

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Dziedzina nauki: Nauki Społeczne
Dyscyplina naukowa: Nauki o polityce i administracji

Iwona Stąsiek

**Perspektywy wdrażania
centrum usług wspólnych w administracji
rządowej szczebla wojewódzkiego w Polsce**

Rozprawa doktorska

Promotor: prof. UEK dr hab. Marcin Zawicki

Kraków, 2025

SPIS TREŚCI

Wstęp	4
Rozdział I. Modele zarządzania publicznego	13
1.1. Modele zarządzania publicznego – zagadnienia wstępne	13
1.2. Charakterystyka paradygmatów zarządzania publicznego	
- geneza, reguły, mechanizmy, walory i ograniczenia	20
1.2.1. Biurokratyczny model zarządzania publicznego	20
1.2.2. Nowe zarządzanie publiczne	24
1.2.3. Współzarządzanie publiczne	33
1.2.4. Model państwa neoweberowskiego	40
Rozdział II. Centra usług wspólnych jako narzędzie zarządzania	45
2.1. Outsourcing – istota i źródła teoretyczne	45
2.2. Istota i charakterystyka centrum usług wspólnych	55
2.3. Modele funkcjonalne CUW	66
2.4. Rozwój idei centrum usług wspólnych w sektorze rynkowym	71
2.5. Centra usług wspólnych w administracji publicznej w wybranych krajach	79
2.5.1. Charakterystyka i motywy tworzenia CUW w sektorze publicznym	79
2.5.2. Przykłady wykorzystania koncepcji CUW w administracji publicznej w wybranych krajach	82
2.6. Wnioski	98
Rozdział III. Centra usług wspólnych w administracji publicznej w Polsce	100
3.1. Administracja publiczna w Polsce	100
3.1.1. Ustrój podmiotów funkcjonujących w ramach administracji publicznej w Polsce	100
3.1.2. Zasady organizacji i działania administracji publicznej w Polsce	106
3.2. Centra usług wspólnych w administracji samorządowej w Polsce	113
3.2.1. Uwarunkowania formalnoprawne tworzenia i funkcjonowania CUW w administracji samorządowej w Polsce	113
3.2.2. Zakres podmiotowy i przedmiotowy samorządowych centrów usług wspólnych	115
3.2.3. Motywy i główne bariery w tworzeniu CUW przez jednostki samorządu terytorialnego	119
3.3. Charakterystyka centrów usług wspólnych w administracji rządowej w Polsce	123
3.3.1. Cel i metoda badania	124
3.3.2. Wyniki badania	125
3.4. Wnioski	140
Rozdział IV. Centrum Obsługi Administracji Rządowej jako centrum usług wspólnych	143
4.1. Powstanie i rozwój Centrum Obsługi Administracji Rządowej	143
4.2. Zadania Centrum Obsługi Administracji Rządowej jako centralnego zamawiającego	145

4.3. Ocena działalności Centrum Obsługi Administracji Rządowej przez odbiorców usług	149
4.3.1. Cel i metoda badania	149
4.3.2. Wyniki badania	151
4.4. Wnioski	155

Rozdział V. Możliwości wykorzystania idei centrum usług wspólnych w rządowej administracji zespolonej w województwie

5.1. Rządowa administracja zespolona w województwie – charakterystyka, zadania, problemy	158
5.1.1. Zadania i struktura organizacyjna jednostek tworzących rządową administrację zespoloną na przykładzie województwa małopolskiego	158
5.1.2. Rządowa administracja zespolona w Małopolsce – analiza zbiorcza	184
5.1.3. Problemy organizacyjne wojewódzkiej administracji zespolonej z punktu widzenia kierownictwa urzędów wojewódzkich i JAZ	191
5.1.4. Cel i metoda badania	191
5.1.5. Wyniki badania	191
5.1.6. Wnioski	193
5.2. Wpływ wdrożenia jednolitego systemu informatycznego na sprawność funkcjonowania jednostek administracji zespolonej w Małopolsce	196
5.2.1. Charakterystyka projektu „Rozbudowa systemu udostępniania e-usług publicznych w administracji publicznej w Małopolsce”	196
5.2.2. Cel i metoda badania	198
5.2.3. Wyniki badania	199
5.2.4. Wnioski	201
5.3. Potencjalny zakres przedmiotowy i podmiotowy oraz model funkcjonalny centrum usług wspólnych w rządowej administracji zespolonej w województwie	202
5.3.1. Potencjalny zakres przedmiotowy i podmiotowy wojewódzkiego CUW	202
5.3.2. Potencjalny zakres CUW w opinii jednostek tworzących rządową administrację zespoloną w województwie	205
5.3.3. Cel i metoda badania	205
5.3.4. Wyniki badania	206
5.3.5. Wnioski	213
5.4. Warunki wdrożenia centrum usług wspólnych w administracji rządowej szczebla wojewódzkiego w Polsce	214
5.5. Proponowane kierunki zmian w rządowej administracji zespolonej w województwie – wnioski i rekomendacje	218

Zakończenie

Literatura	237
Spis tabel	246
Spis wykresów	247
Załączniki	248

Wstęp

Prezentowana rozprawa została poświęcona ocenie i określeniu możliwości organizacyjno-prawnych wykorzystania idei centrum usług wspólnych w rządowej administracji zespolonej w województwie. Centrum usług wspólnych (CUW) jest narzędziem wspomagającym zarządzanie organizacjami, które znalazło powszechne zastosowanie w sektorze rynkowym, jak również zostało zaimplementowane w sektorze publicznym. W administracji publicznej pojęcie to oznacza wydzieloną, półautonomiczną jednostkę świadczącą usługi z zakresu funkcji wsparcia, takich jak: obsługa finansowa, kadrowa, informatyczna oraz zamówienia publiczne dla kilku działów w ramach jednej jednostki lub kilku jednostek administracji publicznej - rządowej, samorządowej, centralnej lub lokalnej (Ulrich, 1995). Ideą tego narzędzia jest przeprojektowanie zadań wykonywanych przez dany podmiot, ich usprawnienie, a następnie połączenie i realizacja przez jedną wyodrębnioną jednostkę. CUW to strategia współpracy, w której istniejące funkcje biznesowe są skoncentrowane w nowej półautonomicznej jednostce organizacyjnej posiadającej własną strukturę zarządczą, powołanej w celu zwiększenia wydajności, generowania wartości dodanej, oszczędności kosztów oraz lepszej obsługi klientów wewnętrznych (Bergeron, 2003, s. 3). Jednak konstrukcja centrum nie jest prostym przykładem konsolidacji funkcji, ani też centralizacji. Jest raczej rozwiązaniem hybrydowym, z modelem współpracy zbliżonym do typowych rozwiązań funkcjonujących na otwartym rynku, gdzie ważna jest umowa/porozumienie pomiędzy jednostkami będącymi dostawcą i odbiorcą usług (Burns, Yeaton, 2008, s. 9). To również formuła organizacyjna będąca hybrydą modeli zarządzania - odrębną od outsourcingu i typowej centralizacji, łącząca podejście rynkowe do zarządzania przy jednoczesnym zachowaniu kontroli wewnętrznej (Herbert, Seal, 2012). Wykorzystanie tego narzędzia w organizacji pozwala osiągnąć oszczędności poprzez konsolidację funkcji wspólnych i efekt skali, a jednocześnie dzięki specjalizacji i stałemu pomiarowi efektywności następuje podniesienie jakości usług. Jak wynika z analizy literatury (Bergeron, 2003; Janssen, Joha, 2006; Burns, Yeaton, 2008) utworzenie centrum usług wspólnych jest głęboką zmianą organizacyjną, która wymaga przemodelowania struktury i zadań oraz przeorganizowania zasobów w celu zwiększenia efektywności i skuteczności działania.

Problematyka pracy mieści się w obszarze zarządzania publicznego. Ch. Pollitt i G. Bouckaert (2011) opisując proces reform związanych z zarządzaniem publicznym definiują zarządzanie publiczne jako zmiany struktur i procesów zachodzących w sektorze organizacji publicznych, nakierowane na skuteczniejsze działanie tych organizacji. Rozważania dotyczące

kierunków rozwoju i ewolucji modeli organizacji i zarządzania administracją są wciąż niezwykle popularne zarówno wśród kadry kierowniczej jednostek sektora finansów publicznych, decydentów politycznych, jak również środowisk akademickich. Zarządzanie publiczne, jak wskazuje S. Mazur (2008), nie polega bowiem na utrwalaniu określonego porządku, lecz na skutecznym kierowaniu wieloma złożonymi zmianami. Problematyka efektywności realizacji zadań publicznych dominuje w debacie publicznej dotyczącej zarządzania publicznego już od lat 80. XX w., a szczególne znaczenie zyskała po globalnym kryzysie finansowym w latach 2007-2009. Mnogość i złożoność zadań publicznych oraz poszukiwanie optymalnych rozwiązań organizacyjnych, które pozwolą ograniczyć koszty, a jednocześnie podnieść dostępność i jakość usług publicznych stało się przyczyną konsolidacji pewnych funkcji i wdrożenia CUW w strukturach administracji publicznej na świecie (OECD, 2010). Choć istnieje szereg różnic pomiędzy sferą publiczną a prywatną, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii zarządzania, wykorzystanie narzędzi sprawdzonych w sektorze rynkowym jest popularne i celowe, na co wskazują dostępne raporty (Wirtz, Tuzovic, Ehret, 2015). Konkluzje raportów, opublikowanych w ostatnich latach (SSON, 2020, 2022; ABSL, 2021, 2022, 2024) przez ekspertów Shared Services and Outsourcing Network (SSON), Związek Liderów Sektora Usług Biznesowych w Polsce (Association of Business Service Leaders, ABSL), wskazują na wciąż dynamicznie rozwijający się sektor usług biznesowych, w tym CUW. Potencjał wykorzystania CUW w przynoszeniu oszczędności został zauważony przez władze wielu krajów. Kraje wiodące w tym zakresie w Europie to Wielka Brytania, Irlandia, kraje skandynawskie, kraje Beneluxu (Sandford, 2019, EC 2021). Poza Europą model ten jest popularny w Stanach Zjednoczonych, Nowej Zelandii oraz Australii (Valle de Souza, Dollery, 2011; Schwarz, 2014).

Główną przesłanką wyboru tematu rozprawy była potrzeba wypełnienia luki badawczej w zakresie analizy i oceny możliwości wykorzystania CUW jako narzędzia usprawniającego pracę oraz zwiększającego efektywność i skuteczność działania jednostek tworzących rządową administrację zspoloną w Polsce. Doświadczenia wielu krajów wskazują na szereg korzyści z implementacji CUW w jednostkach administracji publicznej na świecie. Korzyści mogą mieć zarówno charakter finansowy, jak i niefinansowy, a przykładami mogą być: wymiana doświadczeń i dobrych praktyk, koordynacja procesów, standaryzacja. CUW w sektorze publicznym, podobnie jak w rynkowym, umożliwia kadrze zarządzającej nie tylko redukcję kosztów, wynikającą z konsolidacji i optymalizacji procesów obsługowych, ale skupienie się na działalności podstawowej (Tammel, 2017). Inicjatywy dotyczące tworzenia centrów usług wspólnych w jednostkach administracji rządowej w Polsce mają charakter fakultatywny i

incydentalny. Jedynym funkcjonującym w strukturach całej administracji rządowej, również terenowej, obligatoryjnym CUW jest Centrum Obsługi Administracji Rządowej (COAR) - jednostka obsługująca Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (KPRM) i pełniąca jednocześnie od 2011 roku funkcję centralnego zamawiającego dla wszystkich jednostek administracji rządowej. Doświadczenia sektora prywatnego i publicznego w tworzeniu centrów usług wspólnych zostały szerzej zaimplementowane w Polsce w związku z nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym, która weszła w życie 1 stycznia 2016 roku. Zmiana ta dała podstawy prawne do tworzenia tego typu struktur w jednostkach samorządu terytorialnego. Jak wynika z raportów (Łukaszczyk, 2018; Modrzyński, Gawłowski, 2018) dotyczących wdrażania tego rozwiązania w samorządach, pomimo zmiany przepisów, niewiele jednostek samorządu terytorialnego zdecydowało się na jego implementację. Najistotniejszą barierą wdrożenia CUW w samorządach była obawa pracowników przed zmianą organizacyjną. Doświadczenia pokazują, że chociaż model ten wydaje się słuszny, to jednak nie jest to proces łatwy i nie zawsze kończy się sukcesem. Przykłady zastosowanych rozwiązań organizacyjnych w innych krajach oraz CUW w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce stanowią podstawę do kontynuacji rozważań dotyczących zmian organizacyjnych wewnątrz administracji rządowej, prowadzących do optymalizacji zachodzących w niej procesów i redukcji kosztów przy wykorzystaniu idei CUW.

