobą oraz jakie są jej miary? Doprecyzowanie kategorii optymalizacji daje bowiem możliwość znalezienia odpowiedzi i argumentów na rzecz wykonalności zmiany/innovacji instytucjonalnej, która z natury rzeczy napotyka na przeszkody w warstwie materialnej, ale przede wszystkim behawioralnej.

### **3. Struktura pracy, spójność, język**

Praca doktorska składa się ze wstępu, pięciu przyczynowo-skutkowo powiązanych ze sobą rozdziałów oraz zakończenia, spisu literatury, tabel i wykresów, a także załączników. W wersji przedstawionej do recenzji całość opracowania liczyła 263 znormalizowanych stron. W kontekście struktury rozdziałów odnotować należy dysproporcję między rozdziałami 1,2,3 oraz 5, które zawierają się w granicach (40-60 stron), a rozdziałem 4, który liczy 14 stron. Być może warto byłoby rozważyć włączenie treści rozważań rozdziału 4 do rozdziału 3, jako bardzo znamiennego dla treści pracy studium przypadku. Chcę podkreślić, iż ta uwaga, uprzedza późniejszą rekomendację o możliwości opublikowania pracy, stąd zdecydowałem się na jej umieszczenie w treści recenzji. Bez wątplenia sens i jakość zawartych w rozdziale 4 badań oraz wniosków jest fundamentalna dla całości pracy oraz jej rezultatów, w tym tych natury implementacyjnej.

Oceniając całościowo układ i strukturę należy zauważyć, że jest ona właściwa dla prac z obszaru nauk społecznych, Autorka przyjęła podejście dedukcyjne. Poszczególne części pracy pozostają ze sobą w związku przyczynowo-skutkowym, dopełniają się i logicznie i merytorycznie. Oznacza to, iż przygotowana praca jest spójna w warstwie dowodzenia logicznego. Autorka zadbała szczególnie o spójność między głównymi wątkami teoretycznymi pracy, a więc zagadnieniem nowych sposobów zarządzania publicznego na przykładzie CUW, a sferą empirycznej weryfikowalności i implementacji w warunkach polskich, choć w odniesieniu do przyjętych jednostek analizy i metod należy odnotować pewne wątpliwości, o czym szerzej w następnych częściach recenzji.

Praca jest estetyczna, nie zwiera błędów redakcyjnych, czy edytorskich, a jeśli takowe się pojawiają to ich liczba jest znikoma. W zakresie techniczno-edytorskim praca wpisuje się we wszystkie wymagania stawiane tego typu opracowaniom.

Wysoko należy ocenić kulturę języka, jakim posłużyła się Autorka do napisania niniejszej pracy. Struktura zdań, użyte pojęcia oraz jasność wyrażanych poglądów z pewnością są istotnymi walorami tej dysertacji.

Podsumowując warstwę formalną pracy, na którą składają się jej spójność, język oraz elementy edytorskie, uznaję za jeden z jej atutów.

#### 4. Metodologia pracy

Przystępując do oceny warstwy metodologicznej pracy rozumiem ją jako ocenę takich części jak: cel główny, cele szczegółowe, jednostki analizy, wymiar czasowy, hipotezy, pytania badawcze oraz metody i techniki badawcze.

Cel główny jaki postawiła sobie Doktorantka został sformułowany następująco „*przedstawienie możliwości implementacji CUW w rządowej administracji zespolonej w województwie*” (s. 7). Cel ten powiązany jest zatem logicznie oraz operacyjnie zarówno z tematem dysertacji, a także jej poszczególnymi rozdziałami. Cel główny uzupełniony jest o sześć celów szczegółowych, które w sposób dedukcyjny przedstawiają przyjęty sposób postępowania i dowodzenia badawczego realizowanego w poszczególnych częściach pracy doktorskiej, tzn. od kwestii teoretyczno-klasyfikacyjnych do praktyki rozumianej w sposób normatywny oraz funkcjonalny.