Drugą przesłanką wyboru tematu dysertacji doktorskiej są osobiste, wieloletnie i bezpośrednie obserwacje działań administracji rządowej w województwie oraz zainteresowania zawodowe w obszarze zarządzania w administracji publicznej. Modele zarządzania publicznego - od modelu biurokratycznego, poprzez nowe zarządzanie publiczne, współzarządzanie, aż do modelu państwa neoweberowskiego - dostarczyły szeregu narzędzi stosowanych w administracji publicznej. Wykorzystanie tych mechanizmów przynosi zróżnicowane efekty, gdyż niezbyt trafnie dobrane instrumenty nie zawsze spełniają pokładane w nich oczekiwania. Jednak w związku z dynamicznymi zmianami w otoczeniu zewnętrznym, postępującą cyfryzacją procesów, oczekiwaniami w zakresie rezultatów oraz jakości świadczonych usług poszukiwanie optymalnych rozwiązań organizacyjnych jest konieczne. Opierając się na własnych obserwacjach, stwierdzam, że jednostki sektora finansów publicznych w Polsce w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań organizacyjnych starają się wprowadzać nowoczesne metody zarządzania publicznego, korzystając z europejskich wzorców. Presja na podniesienie efektywności i skuteczności działania jednostek administracji publicznej sprawia, że poszukiwanie nowych narzędzi zarządczych, które usprawniają pracę staje się podstawowym zadaniem kierowników jednostek.

Przegląd dostępnej literatury pokazuje, że w obszarze będącym przedmiotem zainteresowań autorki istnieje luka badawcza. Brak jest literatury poświęconej usprawnieniu pracy administracji rządowej szczebla wojewódzkiego przy wykorzystaniu idei CUW. Brakuje również syntetycznej diagnozy istniejących form i modeli CUW w administracji rządowej w Polsce, w tym analizy i oceny wpływu Centrum Obsługi Administracji Rządowej na sprawność realizacji procesu zamówień publicznych w jednostkach administracji rządowej szczebla wojewódzkiego w Polsce. Niniejsza rozprawa, wypełniając zidentyfikowaną lukę badawczą, pozwala w sposób kompleksowy przedstawić możliwości wdrożenia CUW w rządowej administracji zespolonej w województwie.

Celem głównym rozprawy jest przedstawienie możliwości implementacji centrum usług wspólnych w rządowej administracji zespolonej w województwie. Natomiast cele szczegółowe obejmują:

1. Przedstawienie idei oraz teoretycznych i praktycznych podstaw powstawania centrów usług wspólnych w administracji publicznej w wybranych krajach.
2. Zdiagnozowanie funkcjonujących form, modeli funkcjonalnych oraz zakresu podmiotowego i przedmiotowego centrów usług wspólnych utworzonych w administracji rządowej w Polsce.
3. Ocenę wpływu Centrum Obsługi Administracji Rządowej na sprawność realizacji procesu zamówień publicznych w jednostkach administracji rządowej szczebla wojewódzkiego w Polsce.
4. Przedstawienie uwarunkowań formalnoprawnych, organizacyjnych i finansowych jednostek tworzących rządową administrację zespoloną w województwie w kontekście możliwości utworzenia centrum usług wspólnych.
5. Ocenę wpływu konsolidacji obsługi informatycznej i wdrożenia jednolitego systemu informatycznego na sprawność funkcjonowania jednostek administracji zespolonej w Małopolsce.
6. Określenie potencjalnego zakresu przedmiotowego i podmiotowego oraz czynników determinujących możliwość utworzenia centrum usług wspólnych w ramach rządowej administracji zespolonej w województwie.

W toku postępowania weryfikacji zostało poddanych pięć hipotez badawczych, istotnych z punktu widzenia realizacji założonych celów:

H1. Centrum usług wspólnych jest przykładem rozwiązania organizacyjnego, które dzięki konsolidacji funkcji wspólnych przynosi wymierne korzyści w postaci standaryzacji

procesów, lepszego wykorzystania technologii IT, bardziej racjonalnego wykorzystania zasobów.

H2. Kluczowymi determinantami wdrożenia centrów usług wspólnych w administracji publicznej w Polsce są uwarunkowania formalnoprawne oraz organizacyjne, w tym przede wszystkim czynnik ludzki.

H3. Koncentracja funkcji wsparcia na szczeblu centralnym nie jest rozwiązaniem optymalnym z punktu widzenia sprawności działania jednostek rządowej administracji zespolonej w województwie.

H4. Rozproszenie organizacyjne funkcji wsparcia oraz brak jednolitych standardów działania w jednostkach tworzących wojewódzką administrację zespoloną stanowią podstawę do wypracowania rozwiązań mających na celu optymalizację struktury przy wykorzystaniu idei centrum usług wspólnych.

H5. Wdrożenie jednolitego systemu informatycznego w jednostkach administracji zespolonej w Małopolsce usprawnia pracę i pozytywnie wpływa na efektywność i skuteczność ich działania.

Podstawowym pomocniczym pytaniem badawczym, dzięki któremu zostanie zweryfikowana hipoteza badawcza H1 jest pytanie:

1. Czy centrum usług wspólnych zaimplementowane na grunt publiczny z sektora rynkowego jest korzystnym kierunkiem usprawniania administracji publicznej?

Główne zagadnienia, które zostały poddane analizie w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie oraz weryfikacji hipotezy H1 to przesłanki tworzenia CUW, występujące w trakcie implementacji problemy oraz osiągnięte korzyści. Analiza odnosi się zarówno do sektora rynkowego, jak i doświadczeń administracji publicznej na świecie. W celu znalezienia odpowiedzi na to pytanie dokonano przeglądu i analizy literatury prezentującej wyniki badań empirycznych dotyczących problematyki funkcjonowania CUW w sektorze rynkowym oraz w administracji publicznej na świecie – literatura i raporty publikowane przez Shared Service and Outsourcing Network, Związek Liderów Sektora Usług Biznesowych (ABSL), Deloitte, Institute of Management Accountants, Local Government Association, Komisję Europejską.

W celu weryfikacji hipotezy badawczej H2 sformułowane zostały następujące pomocnicze pytania badawcze:

1. Jakie czynniki decydują o powodzeniu wdrożenia zmian organizacyjnych w administracji publicznej i które z nich są kluczowe?

2. Jakie czynniki determinują sukces wdrożenia centrum usług wspólnych w administracji publicznej w Polsce?

Główne zagadnienia poddane analizie to zasady organizacji i działania jednostek sektora finansów publicznych oraz uwarunkowania formalnoprawne procesu zmian organizacyjnych w administracji publicznej w Polsce, a w szczególności doświadczenia we wdrażaniu CUW w administracji samorządowej i rządowej, w tym zidentyfikowane w trakcie ich implementacji problemy i wyzwania. W celu weryfikacji hipotezy i odpowiedzi na pomocnicze pytania badawcze dokonano kwerendy literatury prezentującej wyniki badań empirycznych dotyczących problematyki funkcjonowania CUW w administracji publicznej w Polsce, w tym:

- publikacji na temat doświadczeń jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w tym obszarze,
- dokumentów źródłowych, m.in. ustaw, rozporządzeń, dokumentów statutowych zidentyfikowanych CUW w administracji rządowej w Polsce.

W celu weryfikacji hipotezy badawczej H3 przeprowadzone zostało badanie, w którym jednostką badawczą było Centrum Obsługi Administracji Rządowej (COAR) - studium przypadku obejmujące odbiorców usług COAR, tj. 16 urzędów wojewódzkich w Polsce. Badanie to umożliwiło udzielenie odpowiedzi na następujące pomocnicze pytania badawcze:

1. Czy powierzenie COAR funkcji centrum usług wspólnych w zakresie zamówień publicznych dla jednostek administracji rządowej w Polsce jest rozwiązaniem optymalnym?
2. Jaki wpływ wywiera Centrum Obsługi Administracji Rządowej - jako obligatoryjne centrum usług wspólnych - na sprawność działania administracji rządowej szczebla wojewódzkiego w Polsce?
3. Jaki model funkcjonalny centrum usług wspólnych byłby korzystny z punktu widzenia sprawności działania rządowej administracji zespolonej w województwie?

Celem zrealizowanego badania była ocena wpływu COAR jako centralnego zamawiającego dla jednostek sektora rządowego na skuteczność i efektywność realizacji procesu zamówień publicznych. W ramach badania eksplorowano zidentyfikowany przypadek poprzez zbieranie danych obejmujących wiele źródeł informacji: wśród nich były zarówno dokumenty statutowe, analizy, raporty, jak również obserwacje i wywiady. W ramach badania przeprowadzono również internetowe badania ankietowe (CAWI) wśród pracowników 16 urzędów

wojewódzkich odpowiedzialnych za proces udzielania zamówień publicznych oraz osób odpowiedzialnych za organizację i zarządzanie w tych jednostkach, tj. dyrektorów generalnych i dyrektorów finansowych. W badaniu ankietowym, skierowanym do przedstawicieli kierownictwa urzędów wojewódzkich w 16 województwach zostały również uwzględnione pytania dotyczące organizacji wojewódzkiej administracji zespolonej - w kontekście możliwości konsolidacji funkcji wsparcia z wykorzystaniem idei centrum usług wspólnych na poziomie wojewódzkim. Zgromadzone dane poddano agregacji oraz analizie jakościowej. Analiza wyników badania pozwoliła sformułować wnioski dotyczące najbardziej optymalnego modelu organizacyjnego centrum usług wspólnych na poziomie województwa.

Hipoteza badawcza H4 dotycząca organizacji rządowej administracji zespolonej w województwie została zweryfikowana poprzez analizę struktury organizacyjnej jednostek administracji zespolonej w województwie w kontekście możliwości konsolidacji zadań i utworzenia centrum usług wspólnych w województwie. W tym celu przeanalizowano ustawy, rozporządzenia, dokumenty statutowe jednostek tworzących rządową administrację zespoloną w województwie małopolskim, materiały dotyczące budżetu tych jednostek dostępne w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie oraz dokonano analizy struktury zatrudnienia w jednostkach. Ponadto zrealizowano badanie ankietowe (równoległe z badaniem COAR) dotyczące możliwości konsolidacji funkcji wsparcia w wojewódzkiej administracji zespolonej w 16 urzędach wojewódzkich. Dodatkowo przeprowadzono wywiady pogłębione z kierownikami jednostek administracji zespolonej w Małopolsce na temat możliwości wykorzystania idei CUW w administracji rządowej w województwie, potencjalnego zakresu CUW, korzyści, zagrożeń oraz czynników determinujących wprowadzenie zmian. Zebrane w badaniach ankietowych i w trakcie przeprowadzonych wywiadów dane zostały poddane agregacji i analizie jakościowej. Badanie to umożliwiło udzielenie odpowiedzi na następujące pomocnicze pytania badawcze:

1. Jakie problemy dotyczą rządową administrację zespoloną w województwie?
2. Jak zorganizować rządową administrację zespoloną w województwie aby szerzej wykorzystać ideę CUW?

Hipoteza badawcza H5 - odnosząca się do doświadczeń Małopolski we wprowadzaniu rozwiązań informatycznych mających na celu optymalizację działania jednostek administracji zespolonej - została zweryfikowana poprzez badanie własne. Celem prowadzonego badania była ocena wpływu wdrożenia jednolitego systemu informatycznego na sprawność działania jednostek tworzących rządową administrację zespoloną w Małopolsce oraz możliwość

konsolidacji pozostałych procesów obsługowych. Metodą badawczą była analiza dokumentów dotycząca projektu pod nazwą „Rozbudowa systemu udostępniania e-usług publicznych w administracji publicznej w Małopolsce”, w tym sprawozdań i raportów z jego realizacji, oraz badanie ankietowe przeprowadzone metodą CAWI, mające na celu pozyskanie opinii jednostek w zakresie skuteczności wdrożenia jednolitego systemu informatycznego. Badanie to umożliwiło udzielenie odpowiedzi na następujące pomocnicze pytania badawcze:

1. Czy wdrożenie jednolitego systemu informatycznego wpływa na sprawność funkcjonowania jednostek administracji zespolonej i jakość świadczonych przez nich usług?
2. Jakie są rezultaty wspólnego systemu obiegu dokumentów – czy i jak jednolity system informatyczny obiegu dokumentów wpływa na standaryzację, podniesienie jakości świadczonych usług, oszczędności finansowe?
3. Jakie kolejne funkcje można konsolidować?

Wyniki wszystkich analiz i prowadzonych badań posłużyły do zrealizowania celu głównego rozprawy, którym jest przedstawienie możliwości implementacji centrum usług wspólnych w rządowej administracji zespolonej w województwie.

Praca składa się z pięciu rozdziałów. Przedmiotem rozdziału pierwszego są modele zarządzania publicznego oraz charakterystyczne dla nich narzędzia zarządzania. Zaprezentowanie tych modeli ma na celu przybliżenie współczesnych kierunków przeobrażeń państwa i administracji oraz nakreślenie tła teoretycznego i historycznego idei wdrażania centrów usług wspólnych.

W rozdziale drugim przedstawiono charakterystykę narzędzia zarządzania, jakim jest centrum usług wspólnych i jego wykorzystanie w sektorze rynkowym i administracji publicznej na świecie. Omówiono genezę i przedstawiono przykłady wykorzystania CUW w sektorze rynkowym i administracji publicznej na świecie.

Rozdział trzeci poświęcono administracji publicznej w Polsce, w tym omówiono jej specyfikę, zasady organizacji i działania oraz uwarunkowania formalnoprawne funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych. Ponadto dokonano przeglądu i identyfikacji funkcjonujących w administracji rządowej w Polsce jednostek noszących znamiona centrów usług wspólnych.

Przedmiotem rozdziału czwartego jest analiza i ocena Centrum Obsługi Administracji Rządowej - jednostki pełniącej funkcję CUW w obszarze zamówień publicznych dla odbiorców usług na poziomie wojewódzkim, tj. 16 urzędów wojewódzkich.

W rozdziale piątym scharakteryzowano i dokonano analizy jednostek rządowej administracji zespolonej w Małopolsce i zawarto rekomendacje dotyczące możliwości wdrożenia w życie idei CUW. Przedstawiono potencjalny zakres przedmiotowy, podmiotowy, model funkcjonalny oraz czynniki determinujące skuteczną implementację CUW w administracji rządowej w województwie. Przedstawiono wnioski i rekomendacje dla decydentów oraz osób kierujących jednostkami administracji rządowej w Polsce dotyczące możliwości wprowadzenia idei CUW w życie.

W zakończeniu pracy podsumowano najważniejsze ustalenia teoretyczne, kluczowe wyniki badań empirycznych oraz przedstawiono konkluzje dotyczące stopnia weryfikacji hipotez badawczych stawianych w rozprawie.

Rozdział I. Modele zarządzania publicznego

Rozdział pierwszy niniejszej pracy został poświęcony ewolucji modeli zarządzania publicznego oraz ich wpływie na zakres zadań publicznych oraz praktykę zarządzania w administracji. W rozdziale tym dokonano przeglądu i omówiono modele zarządzania publicznego - zaczynając od modelu idealnej biurokracji Webera, a kończąc na popularnym obecnie modelu państwa neoweberowskiego - wskazując charakterystyczne dla nich narzędzia zarządcze. Opis modeli zarządzania publicznego ma na celu przybliżenie współczesnych kierunków przeobrażeń państwa i administracji oraz nakreślenie tła teoretycznego i historycznego idei wdrażania centrów usług wspólnych. Rozdział ten jest rozdziałem wprowadzającym do rozważań na temat wykorzystania metod i narzędzi mających na celu wzrost efektywności i skuteczności działania administracji publicznej.

1.1. Modele zarządzania publicznego – zagadnienia wstępne

Administracja publiczna i związane z nią zarządzanie publiczne to sfera podlegająca nieustannym zmianom, silnie skorelowanym ze zmianami politycznymi, społecznymi i gospodarczymi. Na kształtowanie się modeli zarządzania publicznego i ich implementację do systemów administracyjnych państw miały wpływ zarówno uwarunkowania historyczne, kultura i tradycja prawna danego państwa, jak również sytuacja społeczno-gospodarcza oraz otoczenie geopolityczne, w tym, co należy podkreślić, w ostatnich dekadach także organizacje międzynarodowe. Jak zauważa H. Izdebski, administracja rozumiana funkcjonalnie z natury rzeczy występowała we wszystkich historycznych wydaniach państwa. Jednak aby taka organizatorska działalność państwa mogła być nazwana administracją, musi to być „działalność wyodrębniona, a zatem uporządkowana organizacyjnie i kompetencyjnie, a także formalnie”, a równocześnie musi być wyposażona w system biurokratyczny oraz zawierać obszerny zakres spraw o znaczeniu społecznym i być regulowana przez normy prawne (Izdebski, 1997, s. 14). Początków tak rozumianej administracji H. Izdebski doszukuje się już w starożytnym Egipcie i Chinach, u schyłku Cesarstwa Rzymskiego oraz w czasach Cesarstwa Bizantyjskiego.

W procesie cywilizacyjnego rozwoju ludzkości, pojawieniu się pierwszych form państwowości towarzyszyło formowanie się struktur, które współcześnie zwykło się określać terminem administracji. Pomimo zmieniającej się nieustannie formy organizacyjnej i rodzaju stawianych przed nią zadań, istota administracji zawsze polegała na wypełnianiu funkcji służebnej względem suwerena. W istniejących w cywilizacjach starożytnych typach organizacji

państwa działania administracji były traktowane jako wykonywanie poleceń władcy – suwerena, często utożsamianego z bogiem lub będącego jego ziemskim przedstawicielem. Ówczesni urzędnicy byli sługami, całkowicie zależnymi od panującego, który posiadał pełnię władzy politycznej i religijnej. Administracje starożytne były mocno scentralizowane i miały charakter monokratyczny. W większości starożytnych imperiów istniał jednocześnie rozbudowany elitarny aparat urzędniczy (Mazur, 2008, s. 41-43).

Genezy współczesnej administracji publicznej H. Izdebski upatruje w monarchii absolutnej. Administracja monarchii absolutnych opierała się na systemie biurokratycznym, działała w sposób sformalizowany, cechowała ją hierarchiczność, podział pracy i specjalizacja oraz szeroko rozbudowana, ukształtowana hierarchicznie struktura (Izdebski, 1997, s. 15, 36). Podstawową cechą monarchii absolutnej była centralizacja państwa i władzy politycznej. To w rękach monarchy została skupiona całość władzy – ustawodawczej, wykonawczej oraz sądowniczej. Charakterystyczną cechą aparatu administracyjnego monarchii absolutnej była służba koronie. W systemie administracji państwa absolutnego nie dostrzegano różnicy między służbą publiczną, interesem prywatnym a interesem politycznym. Aparat administracyjny zorganizowany w myśl rygorystycznie przestrzeganej zasady hierarchiczności tworzyli zawodowi urzędnicy, bezpośrednio opłacani przez monarchę, w pełni od niego zależni, którzy składali mu przysięgę wierności (Mazur, 2008, s. 51). Administracja okresu monarchii absolutnej, która poprzedziła epokę biurokratyczną, traktowała obywatela jako przedmiot arbitralnych działań władcy i wykonawców jego woli. Monarchii absolutnej brakowało więc ścisłego związku z prawem.

Biurokracja funkcjonująca w ramach państwa prawnego była odpowiedzią na te problemy. Choć pojęcie biurokracji pojawia się w debacie publicznej zwykle w pejoratywnym kontekście, to biurokracja historycznie była przejawem zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej. Dzięki biurokracji i równolegle rozwijającej się idei państwa prawnego możliwe stało się wzmocnienie pozycji obywatela względem administracji (Kulesza, Sześciło, 2013, s. 48). Źródłem transformacji administracji państwa absolutnego był rozwój doktryn liberalnych, w których norma prawna jest gwarantem poszanowania praw jednostki. Norma prawna chroni obywatela przed samowolą władzy. Działalność administracji w ujęciu liberalnym była mniej intensywna niż administracji wieku Oświecenia, administrację poddano rządowi prawa. Państwo prawne miało pod każdym względem stanowić przeciwieństwo państwa policyjnego. W XIX wieku normy odnoszące się do działania administracji nabrały charakteru dwustronnie obowiązującego (Izdebski, 1997, s. 94-97, 102). Liberalni myśliciele wskazywali również na trójpodział władzy. Przełom XVIII i XIX wieku był okresem głębokich reform administracji

centralnej w wielu krajach. Pierwsza przeprowadziła takie reformy rewolucyjna Francja. Wielka Brytania dopiero w II połowie XIX wieku. W całej Europie upowszechniła się zasada, na wzór francuski z 1791 roku, że na czele resortów winni stać ministrowie, którzy odgrywają podwójną rolę: są członkami organu rządowego, rady ministrów i biorą udział w podejmowaniu decyzji, a jednocześnie są naczelnymi organami administracji. W tym czasie kształtował się urząd przewodniczącego rady ministrów – premiera. Przełom XVIII i XIX wieku przyniósł również przeobrażenia podziału terytorialno-administracyjnego: powstawały gminy, departamenty. Jednak dziewiętnastowieczne systemy biurokratyczne łączyły się z nadmierną koncentracją decyzji na wyższych szczeblach i związaną z tym centralizacją. W owym czasie słowo biurokracja zaczyna nabierać negatywnego wydźwięku (Izdebski, 1997, s. 119-124, 160).

Początków współczesnego modelu administracji publicznej upatruje się w połowie XIX wieku, wskazując na raport Northcote’a – Trevellyana, który ukazał się w 1845 roku w Anglii i zwracał uwagę na wykonywanie zadań publicznych przez kompetentnych, przygotowanych urzędników. Raport ten jest uznawany za ważny dokument w procesie budowania korpusu służby cywilnej opartego na kryteriach kompetencji (Mazur, 2008, s. 53). W okresie późniejszym zasadniczy wpływ na kształtowanie się administracji wywarli W. Wilson i M. Weber. Ich prace stworzyły teoretyczne fundamenty tradycyjnego modelu administracji. W. Wilson sformułował dwie tezy, które wywarły wpływ na naukę, a mianowicie: „administracji trzeba się uczyć” i „administrację trzeba rozpatrywać w oderwaniu od polityki”. Pierwsza z nich służyła ogólnemu rozwojowi nauki administracyjnej, a druga określała jej zakres, wyłączając zagadnienia natury politycznej (Izdebski, 1997, s. 204).

Współczesną administrację cechuje podporządkowanie całej władzy wykonawczej prawu. Sam termin administracja pochodzi od łacińskiego słowa *ministrare*, oznaczającego służyć, które wzmocnione przedrostkiem *ad* (*administrare*) mogło znaczyć obsługiwać, a z biegiem czasu zarządzać lub kierować. Co istotne, jak wskazuje H. Izdebski, nigdy nie oznaczało rządu. Administracja ma zatem charakter usługowy, organizatorski, wykonawczy i operacyjny, służąc określonymu czynnikowi decyzyjnemu – czynnikowi politycznemu w najszerszym znaczeniu tego terminu (Izdebski, 2005, s. 13). Do zadań władzy wykonawczej i administracji publicznej, stanowiącej operacyjną część władzy wykonawczej i wobec tego podlegającej organom tej władzy, należy służba publiczna poprzez wykonywanie prawa.

We współczesnym państwie, które ma być zarazem liberalne i demokratyczne, administrację publiczną zalicza się do najważniejszych składników organizacji społeczeństwa.

System ten jest z kolei przedstawiany przez H. Izdebskiego jako zespół kilku interaktywnych podsystemów – politycznego, gospodarki rynkowej, prawa i administracji publicznej - z których każdy występuje w szerszym kontekście społeczeństwa obywatelskiego. Obywatele legitymizują każdy z podsystemów, ale również dokonują ich oceny, mogąc dzięki temu wpływać na ich kształt i funkcjonowanie (Izdebski, 2007, s. 9).

Zgodnie z koncepcją zaproponowaną przez H. Izdebskiego i M. Kuleszę poprzez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności oraz przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz interesu publicznego przez różne podmioty, organy, instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach (Izdebski, Kulesza, 2004, s. 93). Definicja ta zawiera w sobie najistotniejszą zasadę obowiązującą w administracji publicznej, a mianowicie zasadę legalizmu, jak również takie wyznaczniki, jak interes publiczny oraz zaangażowanie zróżnicowanych podmiotów. H. Izdebski podkreśla, że do podstawowych zagadnień ustrojowych administracji publicznej zalicza się kwestię wzajemnych relacji między polityką a administracją. Administracja publiczna wykonuje dwie nierozłączne funkcje – z jednej strony obsługuje procesy rządzenia, a z drugiej strony wykonuje zadania publiczne nałożone na nią prawem. Podstawowe znaczenie ma traktowanie administracji jako organizacji świadczącej usługi publiczne. Szczególnie ważnym wątkiem jest ten, który poszukuje kryteriów sprawności działania administracji, traktując ją jako organizację. Administracja musi więc być zbudowana racjonalnie, lecz racjonalność administracji nie jest tak prosta jak racjonalność przedsiębiorstwa – gdzie istotną miarą jest zysk. Ważne jest, aby ustrój administracyjny odpowiadał interesom państwa. Dlatego aparat administracyjny musi być odpowiednio zorganizowany i wyspecjalizowany.

W opinii H. Fayola - twórcy nurtu teorii organizacji - administracja oznacza racjonalne kierowanie wszelkimi instytucjami, zarówno publicznymi, jak i prywatnymi. Uniwersalne zasady zarządzania H. Fayola z 1916 roku, które są użyteczne do dzisiaj to:

- podział pracy – specjalizacja pracy jest warunkiem sukcesu organizacji,
- autorytet – prawo do wydawania poleceń musi towarzyszyć odpowiedzialność,
- dyscyplina,
- jedność rozkazodawstwa,
- jedność kierownictwa – wysiłki wszystkich są skupione na tym samym celu,
- podporządkowanie interesów osobistych interesowi ogółu – dobry przykład przełożonych,
- wynagrodzenie personelu,

- centralizacja – relacja między centralizacją a decentralizacją jest kwestią proporcji, dla każdej organizacji musi być znaleziona najlepsza miara pozwalająca jak najlepiej wykorzystać zdolności personelu,
- hierarchia – formalny łańcuch zwierzchnictwa,
- ład – wszystko ma swoje miejsce (ludzie i przedmioty),
- odpowiednie traktowanie personelu,
- stabilność zatrudnienia,
- inicjatywa – kierownicy powinni stworzyć odpowiednie warunki, aby podwładni mieli swobodę w tworzeniu i realizacji swoich planów,
- zgranie personelu – przyjazna, twórcza atmosfera (Stoner, Freeman, Gilbert, 2001).

Zasady te odnosiły się zarówno do administracji publicznej, jak i do wielkich przedsiębiorstw. W tym miejscu dochodzimy do pojęcia zarządzania publicznego, które jest terminem o szerokim znaczeniu, rozpatrywanym z perspektywy nauk o zarządzaniu, ekonomii, nauk o administracji, a także politycznych. E. Lane (1993) w rozważaniach na temat sektora publicznego podkreśla znaczenie pojęcia interesu publicznego dla definiowania modeli zarządzania publicznego.