W dalszej kolejności Autorka prezentuje pięć hipotez badawczych, które są doprecyzowaniem postępowania badawczego. Wszystkie hipotezy spełniają wymóg nowości, wewnętrznej jasności, spójności i logiki, a także empirycznej weryfikowalności, przez co należy je uznać za prawidłowo sformułowane i w efekcie prowadzące do obiektywnej falsyfikacji. Każdej z pięciu hipotez przyporządkowane są pytania badawcze, co pozwala na stwierdzenie, że cele, hipotezy oraz pytania badawcze są ze sobą dedukcyjnie oraz logicznie powiązane, a w efekcie zapewniają spójność i przejrzystość działań badawczych podejmowanych przez Autorką na przestrzeni całej pracy doktorskiej.

Autorka nie wskazała natomiast wprost jednostki analizy. Z treści celów, hipotez i pytań badawczych można jednakże dedukować, że są nimi organizacje oraz instytucje publiczne i państwowe w ujęciu *governance*, czyli na wielu poziomach analizy.

Podobnie rzecz się ma z wymiarem czasowym badań. Autorka znów precyzyjnie go nie wskazuje, ale z analizy poszczególnych części pracy można wnioskować, że punktem wyjścia są lata 80. XX wieku, czyli okres, w którym problematyka efektywności realizacji zadań publicznych dominuje w debacie dotyczącej zarządzania publicznego. Główna uwaga skoncentrowana została natomiast na okresie po 2011 roku, czyli utworzenia Centrum Obsługi Administracji Rządowej przy KPRM, a następnie 2016 roku ze względu na wejście w życie nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, która dała podstawy prawne do tworzenia CUW w JST.

W dalszej kolejności Autorka wskazała podejścia badawcze, jakimi kierowała w poszczególnych elementach pracy. Osią rozważań są modele zarządzania publicznego i ich ewolucja od biurokratycznego modelu zarządzania publicznego przez ujęcie *public governance*, NPM i NPG, po współrzędzenie i neoweberyzm. Ta optyka została prawidłowo przedstawiona i poddana krytycznej weryfikacji. Uznaję ją

należy za w pełni uzasadnioną zarówno tematyką pracy, jak i przyjętym sposobem postępowania badawczego.

Jednym z ostatnich elementów metodologii są metody i techniki badawcze. W odniesieniu do metod można mieć pewne zastrzeżenia. Autorka wskazała, iż w swej pracy będzie wykorzystywała metodę badawczą w formie analizy dokumentów. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż bazując na literaturze przedmiotu jest to raczej technika badawcza. Bazując na analizie zawartości poszczególnych części pracy na pewno można wskazać, że zastosowanymi metodami badawczymi były: metoda historyczna (zarówno w ujęciu logograficznym, jaki krytyczno-genetycznym), porównawcza, instytucjonalno-prawna, decyzyjna, a także neoinstytucjonalizm racjonalnego wyboru czy historyczny.

Z kolei przyjęte techniki zasługują na uznanie. Autorka skorzystała bowiem zarówno z technik ilościowych, czyli badań typu *desk research*, danych zastanych i to pozyskanych samodzielnie z wielu instytucji publicznych, badań ankietowych CAWI, jak i jakościowych w formie IDI z kierownikami JAZ i dyrektorami generalnymi urzędów wojewódzkich, a także obserwacji uczestniczącej. Fakt tak rozległych i wzajemnie uzupełniających się technik badawczych świadczy o determinacji, skuteczności i zaangażowaniu Doktorantki w proces badawczy.

Reasumując, warstwa metodologiczna pracy jest generalnie poprawna, pewne wątpliwości budzą precyzyjność przyjętego wymiaru czasowego i jednostek analizy, a także właściwe określenie wszystkich stosowanych przez Autorkę metod badawczych. Z drugiej strony badania ilościowe oraz jakościowe przeprowadzone przez Autorkę świadczą o dojrzałości do stawiania hipotez i pytań badawczych, dociekania prawdy naukowej oraz determinacji w ich falsyfikacji.

## **5. Ocena merytoryczna poszczególnych części pracy**

W tej części recenzji przedstawione zostaną wnioski i uwagi w odniesieniu do poszczególnych części recenzowanej dysertacji. Odnosząc się bardziej szczegółowo do poszczególnych części publikacji chciałbym wskazać zarówno atuty opracowania, jak i pojawiające się mankamenty czy niedoprecyzowania.

W rozdziale 1 zatytułowanym „*Modele zarządzania publicznego*” Autorka przedstawia rys historyczny i funkcjonalny zmian zachodzących w administracji publicznej. Wskazuje na ewolucję procesów zarządzania od biurokratycznego modelu zarządzania publicznego przez ujęcie *public governance*, NPM i NPG, po współrzędzenie i neoweberyzm. Co ważne, każde z tych ujęć poddane jest obiektywnej ocenie poprzez wskazanie zarówno powodów i okoliczności pojawienia się poszczególnych modeli, jak i określenie ich ułomności w kontekście zmieniających się uwarunkowań międzynarodowych. Jak słusznie zauważa i podkreśla Autorka, każda ewolucja modelu zarządzania publicznego była wynikiem złożonych procesów mających charakter ekonomiczny, społeczny i technologiczny. Te trzy płaszczyzny decydują także o zmieniających się celach oraz rezultatach przekształceń w obrębie administracji publicznej (s. 18). Moim zdaniem, warto byłoby w opisie modeli i reguł ewolucji zarządzania publicznego mocniej

powiązać te procesy z pojęciem innowacji, w tym innowacji instytucjonalnej. Zmiana modelu zarządzania publicznego nie jest celem samym w sobie (co zresztą zauważa Autorka), a więc powinna dawać wartość dodaną dla której punktem odniesienia jest możliwość włączania się czy też wpływu przez sektor administracji publicznej na zmiany społeczne, czyli jej otoczenie, a zatem zakres zmian mających charakter zewnętrzny wobec samej administracji. Aby do tego typu głębokich zmian doszło, działalność administracji publicznej wymaga przekształceń dotychczasowej optyki, a zatem innowacyjnego podejścia do zarządzania publicznego właśnie dzięki zastosowaniu innowacji. W innowacjach odnoszących się do sfery publicznej, w tym działań administracji publicznej dochodzi do analizy zmiany instytucjonalnej (działań w obrębie administracji), która powinna przekładać się na zmianę społeczną (działania wobec interesariuszy, społeczeństwa). Z przedstawionych w tej części pracy rozważań ewidentnie wynika, że dla zaistnienia realnej zmiany w modelu zarządzania publicznego konieczna jest koegzystencja warunków instytucjonalno-prawnych (dezinstytucjonalizacja, reinstytucjonalizacja) oraz społeczno-aksjologicznych (inkluzja, komunikacja, koordynacja). Dopiero zbieżność tych dwóch procesów może dać powodzenie ukształtowania się nowego wymiaru strukturalnego, a w efekcie dać efekt modernizacyjny i cywilizacyjny. W innym przypadku zauważalne są wyłącznie efekty indywidualne, wyspowe nie dające efektu addycyjnego – systemowego. Warto byłoby zatem nieco wyraźniej opisać ewolucje modeli zarządzania publicznego przez pryzmat procesów innowacyjnych w ujęciu instytucjonalnym i społecznym, o czym Autorka wspomina sygnałnie w drugim rozdziale na str. 60.

Druga uwaga dotycząca treści prezentowanych w rozdziale 1 odnosi się do możliwości pogłębienia zagadnień związanych z procesami kontraktowania działań publicznych, a zatem funkcjonowania agencji wykonawczych, czy to w formule pryncypał-agent, czy w formule agencji powierniczej. Autorka dotyka tematu delegowania zadań, kontroli delegowania, zakresu niezależności agencji, a w efekcie skuteczności i efektywności całego procesu. Bardzo często zdarza się bowiem, że delegowanie, czy kontraktowanie uprawnień napotyka na bariery związane z niskim kapitałem społecznym, relacyjnym (zaufanie), które są dodatkowo wzmacniane interesami partyjnymi (*partisan politics*). W efekcie powoduje to, że obiektywnie pożądane procesy projakościowe dotyczące kontraktowania, odchudzania administracji, wydajności administracji nie są możliwe ze względów politycznych, czy raczej partyjnych, a także deficytów społecznych i w efekcie uniemożliwiają zmianę instytucjonalną oraz skutkują kontraktami niepełnymi, które nie prowadzą do pożądanych zmian w zarządzaniu i nie dają efektu systemowego. Ten problem zauważa zresztą Autorka, gdy piszę, iż „wąsko rozumiana efektywność ekonomiczna, jako kryterium oceny zmian w administracji publicznej, burzy normatywny i etyczny model odpowiedzialności społecznej instytucji sektora publicznego” (s. 33). Warto byłoby ten wątek rozwinąć, tym bardziej, że kwestie partnerstwa, koordynacji i efektów społecznych są osią najnowszych ujęć związanych z zarządzaniem publicznym.