W ujęciu W. Kieżuna zarządzanie publiczne oznacza odchodzenie od tradycji czysto prawniczego rodowodu rozważań nad administracją publiczną i włączenie ich do nurtu prakseologicznego, a ściślej - wiązanie problematyki administracji z nauką organizacji i zarządzania (Kieżun, 2015). Zarządzanie publiczne zyskuje na znaczeniu, gdy w debacie na temat administracji publicznej pojawia się pojęcie nowego zarządzania publicznego. Nowe zarządzanie publiczne jest przez wielu traktowane jako konkurencyjna wobec *public administration* metoda badania i usprawniania zarządzania organizacjami publicznymi. U źródeł rezygnacji z tradycyjnego pojmowania nauki administracji na rzecz zarządzania publicznego leży twierdzenie, że instytucje sektora publicznego powinny być zarządzane – w miarę możliwości na zasadach analogicznych do stosowanych w sektorze prywatnym, w biznesie (Kulesza, Sześciło, 2013, s. 22).

Wśród wielu definicji zarządzania publicznego warto przytoczyć tę zaproponowaną przez B. Kożuch, zgodnie z którą zarządzanie publiczne to dyscyplina naukowa zajmująca się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystywania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie

publicznych wartości oraz na realizację interesu publicznego (Kozuch, 2004, s. 59). Definicja ta podobnie jak przytoczona wyżej definicja administracji publicznej H. Izdebskiego, ma charakter celowościowy i również zawiera takie wyznaczniki, jak interes publiczny i zaangażowanie wielu podmiotów.

Opisując proces reform związanych z zarządzaniem publicznym, Ch. Pollitt i G. Bouckaert (2011) definiują zarządzanie publiczne jako zmiany struktur i procesów zachodzących w sektorze organizacji publicznych, nakierowane na skuteczniejsze działanie tych organizacji (Pollitt, Bouckaert, 2011, s. 2). Zmiana struktur i procesów ma bezpośredni wpływ na sposoby oraz formy realizacji zadań publicznych. Ch. Pollitt i G. Bouckaert mówią o trzech podstawowych falach zmian w zarządzaniu publicznym. Pierwsza, która miała miejsce w latach 60. i 70. XX wieku wiąże się ze zmianami technologicznymi. Druga jest związana z kryzysem gospodarczym lat 70. XX wieku oraz krytyką biurokracji i państwa jako nieefektywnych w obliczu pojawiających się problemów gospodarczych i społecznych, co wymusiło zwrot w kierunku biznesowych metod zarządzania w administracji publicznej. Fala ta, nazywana nowym zarządzaniem publicznym (NZP), przetoczyła się przez systemy administracyjne państw z różnym natężeniem w latach 80. i 90. XX wieku. Kolejne zmiany w procesie zarządzania sprawami publicznymi nastąpiły na przełomie wieków (1990-2010) i wiążą się z ideą współzarządzania, partnerstwa, sieciowością opisywaną w literaturze jako *governance*, *public governance* lub *New Public Governance* (NPG), współzarządzanie.

W podejściu prezentowanym przez autorów analizy zmian w administracji publicznej obok wspomnianych fal związanych z NZP i współzarządzaniem został także ujęty kolejny, ważny, w ich ocenie, model neoweberyzmu – model zmodernizowanej biurokracji, nastawionej na efekty i przyjaznej obywatelom (*Neo-Weberian State*, NWS). Jak zauważają badacze, każda kolejna fala nie zmieniała zasadniczo podejścia do zarządzania sprawami publicznymi, lecz je uzupełniała o nowe instrumenty będące wynikiem zmian makroekonomicznych, społecznych i technologicznych (Pollitt, Bouckaert, 2011, s. 5-19). Kolejne modele nie dystansowały się od dotychczasowych teorii i praktyk - stanowiły raczej przesunięcie akcentów, przy jednoczesnym wykorzystaniu wcześniejszych rozwiązań.

Zmieniające się modele zarządzania publicznego to poszukiwanie odpowiedzi na następujące pytania: jak reformować administrację, aby zbliżyć się do realizacji celów stawianych przed władzą publiczną, obniżyć wydatki publiczne, zwiększyć jakość i efektywność usług publicznych, zwiększyć rozliczalność i transparentność, w celu poprawy wizerunku (Pollitt, Bouckaert, 2011, s. 121). Aby reforma nie była tylko rezultatem abstrakcyjnego myślenia, choćby najbardziej popularnym i pociągającym politycznym

programem, można ją opracować tylko i wyłącznie w ścisłym związku z praktyką, stawiając sobie odległe cele, wskazując konkretne środki i wając wszelkie koszty, zarówno ekonomiczne, jak i społeczne. Dotyczy to nie tylko zasadniczej reformy, ale każdej reorganizacji (Izdebski, Kulesza, 2004, s. 390).

W polskiej literaturze przedmiotu najczęściej przytaczanym podziałem modeli zarządzania publicznego jest podział zaproponowany przez J. Hausnera (2008), wyróżniający modele funkcjonujące w nowożytnych, demokratycznych państwach, takie jak:

1. Administracja klasyczna (*public administration*) funkcjonująca od końca XVIII wieku, bazująca na niemieckim „państwie prawa”, określana również mianem starej administracji (*old public administration*).
2. Zarządzanie publiczne (*public management*), traktowane jako kontynuacja administracji klasycznej, tzw. administracja weberowska.
3. Nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management*, NPM) – zarządzanie rynkowe, menedżerskie zarządzanie publiczne, wywodzące się z neoliberalizmu, zdobywające popularność w latach 80. XX wieku, początkowo w anglosaskim systemie administracji.
4. Współzarządzanie publiczne (*governance*), partycypacyjne zarządzanie publiczne, intensywnie rozwijające się na przełomie XX i XXI wieku w krajach wysoko rozwiniętych i organizacjach ponadnarodowych, tj. UE, OECD, Banku Światowym.

Modele te nie mają rozłącznego charakteru. Kolejne podejścia do problematyki administracji publicznej nie zrywały całkowicie z wcześniejszymi koncepcjami i realizacjami, lecz tworzyły nakładające się na siebie warstwy, składające się na współczesną wizję administracji publicznej. Elastyczność i rynek nie muszą być przeciwieństwem partycypacji, a deregulacja może występować w różnych modelach, zarówno właściwych dla nowego zarządzania publicznego, jak i związanych z zasadą pomocniczości (Izdebski, 2007, s. 7).

Analizując proces ewolucji modeli zarządzania publicznego, należy zaznaczyć, że podstawowym czynnikiem modyfikującym funkcjonowanie jednostek administracji publicznej są zmiany w otoczeniu zewnętrznym. Kryzysy gospodarcze i polityczne lat 80. i 90. XX wieku, słabości nadmiernie rozbudowanego sektora publicznego oraz krytyka modelu idealnej organizacji administracji M. Webera pozwoliła wypracować nowy model zarządzania oparty na efektywności, koncentracji na wynikach, a nie tylko nakładach, czyli model nowego zarządzania publicznego. Uwagi krytyczne wobec nowego zarządzania publicznego, zwłaszcza w zakresie nadmiernej ekonomizacji sektora, zaowocowały pojawieniem się kolejnej koncepcji

zarządzania administracją publiczną, którą określa się mianem współzarządzania publicznego (*public governance*). Zarówno pierwsza fala reform związana z nowym zarządzaniem publicznym, jak i druga, czyli *governance* nie doprowadziły do całkowitego wyrugowania biurokratycznej formuły działania instytucji publicznych (Kulesza, Sześciło, 2013, s. 48). Twórcze integrowanie oraz przetwarzanie reguł i mechanizmów pochodzących z różnych modeli oraz budowanie zdolności ich kontekstowego wykorzystania to według S. Mazura podstawa ewolucji systemów zarządzania publicznego. Kluczem do doskonalenia modeli zarządzania jest zapewnienie warunków do budowania zdolności do organizacyjnego uczenia się. Bez ukształtowania kultury zorientowanej na poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań, prowadzenia analiz i ewaluacji proces adaptacji narzędzi staje się mechaniczny i na ogół przynosi rozczarowanie (Mazur, 2008, s. 30).

Podsumowując, z zaprezentowanej analizy wyłaniają się cztery zasadnicze modele zarządzania publicznego, które ukształtowały się w demokratycznych państwach prawa w ostatnich dziesięcioleciach, czyli: weberowska administracja, nowe zarządzanie publiczne, współzarządzanie i neoweberyzm. Każdy z nich stanowił odpowiedź na wyzwania społeczno-gospodarcze. Każdy z nich odwołuje się do różnych wartości oraz oferuje odmienne reguły i mechanizmy zarządzania sprawami publicznymi. W procesie kształtowania się tych modeli coraz bardziej dostrzegalne staje się zjawisko przenikania się ich elementów normatywnych i operacyjnych. W konsekwencji w obrębie określonego modelu występują elementy właściwe dla innych modeli, które są implementowane według logiki danego modelu. Zarządzanie publiczne nie polega bowiem na utrwalaniu określonego porządku, lecz na skutecznym kierowaniu wieloma złożonymi zmianami (Mazur, 2008).

1.2. Charakterystyka paradygmatów zarządzania publicznego - geneza, reguły, mechanizmy, walory i ograniczenia

1.2.1. Biurokratyczny model zarządzania publicznego

Biurokratyczny model zarządzania publicznego został zdefiniowany przez niemieckiego socjologa M. Webera w pracy pt. *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, opublikowanej w 1921 roku. Punktem wyjścia tej koncepcji są trzy rodzaje legitymowanej władzy, a mianowicie:

1. Racjonalna – legalna, opierająca się na przekonaniu o legalności zasad i normatywnych reguł sprawowania władzy oraz prawie tych, którzy tę władzę sprawują do wydawania poleceń.

2. Tradycyjalna - wynikająca z nienaruszalności odwiecznych obyczajów występujących w danej społeczności i legitymizacji statusu osób sprawujących tę władzę zgodnie z tradycją.
3. Charyzmatyczna - opierająca się na niepowszednim oddaniu osobie uznawanej za świętą, za wzorzec, bohatera, i objawionym lub stworzonym przez nią porządkom (Weber, 2002, s. 160).

Klasyczna koncepcja M. Webera zakładała oddzielenie domeny państwa od domeny prywatnej i jednocześnie odseparowanie w działaniu państwa materii politycznej od administracyjnej. Zakładała, że państwo działa w oparciu o władzę racjonalną, legalną, na podstawie przepisów prawa.

Głównymi postulatami zawartymi w koncepcji M. Webera są:

- ciągłość załatwiania spraw urzędowych,
- określony zakres kompetencji,
- hierarchia urzędowa,
- reguły i normy postępowania,
- oddzielenie urzędników od własności środków administrowania i środków utrzymania,
- mechanizmy zabezpieczające przed zawłaszczeniem stanowisk przez urzędników,
- dokumentowanie działalności administracyjnej (2002, s. 162-63).

Zasady te stały się fundamentem nowoczesnej administracji, w której wielką wagę przywiązuje się do organizacji i zarządzania. Niewątpliwie M. Weber wniósł duży wkład do rozwoju wiedzy o organizacji administracji. Zasadnicza różnica pomiędzy systemem administracji weberowskiej a wcześniejszymi modelami dotyczy zastąpienia administracji personalizowanej systemem bezosobowym. Uprzednia administracja była oparta na relacjach personalnych – lojalności wobec krewnego lub patrona, lidera partii, a nie wobec systemu. Oparty na zasadach weberowskich bezosobowy system usuwał arbitralność. Wdrożenie w życie tej idei wymaga wysoce sformalizowanego podejścia, przekładającego się na szereg norm prawnych warunkujących proces rządzenia. W opinii M. Webera z władzą legalną mamy do czynienia wtedy, kiedy zatrudnia się w administracji kadrę biurokratów, którzy:

1. Cieszą się wolnością osobistą, podlegając władzy jedynie w zakresie swoich urzędowych obowiązków o bezosobowym charakterze.
2. Działają w ramach jasno zdefiniowanych hierarchii stanowisk.

3. Każdy urząd posiada jednoznacznie określony zakres obowiązków i kompetencji.
4. Sprawowanie urzędu opiera się na dobrowolnie zawartej umowie.
5. Dobór kandydatów opiera się na ich kwalifikacjach zawodowych, poświadczonych przez stosowne dyplomy. Podstawą sprawowania urzędu nie jest wybór, lecz mianowanie.
6. Istnieje system awansów ukierunkowanych stażem pracy i/lub osiągnięciami.
7. Sprawowany urząd stanowi jedyne, co najmniej główne zatrudnienie danej osoby.
8. Urzędnik pracuje w całkowitym oderwaniu od własności administrowania i nie ma prawa do zawłaszczania swojego stanowiska.
9. Sprawowanie urzędu podlega ścisłej, systematycznej kontroli (2002, s. 164).

W modelu idealnej biurokracji zarówno pracownicy administracji, jak i petenci zostali odpersonalizowani. Depersonalizacja była dla M. Webera specjalną cnotą biurokracji, a biurokrata trybem w maszynie, nad którą nie ma żadnej kontroli, a którą rządzą bezosobowe przepisy.

Według M. Webera biurokratyczny model organizacji administracyjnej – czyli monokratyczna odmiana biurokracji – z czysto technicznego punktu widzenia zapewnia najwyższy poziom efektywności. M. Weber był przekonany, że zaproponowany model biurokratyczny będzie miał również szereg pozytywnych konsekwencji ogólnospołecznych, eliminując korupcję i nepotyzm. Uważał, że biurokracja - zapewniając precyzję, stabilność, dyscyplinę i niezawodność - może być wykorzystywana wszędzie, tj. w państwie, kościele, partii – jest uniwersalna (2002, s. 166, 706). Kluczowe jest także to, że pozycja urzędnika ma charakter zobowiązania - urząd jest „zawodem”, urzędnik jest mianowany (Weber, 2002, s. 695).