Wreszcie w zakończeniu rozdziału 1 warto byłoby dopisać podsumowanie, które rekapitulowałoby wnioski z zakresu analizy przywoływanych modeli zarządzania publicznego i akcentowało te z ich cech i procesów, które były przydatne oraz wykorzystywane w kolejnych częściach rozprawy doktorskiej.

Kolejny, drugi rozdział pracy poświęcony został Centrum usług wspólnych jako narzędzia zarządzania publicznego. Autorka przedstawia i analizuje w tej części pracy doświadczenia wykorzystania CUW zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym w wybranych państwach świata. Bardzo istotnym zagadnieniem, jakie analizuje Autorka jest wskazanie kategorii kosztów transakcyjnych i modelu delegowania CUW. Warto byłoby w tym miejscu nieco poszerzyć ten cenny zakres analizy o wymiar tzw. kontraktów pełnych i niepełnych oraz wymiary niezależności agencji, o czym wspominałem powyżej. Zabieg ten pozwoliłby wskazać szerszą perspektywę szans oraz ograniczeń, jakie wiążą się z procesem delegowania kompetencji. Natomiast cennym uzupełnieniem rozważań jest poszerzenie kontekstu o analizę *outsourcingu* i jego rodzajów jako podstawy rozważań teoretycznych dla zasadności tworzenia CUW w sektorze publicznym. Przechodząc do analizy CUW Autorka słusznie wskazuje i podkreśla, że narzędzie to nie jest jedynie działaniem administracyjnym związanym z wymiarem finansowym czy zarządczym, ale powinien być rozumiany jako strategia współpracy (s. 55 i n.). Taka procesowa perspektywa jest następnie konsekwentnie stosowana przy analizie światowych rozwiązań w zakresie CUW zarówno w odniesieniu do instytucji działających w sferze prywatnej (biznesowej), jak i publicznej, w tym administracji publicznej. Autorka słusznie i klarownie opisuje szanse i ryzyka wdrażania CUW, zaznaczając, że reorganizacja kadrowa dotycząca sposobu zarządzania personelem ludzkim, obawami związanymi z potencjalną redukcją zatrudnienia stanowią największe wyzwanie w całym procesie transformacji (s. 61-65).

W dalszej kolejności Autorka przechodzi do analizy funkcjonalnych modeli CUW wychodząc znów od rozwiązań z sektora prywatnego, aby móc je skonfrontować z możliwymi do zastosowania modelami w sektorze publicznym. Bardzo istotnym wskazaniem jest przykład rozszerzenia funkcjonalności CUW w kierunku *Global Service Business Centre*, które umożliwiają przeniesienie do tej kategorii podmiotów bardziej złożonych procesów, jak np.: badań i rozwoju, cyberbezpieczeństwa, usług podatkowych i prawnych. W opinii recenzenta, to właśnie te obszary powinny stać się także inspiracją dla przyszłych funkcjonalności CUW w sektorze publicznym, a co więcej należałoby je powiązać z zamówieniami publicznymi, a w szczególności z funkcjonalnymi zamówieniami publicznymi. Poddając analizie działania podmiotów zbliżonych strukturalnie do CUW w rozwiniętych systemach społeczno-gospodarczych (np. Szwecja) to właśnie funkcjonalne zamówienia publiczne są najczęściej spotykaną formą w politykach publicznych, gdyż aby otrzymać pożądaną produkt lub usługę poprzez zamówienia publiczne ważniejsze jest położenie nacisku na zamówienia funkcjonalne, które można zdefiniować jako zamówienia produktów przez organ / jednostkę, która opisuje funkcję do wykonania (lub problem do rozwiązania) zamiast opisywać produkt, który ma pełnić tę funkcję. Oznacza to, że agencja publiczna (CUW) określa jaka funkcja ma zostać osiągnięta, a nie w jaki sposób. Dzięki takim działaniom państwo może pełnić rolę wiodącego klienta (ang. *lead consumer*) lub wiodącego użytkownika (ang. *lead user*) w zakresie nabywania i wykorzystywania nowych rozwiązań, potwierdzenia ich użyteczności i efektywności np. przez zakup nowoczesnych energooszczędnych urządzeń. Ponadto państwo może tworzyć rynki dla nowych rozwiązań (ang. *pioneer markets, lead markets*) odpowiadających na bieżące wyzwania administracyjne, społeczne i środowiskowe

np. w zakresie technologii niskoemisyjnych (por. M. Mazzucato, D. Foray). W tym miejscu otrzymujemy syntezę narzędzi zarządzania publicznego, innowacyjności, holistycznych polityk publicznych z wykorzystaniem modelu delegowania zadań np. w formie CUW. Oznacza to, że CUW mogą być traktowane właśnie jako strategia współpracy akcentująca znaczenie przede wszystkim czynników jakościowych niż tylko aspektów finansowych czy *stricte* administracyjnych (wspólne zakupy, księgowość, HR). Autorka ma tę świadomość, gdyż powołując się na doświadczenia CUW w państwach skandynawskich, anglosaskich czy Beneluxu, słusznie konstatuje, że główne problemy w trakcie wdrażania CUW w sektorze publicznym wynikają z braku finansowania, ograniczonego horyzontu planowania do elekcji politycznych oraz kultury organizacyjnej jednostek (s. 80). Nadanie nowych, systemowych i społecznie uzasadnionych funkcjonalności dla CUW mogłoby być zatem remedium na przełamanie barier wiążących się z niechęcią zarządzających, jak i samych pracowników do idei CUW, a także mitygowałoby ryzyka utraty wpływu czy utraty pracy.

W rozdziale drugim znajdujemy wszystkie kluczowe elementy dotyczące analizy CUW. Dotyczą one ryzyk zarządzania zmianą, kluczowych czynników sukcesu, strategicznego planowania, sekwencyjności (etapowości) wprowadzania zmian, odniesienia do modeli zarządzania publicznego, co czyni tę część wysoce spójną z treściami prezentowanymi w rozdziale 1.

Rozdział 3 poświęcony jest analizie formalnej oraz funkcjonalnej działania CUW w administracji publicznej w Polsce. Autorka syntetycznie prezentuje kształtowanie się formalne i procesowe podmiotów administracji publicznej w kraju zarówno w odniesieniu do zmian zachodzącym w administracji rządowej oraz samorządowej. W tej części analizowane są zasady i formy organizacyjne wykonywania zadań publicznych przez sektor administracji publicznej, co ma kluczowe znaczenia dla możliwości implementacji nowych narzędzi zarządzania publicznego, w tym CUW. Kluczową częścią rozdziału 3 jest punkt 3.2. *Centra usług wspólnych w administracji rządowej w Polsce*. Doktorantka bardzo precyzyjnie analizuje uwarunkowania formalno-prawne dające możliwość tworzenia tego typu struktur w Polsce. Szczegółowo przedstawia zakres podmiotowy i przedmiotowy CUW. W tej części pracy znajdujemy pierwsze badania własne Autorki, które są efektem badań ilościowych, ankietowych przeprowadzonych na poziomie powiatowym województwa małopolskiego. Na ich podstawie Autorka dokonała inwentaryzacji form organizacyjnych, zakresu przedmiotowego i podmiotowego powiatowych CUW. Z tej analizy wynika, że jest to działanie znajdujące się na wczesnym etapie rozwoju, a podstawy prawne są oczywiście koniecznym, ale dalece niewystarczającym argumentem na rzecz ich tworzenia. W końcowej części rozdziału 3 znajdujemy szereg interesujących wniosków odnoszących się do tematyki pracy doktorskiej. Autorka dowodzi, że powstałe w Polsce na poziomie administracji rządowej CUW mają w większości charakter fakultatywny, wertykalny i ewolucyjny. W swych funkcjach skupiają się na kwestiach logistyki, informatyki i obsłudze administracyjnej, co wydaje się mocno wycinkowe i rodzi pytania o efektywność i skuteczność tych podmiotów w stosunku do kosztów.