Model weberowski znalazł dodatkowe uzasadnienie w teorii administracji F.W. Taylora, zgodnie z którą racjonalność administracji miała zapewniać maksymalna symplifikacja i standaryzacja działań. To modele zbudowane na absolutnej niezawodności postępowania zgodnego z przyjętą procedurą. Według M. Webera władztwo organizacyjne jest właściwą cechą każdej organizacji zarządzającej. W przypadku władzy publicznej jest nim aparat administracyjny zwany biurokacją, w pozytywnym tego słowa znaczeniu. Sposób działania urzędników i stawiane przed nimi cele spowodowały wykształcenie się charakterystycznych dla tego modelu narzędzi, wśród których do najważniejszych należą: przepisy prawa, decyzje, hierarchiczne struktury, procedury, standaryzacja procedur, specjalizacja.

Główne zalety systemu biurokratycznego wymieniane w literaturze to:

- efektywność,
- obiektywizm,
- prawidłowość,
- ugruntowane myślenie normatywne,
- standaryzacja (Kulesza, Sześciło, 2013, s. 52, Knosala, 2005, s. 77).

Biurokracja wniosła do rządu ten sam porządek, co linia produkcyjna do fabryk (Osborne, Gaebler, 1992, s. 34) Tak jak model taylorowski w organizacjach gospodarczych, tak model weberowski w administracji publicznej z czasem okazał się przydatny tylko w ograniczonym stopniu. Doświadczenie pokazuje, że model weberowski nie gwarantuje merytokracji, czyli władzy fachowców, jak zakładał niemiecki socjolog. Podstawową słabością tego modelu jest koncentracja na procedurze, a nie na wynikach, co w połączeniu ze sformalizowaną hierarchicznością prowadzi do zasadniczego ograniczenia elastyczności struktur administracyjnych i niskiej efektywności (Hausner, 2008, s. 16).

Nowoczesne w swoim czasie myślenie M. Webera o administracji publicznej musiało zostać zakwestionowane w sytuacji zmian społecznych i gospodarczych po II wojnie światowej. Kluczowy wpływ na zmiany w podejściu miały: kształtowanie się gospodarki opartej na wiedzy, rozwój technologii telekomunikacyjnych, zmiana świadomości oraz decentralizacja.

Współcześnie za najważniejsze wady tego modelu uznaje się:

- rozproszenie władzy i odpowiedzialności, wynikające z wąskiej specjalizacji i indywidualnych zadań,
- powstawanie wewnątrzorganizacyjnych monopolii, co czyni organizację mało przejrzystą,
- brak współpracy między komórkami organizacyjnymi, co powoduje dodatkowe koszty i opóźnienia decyzyjne,
- samoobsługiwanie się administracji, która kieruje się własnymi kryteriami oceny wyników pracy,
- eksternalizację kosztów i brak społecznej kontroli nad działaniami biurokracji (Hausner, 2008, s. 15, 16).

Sam M. Weber w swoich rozważaniach również dostrzegał pewne zagrożenia wyidealizowanego modelu, w tym głównie tendencję do zamykania się przed krytyką, utajniania mechanizmów działania. Jak podkreślał, biurokracja - zgodnie z jej istotą – jest zawsze administracją wykluczającą jawność i jak tylko może chroni swą wiedzę i czyny przed krytyką (Weber, 2002, s. 719). Wydaje się, że właśnie ten hermetyczny charakter i zamknięcie administracji na realne problemy zmieniającego się otoczenia przesądziły o odejściu administracji od tego modelu zarządzania i poszukiwaniu nowych rozwiązań.

1.2.2. Nowe zarządzanie publiczne

Kryzysy gospodarcze i polityczne lat 70. i 80. XX wieku, słabości nadmiernie rozbudowanego sektora publicznego, który angażuje się w zbyt wiele spraw i jest jednocześnie nieskuteczny oraz krytyka modelu idealnej organizacji administracji M. Webera, którą uznano za nieskuteczną, nieefektywną i nieelastyczną postawiły przed władzami publicznymi nowe wyzwania dotyczące ograniczania wydatków publicznych i poszukiwania alternatywnych rozwiązań. Na tym gruncie rodzi się nowy model zarządzania oparty na efektywności, koncentracji na wynikach, a nie tylko nakładach – model nowego zarządzania publicznego. W literaturze obok terminu nowe zarządzanie publiczne funkcjonują: zarządzanie menadżerskie, przedsiębiorcze, rynkowy model zarządzania publicznego. Model ten wywodzi się z teorii ekonomii, m.in. teorii wyboru publicznego i teorii kosztów transakcyjnych oraz doświadczeń wynikających z zarządzania w sektorze prywatnym (Rudolf, 2010, s. 76). Uznano, że wybór obywatela (konsumenta) jest lepszy od wyboru biurokraty, a mechanizmy rynkowe są znacznie bardziej skuteczne. Nowe zarządzanie publiczne (NZP) jest typem reform podejmowanych w myśl działania mechanizmów i instrumentów charakterystycznych dla organizacji sektora prywatnego, co miało zapewnić gospodarność, efektywność i skuteczność działania administracji

Nowe zarządzanie publiczne jako kierunek reform rozwinął się w latach 80. i 90. XX wieku w krajach anglosaskich. Przyjmuje się, że reformy o orientacji rynkowej rozpoczęły się wraz z objęciem funkcji szefa rządu brytyjskiego przez Margaret Thatcher oraz urzędu prezydenta Stanów Zjednoczonych przez Ronalda Reagana. Istotą reform administracji publicznej była adaptacja do sektora publicznego metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze rynkowym i przedkładanie sztuki zarządzania w sprawowaniu administracji publicznej nad sztukę administrowania, z wyraźnym podkreśleniem kwestii osiągania rezultatów (Pollitt, 2007). Sam termin nowe zarządzanie publiczne został po raz pierwszy użyty w 1991 roku przez

Ch. Hooda w artykule pt. *A public Management for All Seasons?*. Ch. Hood nowe zarządzanie publiczne przedstawia za pomocą siedmiu głównych elementów, takich jak:

1. Profesjonalne zarządzanie w sektorze publicznym.
2. Precyzowanie standardów i wskaźników pomiaru efektywności.
3. Kontrola wyników.
4. Nastawienie na dezagregację i decentralizację jednostek.
5. Promowanie konkurencyjności.
6. Wykorzystanie metod zarządzania z sektora prywatnego.
7. Racjonalizacja wydatków (Hood, 1991, s. 4-5).

W literaturze model rynkowy świadczenia usług publicznych szerzej opisali D. Osborne i T. Gaebler w publikacji pt. *Reinventing Government*, identyfikującej i omawiającej przeobrażenia amerykańskiego sektora publicznego. Z wizją urynkowionej administracji wiąże się przekonanie, że administracja powinna w języku Osborne'a i Gaeblera „sterować, a nie wioskować”. Koncepcja D. Osborne'a i T. Gaeblera zakłada;

- konkurencyjność pomiędzy dostawcami dóbr i usług,
- uspołecznienie zadań kontrolnych w administracji,
- badanie skuteczności działania przez rezultaty, a nie jedynie przez pryzmat zasobów,
- koncentrację na misji, wizji, a nie procedurach,
- działania aktywne, a nie reaktywne,
- oszczędność i generowanie dochodów, a nie jedynie wydatkowanie środków publicznych,
- decentralizację poprzez angażowanie partnerów,
- preferencję dla mechanizmów rynkowych,
- kształtowanie zachowań i działań, a nie jedynie wdrażanie prawa (1992).

Olbrzymi wpływ na badaczy zajmujących się „rządem przedsiębiorczym” wywarł P. Drucker. W 1968 roku opublikowana została jego praca pt. *The Age of Discontinuity*, która charakteryzowała przyczyny porażki rządów biurokratycznych. Tezy w niej zawarte wpłynęły na kierunek rozwoju nowego zarządzania publicznego. Według P. Druckera każdy może być przedsiębiorczy, jeśli jego organizacja tworzy warunki przyjazne przedsiębiorczości. I odwrotnie, niemal każdy przedsiębiorca może stać się biurokratą, gdy jego organizacja jest zbudowana w sposób zachęcający do biurokratycznych zachowań. Dla propagatorów poglądów

P. Druckera istotą nowego zarządzania publicznego jest absorpcja przez administrację menedżerskiego stylu zarządzania, w którym kładzie się duży nacisk na przedsiębiorczość. Silne zapotrzebowanie na usługi publiczne i limit wydatków budżetowych przyczyniły się do wzrostu popytu na innowacyjne i przedsiębiorcze metody organizacji świadczenia usług publicznych i rozwoju nowego zarządzania publicznego (Zawicki, 2011, s. 42).

Implementacja nowego zarządzania publicznego następowała w wielu krajach według różnych scenariuszy. Reformy te łączyło to, że ich skutki były widoczne we wszystkich segmentach administracji państwowej wszystkich szczeblach, samorządzie terytorialnym oraz innych publicznych jednostkach organizacyjnych. Państwa wdrażające reformy nowego zarządzania publicznego cechowały świadomość realizowanej misji, decentralizacja oraz przedsiębiorczość (Zawicki, 2011, s. 41). W porównaniu z tradycyjnym modelem, w państwach, w których podjęto reformy w duchu NZP istniała mniej nasilona sfera polityki, były one w mniejszym stopniu zhierarchizowane. Najwcześniej i w najszerszym zakresie projekty oparte na modelu NZP wdrażały państwa anglosaskie, w tym Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Kanada, Nowa Zelandia i Australia. W Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii radykalne reformy były elementem programu reform opartych na neoliberalnych koncepcjach ekonomicznych.

W opinii wielu badaczy reformy oparte na NZP na najszerszą skalę wdrożyła Nowa Zelandia, mimo że sama idea wywodzi się ze Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Nowozelandzki wariant opierał się na kompleksowej reformie prawnych i organizacyjnych aspektów działalności sektora publicznego zainicjowanej w latach 80. XX wieku. Przyznano menedżerom publicznym większą swobodę decyzyjną, powołano wiele agencji wykonawczych, prywatyzowano przedsiębiorstwa. Sztandarowym hasłem eksperymentu nowozelandzkiego było wprowadzenie systemu zarządzania zorientowanego na rezultaty (*performance managment*), którego zasadniczymi postulatami były:

- wprowadzenie rozróżnienia na strategiczną i operacyjną sferę działalności,
- sprecyzowanie celów i zadań poszczególnych organizacji,
- wdrożenie budżetowania zadaniowego,
- decentralizacja zarządzania połączona z wprowadzeniem mechanizmów rozliczania za wyniki,
- stworzenie systemu bodźców i zachęt do podnoszenia efektywności,
- zbudowanie systemu raportowania o osiągniętych wynikach.

W Wielkiej Brytanii reformy opierały się na podobnym schemacie. Wprowadzono standardy pomiaru efektywności, regularne przeglądy wydatków publicznych, a także powoływano elastyczne struktury organizacyjne – departamenty i agencje zadaniowe. Z punktu widzenia obywatela ważnym i odczuwalnym przejawem nowego zarządzania publicznego w Wielkiej Brytanii było przyjmowanie tzw. Kart obywatela, określających zakres usług publicznych świadczonych przez daną jednostkę, uprawnienia obywatela i standardy obsługi (Kulesza, Sześciło, 2013, s. 70). W państwach Europy kontynentalnej wdrażanie mechanizmów rynkowych w duchu NZP nie przebiegało tak dynamicznie ze względu na utrwalony model weberowskiej administracji oraz pewne ograniczenia prawnoustrojowe. Niemniej takie kraje, jak Niemcy, Austria czy Francja również wprowadzały ten model. W krajach o stabilnej demokracji głównym bodźcem stymulującym reformy był kryzys gospodarczy oraz przekonanie o potrzebie trwałego zwiększania efektywności sektora publicznego. W Polsce, podobnie jak w innych państwach młodej demokracji, reformy służyły przede wszystkim odbudowie instytucji państwa demokratycznego. W owym czasie wdrażano reformy ustrojowe polegające na tworzeniu samorządu, decentralizacji i dekoncentracji zadań publicznych oraz na szeroką skalę przeprowadzono prywatyzację.

Ważnym postulatem głoszonym przez zwolenników NZP było ograniczenie uprzywilejowanej pozycji służby cywilnej. Ważnym terminem jest rozliczalność - w rozumieniu odpowiedzialności publicznej przed obywatelem. Model ten przyczynił się do wykształcenia specyficznego etosu służby cywilnej opartego na przekonaniu o centralnej pozycji obywatela pojmowanego jako klient. Podstawową powinnością sektora publicznego w tym modelu jest dostarczanie obywatelowi usług publicznych, które cechują się wysoką jakością i ekonomicznością zarazem. Ekonomicznie pojmowane efektywność, skuteczność i użyteczność to kluczowe wartości w etosie administracji rynkowej.

Reformy rynkowe realizowane w wielu krajach oraz w różnych okresach mogą być zakwalifikowane do jednego spośród czterech modeli nowego zarządzania publicznego, których twórcami są E. Ferlie, L. Ashburner, L. Fitzgerald oraz A. Pattigrew. Są to:

1. Orientacja na wydajność.
2. Ograniczenie rozmiarów organizacji i decentralizacja zarządzania.
3. W poszukiwaniu doskonałości.
4. Orientacja na usługi publiczne (Zawicki, 2011, s. 44).