Analizy przedstawione w rozdziale 3 stały się podstawą do treści prezentowanych w rozdziale 4, dotyczącym zasadności i efektów utworzenia Centrum Obsługi Administracji Rządowej (COAR) jako podmiotu holistycznego działającego przy KPRM. Rozdział ten strukturalnie jest najkrótszy (14 stron), co moim zdaniem daje argument do rozważenia włączenia jego treści do rozdziału 3. Rozumiem i przyjmuję argumentację Autorki, która uzasadnia jego wyodrębnienie poprzez poziom oddziaływania i zakres działania. Autorka prezentuje w tej części pracy genezę tworzenia COAR, przedstawia jego zadania, ale przede wszystkim dokonuje oceny działalności tego podmiotu w procesie badań własnych CAWI skierowanych do 16 urzędów wojewódzkich. Podkreślić należy, iż Autorka bardzo precyzyjnie i czytelnie opisuje swoje postępowanie badawcze, co jest znaczącym atutem tej pracy (s. 150). Wyniki badań są niezwykle interesujące i powinny być podstawową lekturą dla wszystkich osób i instytucji, które myślą o wprowadzeniu CUW w swych jednostkach. Autorka jednoznacznie i obiektywnie dowodzi, iż sposób tworzenia COAR, ułomności w procesie komunikacji, efektywności, zarządzania spowodowały, iż ta instytucja została negatywnie oceniona przez respondentów. W tym kontekście pozytywnie falsyfikuje hipotezę 3, która zawiera się w stwierdzeniu, iż *„doświadczenia z działalności COAR dowodzą, że koncentracji funkcji wsparcia na szczeblu centralnym nie jest rozwiązaniem optymalnym z punktu widzenia sprawności działania jednostek rządowej administracji zespolonej w województwie”* (s.156). Tak negatywna ocena działalności COAR nie przesądza jednak zdaniem Autorki, iż procesy konsolidacji i tworzenia CUW nie są oczekiwane czy zasadne. Z badań wynika, iż potencjalnie większą skuteczność tego procesu można wykazać, gdy konsolidacja w zakresie usług wspólnych będzie przeprowadzana na poziomie regionalnym. Ta konstatacja w sposób naturalny i logiczny prowadzi nas do treści rozdziału 5.

Ostatni, piąty rozdział jest interesującą poznawczo i autorską analizą przeprowadzoną przez Autorkę na temat możliwości wykorzystania idei CUW w rządowej administracji zespolonej na poziomie województwa. Do prowadzonych badań Autorka zastosowała liczne techniki badawcze, jak: obserwacja uczestnicząca, analiza dokumentów statutowych, analiza struktury zatrudnienia i kosztów, badania ankietowe realizowane techniką CAWI wśród kadry zarządzającej 16 urzędami wojewódzkimi oraz jednostkami administracji zespolonej, a także wywiady pogłębione (IDI) z wybranymi przedstawicielami urzędów wojewódzkich i JAZ w Małopolsce. Fakt tak rozległych badań własnych Autorki stanowi niezaprzeczalny atut i wzmacnia wartość naukową oraz poznawczą całości dysertacji. Realizując postępowanie badawcze, Autorka przeprowadza czytelnika przez kolejne etapy analizy do których należą: przedstawienie wszystkich jednostek administracji zespolonej w Małopolsce wraz z ich zadaniami, budżetami na 2024 rok, przeciętnym wynagrodzeniem i liczbą etatów. Działanie to należy uznać za wartościowe poznawczo. Jedyne zastrzeżenie budzi nieco arbitralna ocena, czy raczej kwantyfikacja wskaźnika zatrudnianie, która Autorka stosuje do analizowanych podmiotów. Z literatury oraz przyjętych narzędzi nie wynika, w jakim przypadku można uznać dany wskaźnik zatrudnienia za bardzo wysoki czy wysoki, a Autorka stosuje taką ocenę. Warto byłoby zatem wskazać wartości referencyjne wraz z uzasadnieniem, które pozwalają zaklasyfikować daną wartość jako wysoką, średnią, niską, itp. W

podsumowaniu tej części badań Autorka przedstawia analizę zbiorczą, w której prezentuje strukturę zatrudnienia w JAZ w województwie małopolskim. Autorka konstatuje tę analizę stwierdzeniem, że średni udział pracowników obsługowych, czyli tych mogących kwalifikować się do wyodrębnienia w ramach CUW wynosi w badanych JAZ 26,6% (s. 185). Następnie przyjmuje, iż optymalny udział pracowników obsługowych w liczbie pracowników ogółem powinien wynosić 15%, co prowadzi do wniosku, iż procesy optymalizacyjne powinny dotyczyć 124 stanowisk obsługowych, które dałyby oszczędności w wysokości ponad 16 mln złotych rocznie. Analiza jest na pewno interesująca i byłaby bardziej przekonująca, gdyby Autorka mocniej uzasadniła, iż próg 15 % można uznać za optymalny, a co więcej, by precyzyjnie określiła kryteria owej optymalności.

W dalszej części Autorka analizuje efektywność działania JAZ w odniesieniu do wykorzystywanych aplikacji informatycznych w procesach obsługowych oraz kosztów utrzymania nieruchomości. Przywoływanie dane pozwalają na sformułowanie istotnego wniosku, iż rozproszenie organizacyjne, trudności lokalowe, wysokie koszty funkcjonowania negatywnie wpływają na efektywność działania administracji zespolonej w województwie małopolskim (s. 191). To w sposób naturalny prowadzi Autorkę do wniosku, że ujednoczenie standardów, konsolidacja zadań wspólnych i siedzib jest konieczna dla poprawy efektywności i skuteczności ich działania (s. 191). W tym kontekście Autorka dokonuje analizy potencjalnego zakresu przedmiotowego i podmiotowego oraz modelu funkcjonalnego CUW w rządowej administracji zespolonej w województwie małopolskim. Analiza ta jest po raz kolejny oparta o wyniki badań własnych Autorki, co znacząco podnosi wartość wniosków końcowych. Wśród nich na uwagę zasługuje kilka trafnych i cennych zarówno naukowo, jak i implementacyjnie spostrzeżeń. Po pierwsze, istnieje potrzeba i potencjał na rzecz ustanowienia CUW na poziomie wojewódzkim. Po drugie, model tworzenia CUW powinien być dobrowolny i zapewniać elastyczną formułę. Po trzecie, nie wystarczające dla skuteczności zmiany organizacyjnej są rozstrzygnięcia formalno-prawne. Kluczowym czynnikiem jest kapitał ludzki/relacyjny, a co za tym idzie skuteczna, przemyślana komunikacja, partycypacja pracowników, etapowość działań, wypracowanie założeń, analiza kosztów i korzyści, a także monitorowanie zmian. Wszystkie te rekomendacje Autorka ujęła w procesie organizacyjnym, który składa się z 4 precyzyjnie opisanych i spójnych wewnętrznie etapów (s. 220-223).

Bez wątplenia przeprowadzone przez Autorkę badania, płynące z nich wnioski oraz rekomendacje pozwalają potwierdzić założenie, że CUW nie może być celem samym w sobie, lecz narzędziem sprawności instytucjonalnej (s. 224). Tylko w ten sposób nie będzie on utożsamiany z biurokratyczno-zarządczym procesem racjonalizacji, a uzyska cechy szerokiej zmiany instytucjonalnej, służącej pracownikom, jak i obywatelom zarówno w ujęciu finansowym, ale nade wszystko funkcjonalno-operacyjnym.