Pierwszy model jest zorientowany na wydajność i zakłada upodobnienie sektora publicznego do sektora prywatnego i traktowanie obywatela jako klienta. Model ten cechuje silna

koncentracja na wynikach i efektywności, dążenie do osiągnięcia więcej mniejszym kosztem, ustanowienie jasnych celów, monitorowanie wyników, stworzenie przejrzystych metod pomiaru rezultatów działalności oraz zwiększenie roli audytu.

Drugi model NZP wprowadził decentralizację - zadania z poziomu ministerstw są przesuwane do częściowo niezależnych agencji wykonawczych. Finansowanie zadań publicznych w znacznie większym stopniu odbywa się w oparciu o kontrakty zawierane z podmiotami prywatnymi. Model ten charakteryzuje zmniejszenie rozmiarów sektora publicznego, redukcja środków przeznaczonych na płace w instytucjach publicznych, odejście od tradycyjnych form świadczenia usług na rzecz systemu cechującego się większą elastycznością i różnorodnością.

Trzeci model jest związany z nurtem doskonałości i charakteryzuje się dążeniem do dalszej decentralizacji uprawnień, ale także położeniem nacisku na stałe uczenie się i stosowanie ewaluacji zawodowej w oparciu o osiągnięte rezultaty. Istotną rolę odgrywa planowanie strategiczne służące realizacji politycznych priorytetów i programów wieloletnich.

W czwartym modelu - ukierunkowanym na usługi publiczne - w centrum zainteresowania są odbiorcy usług, a zatem ważne miejsce zajmują w nim analiza ich opinii, propozycji oraz oczekiwań. Charakterystyczną cechą tego modelu jest również wdrażanie zarządzania przez jakość.

Przedsiębiorcze sprawowanie władzy wymaga niezbędnych zmian kultury organizacyjnej oraz racjonalizacji struktur. D. Osborne i T. Gaebler (1992) opisując nowe zarządzanie publiczne, które określali mianem przedsiębiorcze władze publiczne (*entrepreneurial government*), zwracają uwagę na kierowanie się poczuciem misji, tworzenie kultury wokół misji, budżecie ustalany z myślą o misji. Zwracają również uwagę na konieczność decentralizacji władzy. Instytucje zdecentralizowane są bardziej elastyczne, mogą szybciej reagować, działają bardziej efektywnie, są bardziej skłonne do wprowadzania innowacji i działają mobilizująco na pracowników, wyzwajając w nich produktywność (Osborne, Gaebler, 1992, s. 344-345). Jednym z praktycznych sposobów realizacji postulatu ograniczenia hierarchiczności było spłaszczanie struktur organizacyjnych poprzez redukcję szczebli zarządzania. Zmianom tym towarzyszyła redukcja zatrudnienia. Przejawem racjonalizacji struktur było wdrożenie w organizacjach publicznych zarządzania przez jakość. Menedżerską kulturę organizacyjną cechuje zdolność do jasnego formułowania celów i zadań oraz egzekwowanie ich osiągnięcia. Menedżerski sposób kierowania oznacza, że osoby pełniące funkcje kierownicze otrzymują znacznie większe uprawnienia w doborze sposobu realizacji zadań. To elastyczne podejście do zarządzania traktuje obywatela przede wszystkim

jako konsumenta usług publicznych, któremu stwarza się możliwość wyboru usługodawcy i zakresu usług. Orientacja na klienta i rezultaty to klasyczny przykład promowania w sektorze publicznym doświadczeń sektora prywatnego. Wyróżnikami NZP w sferze sposobu zorganizowania i działania aparatu państwa stały się: intensywne wykorzystanie rynkowych mechanizmów zarządzania, prywatyzacja przedsiębiorstw publicznych i komunalnych, zarządzanie przez rezultaty, budżety zadaniowe, standaryzacja usług publicznych, elastyczne mechanizmy wynagradzania, kontrakty menedżerskie, audyt, ewaluacja, tworzenie agencji wykonawczych, ograniczenie stabilności zatrudnienia w służbie cywilnej oraz jej otwarcie na menedżerów z sektora prywatnego, które sprzyjały rozwojowi mechanizmów rozliczalności administracji (Zawicki, 2011).

W celu poprawy jakości usług publicznych, a także efektywnego wykorzystania ograniczonych środków publicznych NZP posługuje się szeregiem instrumentów. Po pierwsze, wykorzystywane są w tym celu ilościowe i jakościowe metody pomiarów działalności administracji publicznej. Wydatkowanie środków publicznych następuje zgodnie z zasadą 3E (*economy, efficiency and effectiveness*), która zakłada rozdysponowywanie środków publicznych w oparciu o kryteria efektywności, skuteczności i oszczędności. Po drugie, podnoszenie jakości usług odbywa się poprzez zwiększenie autonomii pracowników w podejmowaniu decyzji. NZP zakłada stopniowe przejście od zbiurokratyzowanego modelu administrowania do modelu menedżerskiego zarządzania środkami publicznymi. Po trzecie, skuteczność i efektywność świadczenia usług jest realizowana przez stosowanie zasad wolnorynkowych, tj. mechanizmów konkurencji poprzez kontraktowanie usług publicznych – outsourcing, których wykonanie powierzano zarówno jednostkom sektora publicznego, jak i prywatnego. Do podjęcia decyzji o zleceniu wykonania usługi na zewnątrz niezbędna jest informacja o jakości i koszcie realizacji tej usługi przez państwo.

Do głównych cech/kategorii instrumentów NZP należą:

- decentralizacja polityczna – przekazywanie zadań zarówno niższym szczeblom administracji, jak i sektorom niepublicznym,
- oddzielenie polityki od administracji – powoływanie agencji wykonawczych,
- prywatyzacja,
- doskonalenie świadczenia usług – kontraktowanie, opłaty, bony, rozwój quasi-rynków,
- orientacja na klienta – dostosowanie parametrów usług do potrzeb klienta,
- orientacja na rezultaty,
- wywoływanie zmian w kulturze organizacyjnej,

- racjonalizacja struktur organizacyjnych,
- planowanie i zarządzanie strategiczne,
- menedżerski sposób kierowania,
- elastyczne zarządzanie personelem,
- zmiany zasad rachunkowości i sprawozdawczości, rozwój kontroli finansowej i metod zarządzania finansami,
- mierzenie działalności,
- demokratyzacja,
- rozwój mechanizmów rozliczalności,
- promowanie zachowań etycznych,
- ograniczanie roli korporacji zawodowych,
- zmiany zasad przygotowywania i wykonywania budżetu państwa oraz tworzenia i egzekucji prawa,
- zmiany zasad realizacji programów polityk publicznych – analiza i ocena programów (Zawicki, 2007, 2011).

Istotą nowego zarządzania publicznego jest urynkowanie usług. W modelu tym bezpośrednimi wykonawcami usług są nie tylko jednostki publiczne, ale również zewnętrzne podmioty gospodarcze (tzw. operatorzy), którzy podejmują się realizacji określonej przez władzę publiczną usługi. Podstawą działania operatora jest umowa określająca wzajemne obowiązki i prawa stron. Organy publiczne mają swobodę wyboru między różnymi producentami i formami świadczenia usług w oparciu o obowiązujące procedury przetargowe (Osborne, Gaebler, 2005, s. 50, 62). Zdecydowanej większości działań na rzecz doskonalenia świadczenia usług publicznych w duchu nowego zarządzania publicznego towarzyszy aktywne wykorzystanie mechanizmów rynkowych. Do najpopularniejszych mechanizmów rynkowych zalicza się kontraktowanie usług publicznych, opłaty i bony (Zawicki, 2007, s. 56).

Kontraktowanie usług publicznych jest znaczącym elementem tzw. systemu kontraktowego, którego podstawowym wyróżnikiem jest umowa. Odtworzenie realiów rynkowych w systemie usług publicznych nie byłoby możliwe bez otwarcia tego systemu na podmioty prywatne. Wśród państw europejskich za lidera w tym zakresie należy uznać Wielką Brytanię. Sztandarowym składnikiem reform thatcherowskich w sferze usług publicznych stało się wprowadzenie obowiązkowego kontraktowania usług publicznych przez władze lokalne. Koncepcja kontraktowania usług na zewnątrz, czyli outsourcingu, o którym szerzej będzie

mowa w kolejnym rozdziale, ilustruje ten element nowego zarządzania, który zakłada, że zadaniem państwa nie powinno być bezpośrednie świadczenie usług, ale jedynie zapewnienie obywatelom ich dostarczenia. Koncepcja ta opiera się również na innym fundamentalnym założeniu NZP, że sektor prywatny działa efektywniej. W modelu rynkowym bezpośrednimi wykonawcami usług są nie tylko jednostki publiczne, ale również zewnętrzne podmioty gospodarcze, które podejmują się realizacji usługi zleconej przez organy władzy publicznej na podstawie zawartej umowy lub porozumienia. Kontrakty stanowią więc praktyczny instrument realizacji postulatu oddzielenia roli dostawcy od roli producenta usług publicznych. W literaturze wyróżniono następujące rodzaje kontraktów:

- kontraktowanie poza sektor – *contracting out*,
- kontraktowanie wewnątrz sektora publicznego pomiędzy jednostkami publicznymi,
- kontraktowanie strategiczne – kontraktowanie usług z zagranicznymi firmami,
- kontrakty rozwojowe – kontrakty pomiędzy organizacjami publicznymi i prywatnymi firmami, których celem jest opracowanie innowacyjnych metod świadczenia usług,
- indywidualne kontrakty z menedżerami sektora publicznego (Zawicki, 2007, s. 56).

W skali światowej zakres zadań, których wykonywanie jest powierzane podmiotom prywatnym jest zróżnicowany. Zadania i usługi publiczne można pogrupować w następujący sposób:

1. Najprostsze usługi, które nie wymagają szczególnej wiedzy, takie jak: sprzątanie, dozór, usługi transportowe, najczęściej zlecane na zewnątrz.
2. Usługi świadczone przez specjalistów - zdrowotne, oświatowe, zarządzanie sieciami wodno-kanalizacyjnymi.
3. Usługi stanowiące tradycyjną domenę państwa: to najbardziej kontrowersyjny model outsourcingu, który obejmuje powierzanie podmiotom prywatnym m.in. takich zadań jak: prowadzenie zakładów karnych (Australia, Kanada, Stany Zjednoczone,) wykonywanie zadań ratownictwa medycznego czy służb przeciwpożarowych (Dania), inspekcji żywnościowej (Islandia) czy służb kontroli państwowej (Nowa Zelandia) (Kulesza, Sześciło, 2013, s. 70).

Najszerzy zakres zlecanych na zewnątrz usług stanowią usługi z pierwszej grupy, czyli związane z obsługą logistyczną. Najrzadziej outsourcing dotyczy kwestii zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.

Ważnym kierunkiem poszukiwania bardziej efektywnych metod świadczenia usług są kontrakty/porozumienia podpisywane pomiędzy jednostkami administracji publicznej, których

celem jest wspólne świadczenie usług lub powierzenie zadania jednostce dysponującej w danej chwili potencjałem do realizacji zadania. Główną korzyścią z wyboru tej metody jest uzyskanie efektu skali i związanych z tym oszczędności finansowych oraz wzrost jakości świadczonych usług. Wyróżnikiem NZP było również upowszechnienie stosowania opłat pokrywających całość lub część kosztów dostarczanych usług publicznych, co sprzyja z jednej strony uświadamianiu odbiorcom usług rzeczywistych kosztów ich świadczenia, a z drugiej strony rozwojowi rynkowego, zorientowanego na klienta spojrzenia na usługi przez ich dostawców. Bony, nazywane talonami na usługi, są stosowane przez władze publiczne wtedy, kiedy chcą one umożliwić pewnym grupom kupno określonych usług lub produktów. Podstawowy sens ekonomiczny bonów polegał na stymulowaniu podaży usług w celu poprawy ich jakości i ilości (Zawicki, 2007, s. 62).

Pomimo wielu zalet nowego zarządzania publicznego już od połowy lat 90. XX wieku coraz częściej formułowane były zarzuty wobec tego podejścia. Zdaniem wielu badaczy stosowanie modelu rynkowego, w jego radykalnej wersji, prowadzi do osłabienia zdolności państwa do rozwiązywania strukturalnych problemów społeczno-ekonomicznych. Model ten koncentrując się na polepszaniu sprawności organizacji oraz redukcji kosztów, nie zawsze zapewnia skuteczność w sensie zdolności do zaspokajania potrzeb społecznych (Szumowski, 2014, s. 93). Krytycy transferu technik biznesowych do administracji publicznej podkreślają głównie, że takie działania nie uwzględniają dostatecznie społecznego rodowodu administracji publicznej. J. Vries zadając zasadnicze pytanie o stan nowego zarządzania publicznego oraz odnosząc się do krytyki i problemów szerzej omówionych przez P. Dunleavy'ego w 2005 roku, również zwraca uwagę, że model ten powinien zostać skorygowany, zwłaszcza w odniesieniu do polityki społecznej (de Vries, 2010, s. 2-5). Za podstawową negatywną konsekwencję zmian uznaje się nadmierną ekonomizację. Nowe zarządzanie publiczne wykorzystuje rozwiązania rynkowe do zaspokajania potrzeb społecznych, w których rynek jako mechanizm alokacji zasobów najczęściej zawodzi. Rynki tworzone w sektorze publicznym nie są rynkami wolnej konkurencji, lecz rynkami konkurencji organizowanej przez różne władze publiczne (Młodzik, 2015, s. 191). Kontraktowanie usług pociąga za sobą wysokie koszty transakcyjne będące efektem zwiększenia kontroli i inspekcji, a rozdzielenie funkcji nabywcy i producenta usług oraz prywatyzacja i zlecenie wykonywania usług na zewnątrz pozbawia sektor publiczny specjalistycznych kompetencji. Obok kosztów transakcyjnych, M. Zawicki (2007, s. 56) zwraca również uwagę na dodatkowe potencjalne niebezpieczeństwa wiążące się ze stosowaniem kontraktów, m.in. takie jak: rozmywanie się odpowiedzialności między administracją i

podmiotem prywatnym, ryzyko wystąpienia nadużyć, osłabienie zbiorowej wiedzy administracji i problem pełnomocnika suwerena.