W Zakończeniu pracy Autorka dokonała rekapitulacji najbardziej istotnych wniosków płynących z poszczególnych części dysertacji, przywołała argumentację na rzecz falsyfikacji hipotez, a także wskazała przyszłe kierunki badań, w tym działań dotyczących konsolidowania zadań, zawierania umów, porozumień

z jednostkami administracji niezespólonej działającej na terenie województwa, czy konsolidacji zadań w porozumieniu z jednostkami administracji samorządowej (s. 236).

## 6. Wykorzystana literatura przedmiotu

Analizując wykaz źródeł i literatury, który został wykorzystany do przygotowania recenzowanej dysertacji wypada zauważyć, iż złożoność badanego tematu wymagała dokładnego przeglądu i doboru literatury, i ten przedstawiony przez Autorkę ten wymóg spełnia. Bibliografia jest obszerna obejmuje liczne pozycje piśmiennictwa polsko- i anglojęzycznego oraz akty prawne z zakresu zarządzania publicznego, polityk publicznych i administracji.

W pracy wykorzystane zostało szerokie spektrum źródeł, w tym akty prawne, dokumenty źródłowe, prace teoretyczne i badania empiryczne. Autorka dokonała obszernego przeglądu literatury, obejmującego prace teoretyczne, które zagłębiają się w badania empiryczne, a te stanowią o jakości analiz związanych z procesami przekształceń w obszarze modeli zarządzania publicznego, w tym możliwości, zasadności oraz efektywności CUW. Nakazuje to stwierdzić, iż warstwa literaturowa z pewnością należy do silnych stron niniejszej dysertacji.

## 7. Konkluzja

Reasumując, przedłożona do recenzji publikacja wpisuje się w cykl rozważań dotyczący narzędzi i instytucji związanych z modelami zarządzania publicznego w sektorze administracji publicznej w Polsce. Bez wątpienia opracowanie dostarcza bogatych treści empirycznych użytecznych zarówno badaczom, jak i pracownikom administracji publicznej, czy osobom zatrudnionym w instytucjach publicznych (w tym sektorowych), które planują przeprowadzenie projektów nawiązujących do idei centrum usług wspólnych. Przedstawione w recenzji uwagi mają za zadanie uzupełnić prezentowane treści teoretyczno-empiryczne i nadać jej więcej walorów naukowo-badawczych. Praca jest wielowątkowym, obszernym i specjalistycznym opracowaniem, opartym na bezpośrednich obserwacjach i badaniach własnych Doktorantki, co nadaje tej pracy szczególnej wartości poznawczej. Z przedstawionych w recenzji argumentów sugeruję także, aby po uzupełnieniu czy doprecyzowaniu poszczególnych wątków w niej zawartych, rozważyć możliwość opublikowania pracy. Rezultaty badań własnych Autorki oraz wyciągnięte wnioski i rekomendacje z pewnością posiadają wysoki potencjał aplikacyjny dla szeregu podmiotów zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego.

Podsumowując uważam zatem, iż recenzowana dysertacja doktorska p. mgr Iwony Stąsień pt. *„Perspektywy wdrażania centrum usług wspólnych w administracji rządowej szczebla wojewódzkiego”* przygotowana pod opieką naukową dr hab. prof. UEK Marcina Zawickiego, spełnia ustawowe kryteria stawiane pracom doktorskim zapisane w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca

2018 r. (t.j. Dz. U. 2024 r., poz. 1571, z późn. zm.) i na tej podstawie wnioskuję do Rady Dyscypliny Nauk o Polityce i Administracji oraz Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie o dopuszczenie do publicznej obrony. Co więcej, wnoszę o wyróżnienie pracy ze względu na jej oryginalność opartą o badania własne oraz obserwację uczestniczącą Doktorantki, a także istotne walory aplikacyjne.

Leszek Kwieciński



Elektronicznie podpisany przez:

Leszek Kwieciński

Data:  
2026-3-9 12:39:30