Ważna jest również kwestia zapewnienia odpowiedzialności funkcjonariuszy administracji publicznej działających w warunkach decentralizacji i deregulacji oraz obdarzonych zaufaniem społeczeństwa. Na przykład oszczędne gospodarowanie zasobami może, zdaniem autora, wcale nie być dowodem odpowiedzialności, lecz wręcz nieodpowiedzialności wyrażonej w niezrealizowaniu celów (Supernat, 2003). Ponadto należy zwrócić uwagę, że precyzyjne zdefiniowanie celów i wskaźników ich realizacji jest dość trudne w odniesieniu do zadań publicznych, co wynika z odmienności sektora publicznego od prywatnego. Istotą działania jednostek sektora prywatnego jest generowanie zysku, a cele instytucji publicznych determinowane są natomiast dobrem publicznym. Kolejny problem to fragmentaryzacja systemu zarządzania publicznego poprzez tworzenie wielu agencji wykonawczych, co utrudnia skuteczną koordynację działań zbiorowych oraz zaciera mechanizmy odpowiedzialności za jakość zarządzania sprawami publicznymi (Marciniak, Szczupaczyński, 2017, s. 20). Krytycy wdrożenia mechanizmów rynkowych do sfery działania administracji publicznej podkreślają, że propagowana przez to podejście wąsko rozumiana efektywność ekonomiczna, jako kryterium oceny, burzy normatywny i etyczny model odpowiedzialności społecznej instytucji sektora publicznego. Ch. Pollit podsumowując NZP podkreśla, że elementy charakterystyczne dla tego modelu zostały zaabsorbowane do systemu administracji publicznej w sposób naturalny, zmieniając sposób myślenia urzędników i była to pozytywna zmiana. Jednocześnie zwraca uwagę na globalne problemy, tj. zmiany klimatu, globalne ocieplenie, migracje, terroryzm i korupcję, zadając pytanie, czy w tych zasadniczych obszarach działania administracji model ten będzie równie skuteczny (Pollitt, 2007, s. 113). Próba pokonania istniejących słabości miała być orientacja nie tylko na mechanizmy o charakterze rynkowym, ale na formy sprzyjające mobilizacji kapitału społecznego, o czym będzie mowa w kolejnym podrozdziale.

1.2.3. Współzarządzanie publiczne

Model współzarządzania publicznego odchodzi od zorientowanego rynkowo nowego zarządzania publicznego na rzecz podejścia ukierunkowanego społecznie, z wykorzystaniem partnerów społecznych, organizacji pozarządowych.

Ogólnosiwiatowy kryzys finansowy lat 90. XX wieku pociągnął za sobą poważny kryzys legitymacji systemu wolnego rynku. Zapewnienia zwolenników neoliberalnej polityki, że mechanizmy rynkowe zagwarantują dobrobyt wszystkim okazały się nierealne. Pogłębiające

się różnice i dysproporcje społeczne oraz zagrożenie spójności społecznej wymusiło poszukiwanie nowych rozwiązań w obszarze regulacji finansów, priorytetów rozwoju i zabezpieczenia społecznego oraz instrumentów wdrażania polityki, zwłaszcza społecznej. Odpowiedzią na problemy zdefiniowane w NZP jest współzarządzanie publiczne (*public governance*). Nie neguje ono dorobku poprzedniego modelu - można powiedzieć, że jest pojęciem szerszym, gdyż koncepcja ta uwzględnia w znacznym stopniu otoczenie społeczno-gospodarczo-polityczne i złożoność relacji (Szumowski, 2014, s. 94). Szukając właściwych instrumentów zarządzania, uznano, że konieczne będzie włączenie w procesy zarządzania innych aktorów, a w szczególności społeczeństwa obywatelskiego. Kwestia włączenia społeczeństwa obywatelskiego w proces tworzenia i urzeczywistniania polityki jest właśnie przedmiotem dyskursu na temat *governance*.

Pojęcie *governance* - pochodzące od łacińskiego słowa *gubernantia* - oznacza metodę lub system rządzenia. Odnosi się ono nie do struktur, lecz do funkcji *governing* z punktu widzenia sposobów działania, procesów i jakości rządzenia (Izdebski, 2007, s. 15). Rolą władz publicznych w tym modelu jest moderowanie polityki, a nie jej tworzenie. Punktem odniesienia są obywatele jako interesariusze.

Model *governance* wywodzi się z socjologicznej organizacji i teorii sieci (Osborne, 2010, s. 9). Pojęcie to łączy dwa elementy – mechanizm i strukturę koordynacji, co dobrze oddaje definicja zaproponowana przez J. Kooimana: „*Governance* może być ujmowane jako wzorzec postępowania lub jako struktura, które wyłaniają się w systemie społeczno-politycznym, jako wspólny rezultat lub następstwo pozostających w interakcji interwencyjnych wysiłków wszystkich jego aktywnych uczestników” (2003, s. 258). Definicja ta akcentuje, że *governance* w odróżnieniu od *government* ma interakcyjną naturę. *Governance* implikuje uczestnictwo w sprawowaniu władzy wielu różnych podmiotów. Gdyby odnosić je do władzy politycznej, należałoby mówić o „współrządzeniu” (Hausner, 2008, s. 402). Niezależnie jednak od tłumaczenia tego określenia na język polski – rządzenie, zarządzanie czy współzarządzanie – G. Stoker proponował pięć podejść do *governance* (Stoker, 2008).

Po pierwsze, współzarządzanie odnosi się do zbioru instytucji i aktorów o charakterze zarówno publicznym, jak i niepublicznym. Według G. Stokera perspektywa *governance* zwraca uwagę na wzrost zaangażowania sektora prywatnego i wolontariatu.

Po drugie, w ramach zarządzania zacierają się granice i odpowiedzialności, co ma służyć lepszemu radzeniu sobie ze złożonością problemów społecznych i ekonomicznych. Zmiana dokonująca się w kwestii odpowiedzialności za zadania przesuwa akcent w stronę sektora prywatnego.

Po trzecie, zarządzanie dostrzega kwestię zależności władzy pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wspólne działania, co oznacza, że ani rząd, ani strona pozarządowa nie dysponuje już wystarczającą wiedzą, co z kolei wymusza koordynację współpracy pomiędzy uczestnikami procesu zarządzania.

Po czwarte, zarządzanie dotyczy autonomicznych, samozarządzających się sieci aktorów.

Po piąte, zarządzanie rozpoznaje możliwość osiągnięcia zamierzonych celów, niezależnie od rządu, jego siły i autorytetu.

To ostatnie sformułowanie charakteryzujące *governance* odnosi się do zmiany modelu zarządzania i przestawienia administracji na tory miękkiego zarządzania z wykorzystaniem takich narzędzi, jak partnerstwo i koordynacja. Z perspektywy zarządzania rząd jest postrzegany jako podmiot będący w stanie wykorzystywać nowe narzędzia i techniki w celu sterowania procesami społecznymi i ekonomicznymi.

Koncepcja współzarządzania koncentruje się głównie na interakcjach różnych organizacji - w celu osiągnięcia wyższego poziomu pożądaných efektów uzyskiwanych przez interesariuszy. Istotne jest zaangażowanie interesariuszy, przejrzystość, równe traktowanie, dążenie do konsensusu, rozliczalność oraz wdrażanie zasady pomocniczości (Izdebski, 2007). Zatem współzarządzanie to umiejętne koordynowanie działań. Znaczący wkład w promowanie współzarządzania publicznego wnieśli badacze europejscy, szczególnie wspomniany G. Stoker, B. Jessop oraz J.F.M. Kooppenjam, E. Klijn, którzy zaprezentowali podejście oparte na teorii sieci. W teorii sieci istota zarządzania sprowadza się właśnie do koordynacji działań wielu organizacji i pośredniczenia w realizacji tych zadań (Klijn, Koppenjam, 2000).

O popularności współzarządzania publicznego zdecydowało kilka kwestii, a mianowicie:

- dynamicznie postępująca internalizacja gospodarki, prowadząca do nasilenia się konkurencji o inwestorów, skutkująca ich włączeniem w procesy decyzyjne,
- europeizacja polityki publicznej i powiązany z nią mechanizm zarządzania wielopoziomowego, w większej mierze koncyliacyjnego i uzgodnieniowego niż władczego i hierarchicznego,
- narastająca kompleksowość świata i złożona natura problemów społecznych o charakterze zbiorowym, których rozwiązywanie wymaga współdziałania aktorów,
- spadek zaufania do władzy publicznej i erozja aktywności obywatelskiej (Mazur, 2016, s. 21).

Skalę popularności współzarządzania publicznego oddaje znacząca liczba projektów badawczych realizowanych pod koniec XX wieku. Koncentrowały się one na mechanizmach tworzenia polityki europejskiej, reguł jej koordynacji i zarządzaniu wielopoziomowym. Badania prowadzone w Stanach Zjednoczonych ogniskowały się na problematyce sieci, partnerstw i quasi-rynków mogących zwiększyć rolę podmiotów prywatnych w świadczeniu usług publicznych oraz miały ułatwić integrację usług i koordynację przedsięwzięć publicznych i prywatnych.

Idee współzarządzania zyskują na znaczeniu pod koniec XX wieku. Są one oparte na przekonaniu, że hierarchicznie zorganizowana władza, posługująca się nakazem i przymusem, musi ustępować pola uzgodnieniom, kompromisowi i koordynacji poziomej. Podejście to bazuje na założeniu o istnieniu samoorganizujących się sieci interorganizacyjnych. Przyjmuje się, że interakcje społeczne i gospodarcze nie są determinowane poprzez imperatywnie pojmowaną i hierarchicznie wykonywaną władzę państwa, ale poprzez jego zdolność do sterowania relacjami sieciowymi, odzwierciedlającymi współzależności aktorów systemu zarządzania sprawami publicznymi (Stoker, 2008). Państwo i administracja tracą monopol na zarządzanie sprawami publicznymi, wciąż jednak zachowują pozycję centralną w systemie rządzenia.

R.A.W. Rhodes akcentuje w swoich pracach sieciowość. Wskazuje na sieć nie jako na uzupełnienie, ale alternatywę dla mechanizmów hierarchicznych i rynkowych. Określa współzarządzanie jako samoorganizujące się międzyinstytucjonalne sieci, w których występuje współzależność instytucji (publicznych, prywatnych i społecznych) przy znaczącej autonomii partnerów niepublicznych w relacjach z państwem. W sieciach tych obserwuje się permanentne interakcje pomiędzy uczestnikami, które są powodowane potrzebą wymiany zasobów i negocjacji celów (Rhodes, 1996; Rhodes, 1997, s. 46-53). Jednak jak wskazują E. Klijn i J.F.M. Koppenjam, ze względu na różnorodność celów i interesów członków sieci oraz wynikających z nich faktycznych i potencjalnych konfliktów dotyczących dystrybucji kosztów oraz korzyści współpraca nie zachodzi automatycznie i nie przebiega bez problemów (Klijn, Koppenjam, 2000). Biorąc pod uwagę mnogość interesariuszy, współzarządzanie to złożone zarządzanie powiązaniami pomiędzy nimi. Zarządzanie sieciami powiązań publicznych (*public networks*) jest formą polityki rządów polegającą na sterowaniu z zewnątrz. Rząd kreuje wizję, pozyskuje zwolenników, negocjuje warunki realizacji, nie jest jednak wiodący (Zawicki, 2002, s. 42). W zarządzaniu przez współzarządzanie sprawne zarządzanie publiczne polega na wykorzystywaniu potencjału organizacji zajmujących się sprawami publicznymi. Istotą zarządzania w tym modelu jest więc wypełnianie przez administrację publiczną funkcji

facilitatora, który inicjuje współpracę aktorów z różnych sektorów w celu realizacji interesu publicznego. W modelu *governance* najważniejszymi instrumentami w rękach administracji są: konsultacje, uzgodnienia, deliberacje, komitety doradcze, fora konsultacyjne, partnerstwo międzysektorowe i koordynacja.

Takie podejście, będące wynikiem zmian społeczno-gospodarczych, było wyrazem konieczności adaptacji państwa i jego administracji do nowych okoliczności. W większości dziedzin zarządzania publicznego zauważono ważne związki i współzależności między podmiotami odpowiedzialnymi za zadania publiczne. Na związki te zwracają uwagę H. Izdebski i M. Kulesza. W ich ocenie nadszedł wówczas czas administracji kooperatywnej opartej na systemach sieciowych, w których każde ogniwo ma w danej skali swoją rolę do spełnienia, a wszystko powinno działać dzięki przepływowi informacji, współdziałaniu według ustalonych procedur i standardów (Izdebski, Kulesza, 2004, s. 103).

Warto jednak podkreślić, że początkowo model ten znajdował zastosowanie przede wszystkim w działaniach organizacji międzynarodowych, tj. Banku Światowym, ONZ, USAID czy UE. Miało to związek z zarządzaniem programami pomocowymi, dla których zdecydowano wypracować procedury o charakterze partycypacyjnym. Na podkreślenie zasługuje fakt, że KE przyjęła Białą Księgę - *European Governance: A White Paper* (Commission of the European Communities, 2001), w którym to dokumencie wyraźnie wskazuje na potrzebę otwarcia procesu kształtowania polityki strukturalnej na opinie ludzi i organizacji współtworzących i wdrażających polityki. Wspomniana Biała Księga wymienia pięć zasad tzw. dobrego rządzenia. Są to: otwartość, partycypacja, odpowiedzialność, efektywność i spójność. Biała Księga zaleca dalsze odchodzenie od modelu hierarchicznego sprawowania rządów w ramach Unii Europejskiej oraz uzupełnienie stosowanego zestawu narzędzi z zakresu tzw. prawa miękkiego (Rudolf, 2010, s. 79).

W literaturze przedmiotu dotyczącej pojmowania samego pojęcia współzarządzania publicznego wyróżnia się pięć nurtów (Hausner, Jessop, Mazur 2016, s. 382):

1. Pierwszy związany z koncepcją Jessopa - współzarządzanie jako mechanizm koordynacji działań zbiorowych opartych na logice refleksyjnej samoorganizacji podmiotów społecznych i deliberacji oraz na zaufaniu i poszanowaniu wartości społeczeństwa obywatelskiego.
2. Drugi określający współzarządzanie jako sieciowe formy organizacji społeczeństwa i koordynacji działań zbiorowych (Kooiman, 2003).

3. Trzeci definiuje współzarządzanie jako sposób opisu, interpretacji zróżnicowanych politycznych i kulturowych kontekstów właściwych nowoczesnym społeczeństwom oraz koordynacji ważnych dla nich procesów (Bevir, 2009).
4. Dla nurtu czwartego współzarządzanie to interaktywny i kompleksowy proces sterowania działaniami zbiorowymi w oparciu o logikę decentralacji, służący osiągnięciu określonych celów społecznych (Torfing, 2010).
5. Piąty nurt prezentowany przez Bank Światowy skupia się na zapewnieniu zgodności działania aktorów publicznych z regułami prawnymi i zasadami zarządzania finansowego celem zagwarantowania rozliczalności i przejrzystości.

W ramach wyodrębnionych nurtów model współzarządzania wygenerował nowe rozwiązania oraz instrumenty, które są wykorzystywane do realizacji zadań publicznych. Najistotniejsze z nich to:

- zasada partnerstwa,
- konsultacje społeczne,
- komitety monitorujące, sterujące,
- sieci współpracy,
- zespoły zadaniowe,
- partnerstwo publiczno-społeczne,
- budżet obywatelski.

Najczęściej wskazywane w literaturze pozytywne konsekwencje tego modelu, wynikające z zastosowania instrumentów o charakterze koncyliacyjnym to:

- demokratyzacja systemu rządzenia,
- trafna identyfikacja potrzeb społecznych,
- silniejsza legitymizacja społeczna dla działań władzy publicznej,
- poprawa efektywności i skuteczności polityk i programów publicznych
- budowanie sfery publicznej jako miejsca wymiany poglądów, poszukiwania konsensusu i uzgadniania wspólnych działań (Jessop, 2007; Mazur, 2016).

Podobnie jak inne koncepcje, współzarządzanie spotyka się z krytyką - zarówno z perspektywy naukowej, jak i praktycznej. Znaczący zagadnienia podkreślają, że model ten, oparty na

zarządzaniu partycypacyjnym, możliwy jest do realizacji tylko w środowisku rozwiniętego i świadomego społeczeństwa obywatelskiego.

E. Klijn i J.F.M. Koppenjam zebrali uwagi krytyczne wobec podejścia opartego na sieciach i starali się odpowiedzieć na najczęściej pojawiające się zarzuty, a mianowicie:

- brak podstaw teoretycznych i klarownych pojęć,
- brak mocy objaśniającej - podejście oparte na sieciach ma charakter metaforyczny i opisowy, nie objaśnia przy tym wyników procesów politycznych,
- lekceważenie roli wpływów – wyolbrzymiając rolę współpracy i konsensusu, lekceważy znaczenie konfliktów oraz wpływów poszczególnych aktorów,
- brak czytelnych kryteriów ewaluacji – podejście oparte na sieciach nie uwzględnia w wystarczającym stopniu wpływu celów działań rządu,
- zastrzeżenie normatywne wobec sieci i ról odgrywanych w nich przez stronę publiczną (2000, s. 128).

W odniesieniu do każdej grupy uwag krytycznych badacze dokonują szczegółowej analizy, w wyniku czego pojawiają się kolejne pytania dotyczące kwestii odpowiedzialności. Podsumowując, wskazują oni, że praktyczne zastosowanie idei sieci oznacza konieczność określenia na nowo ról odgrywanych przez polityków i urzędników oraz zaangażowania grup interesu, jak również zredefiniowania pojęcia wspólnego interesu.

C. Offe (2012) w swoim krytycznym wobec opisanego modelu artykule wskazuje na niejednoznaczność pojęcia, jakim jest współzarządzanie, a w konsekwencji trudność wskazania wspólnego mianownika dla powszechnie znanych jego wyróżników. Jednak w jego ocenie atrybuty, które mu się przypisuje, czyli nieskorumpowanie, przejrzystość, nieformalność, odpowiedzialność, zorientowanie na dobro wspólne i partycypacyjność, sugerują, że jest ono nazbyt idealizujące i „otwarte na wszelkie sugestie upiększające”. Zdaniem C. Offego omawiane pojęcie wydaje się być wyrazem tęsknoty za powszechną harmonią (Offe, 2012; Hausner, Jessop, Mazur 2016, s. 347). Założeniom o kolektywnym i niemal bezkonfliktowym rozwiązywaniu problemów na rzecz dobra wspólnego przypisuje z kolei cechę utopijności.

M. Bevir (2009) w swojej decentrycznej teorii rządzenia wskazuje, że rządzenie to ciągły proces interpretacji, konfliktu i działania, który prowadzi do modyfikacji wzorca. Niektóre formy *governance*, bazujące na rynkach i sieciach, wywołują szczególne problemy z polityczną kontrolą i odpowiedzialnością. Zapewnienie odpowiednich relacji

odpowiedzialności jest więc w tym kontekście bardzo ważne. Według M. Bevira te relacje powinny być oparte na etycznych zasadach (Bevir, 2009).

Zdecydowana większość krytyków prezentowanego modelu przytacza jako argument właśnie problemy związane z respektowaniem odpowiedzialności, wynikające z rozproszenia uprawnień władczych.

Sieciowość stanowiąca dogmat modelu partycypacyjnego jest jednocześnie główną przyczyną niedoskonałości tej koncepcji. Zwraca się również uwagę na iluzoryczne możliwości wykonywania kontroli politycznej, niski stopień sterowalności procesów współzarządzania (wynikający z współuczestnictwa w nim wielu podmiotów o zróżnicowanych statusach, celach i interesach), wysokie koszty transakcyjne mechanizmów współzarządzania publicznego oraz długotrwałość procesów decyzyjnych, co jest spowodowane rozbudowanymi procesami konsultacyjnymi i uzgodnieniowymi. Kolejną podnoszoną kwestią są niesymetryczne relacje uczestników procesu zarządzania sprawami publicznymi (Mazur, 2016, s. 26).

1.2.4. Model państwa neoweberowskiego

Model państwa neoweberowskiego (neoweberyzm) to kolaż trzech opisanych wyżej modeli: weberowskiego, nowego zarządzania publicznego oraz współzarządzania publicznego. Model ten uwzględnia pozytywne cechy poprzedników i jednocześnie stara się wykluczyć najistotniejsze ich wady. W efekcie jest to model, w którym najważniejszą rolę odgrywa państwo, które pełni funkcję regulatora. Państwo jest reprezentowane przez wyspecjalizowanych urzędników, którzy zgodnie z nurtem nowego zarządzania publicznego dbają o klienta, rezultaty i jakość świadczonych usług oraz stawiają sobie za cel interes społeczny zgodnie z duchem współzarządzania publicznego. Termin ten rozpropagowali Ch. Pollitt i G. Bouckaert w kontekście międzynarodowej debaty nad modelami zarządzania publicznego. Dla Ch. Pollitta i G. Bouckaerta (2011) neoweberyzm jako model reformowania administracji publicznej to dziejący się, zróżnicowany i zindywidualizowany proces zmiany, obserwowany od lat 90. XX wieku w krajach Europy Zachodniej, którego zasadniczą cechą charakterystyczną jest podkreślenie roli państwa i wartości weberowskich. W takim kontekście mówią oni o państwie neoweberowskim, które funkcjonuje w oparciu o poglądy M. Webera, a także czerpie z dorobku NZP i współzarządzania. Przez neoweberowski typ państwa należy rozumieć demokratyczne państwo prawa o gospodarce rynkowej, którego rząd zajmuje centralną pozycję w kształtowaniu procesów społeczno-ekonomicznych i przyjmuje zobowiązanie za zapewnienie obywatelom relatywnie szerokiego zakresu usług publicznych. Tradycyjny model biurokracji charakteryzują bowiem pewne unikalne wartości, które powinny

być zachowane (jasna odpowiedzialność, rzetelność, przewidywalność, ciągłość, szczególna koncentracja na przepisach prawa). Twórcy tego modelu koncentrują się na znaczeniu prawa - jako instrumentu ochrony obywateli w relacjach z administracją. Kwestie bezpieczeństwa prawnego i możliwości kontroli legalności rozstrzygnięć organów administracji publicznej są niezwykle istotne. Kluczem do sukcesu w tej koncepcji jest znalezienie sposobu, aby połączyć te cechy z bardziej efektywnymi, sprawnymi procedurami i bardziej elastycznymi postawami, gwarantującymi reagowanie na zmieniające się potrzeby obywateli i coraz bardziej zróżnicowanego społeczeństwa.

Na gruncie krajowej literatury praca zbiorowa pod redakcją S. Mazura (2016) wpisuje się w tę debatę. Neoweberowski model zarządzania to sposób kierowania sprawami publicznymi łączący wartości właściwe dla weberowskiej biurokracji, takie jak hierarchiczność, specjalizacja, standaryzacja, stabilizacja, apolityczność, z tymi preferowanymi na gruncie współczesnej ekonomii i zarządzania, czyli efektywnością, skutecznością, jakością i podmiotowością. Wyróżnikami tego modelu są względnie rozbudowany i stabilny korpus urzędniczy, silna proceduralizacja działań, mocne osadzenie urzędników w prawie administracyjnym oraz stosunkowo intensywne wykorzystanie hierarchicznych mechanizmów koordynacji (Mazur, 2016, s. 26).

Neoweberyści nie odrzucają idei menedżeryzmu, ale postulują zachowanie odznaczającego się własną kulturą organizacyjną i zasadami etyki korpusu urzędniczego. Zatem jest to pośrednie rozwiązanie między tradycyjną biurokracją, odizolowaną od świata zewnętrznego, a organizacją całkowicie otwartą na wpływy sektora prywatnego.

Zainteresowanie neoweberowskim modelem zarządzania publicznego może być postrzegane jako remedium na negatywne konsekwencje procesów globalizacyjnych. Podejście to zyskało zwolenników w kontynentalnej Europie. Znaleźli się wśród nich menedżerowie rozczarowani efektami reform rynkowych i partycypacyjnych, kwestionujący neoliberalną wizję porządku międzynarodowego i postulat ograniczania aktywności państwa. Źródeł neoweberyzmu można upatrywać w czynnikach o charakterze:

- kulturowym (kwestionowanie przekonania o postępującej konwergencji państw, społeczeństw, gospodarek i administracji wywołanej procesami globalizacyjnymi),
- doktrynalnym (krytyka neoliberalnej i globalnej wizji porządku międzynarodowego oraz postulatów ograniczania funkcji państwa i redukcji jego aktywności),

- zarządczym (odrzućcie eksponowanego przez nowe zarządzanie publiczne twierdzenia o prymacie zarządzania rynkowego nad innymi modelami),
- empirycznym (brak jednoznacznych dowodów empirycznych potwierdzających wyższość rynkowych mechanizmów zarządzania nad innymi podejściami) (Mazur, 2016, s. 26).

Dostrzegając trudności w zakresie kontrolowania sektora publicznego, wiele rządów podejmowało działania mające na celu odbudowę zdolności do sprawowania tej kontroli. Twórcy modelu neoweberowskiego na pierwszym planie stawiają następujące zasady prawne, wywodzące się z koncepcji państwa prawa, tj. równość wobec prawa, bezpieczeństwo prawne oraz możliwość kontroli legalności rozstrzygnięć organów administracji publicznej.

Jak już wspomniano, model neoweberowski jest efektem syntezy reguł i mechanizmów właściwych dla pozostałych modeli. Nie jest to jednak proste połączenie instrumentów. Intencją propagatorów tego modelu było znalezienie w działaniach administracji publicznej równowagi pomiędzy ekonomicznie pojmowaną efektywnością, obywatelską partycypacją a proceduralną starannością. Pościg za efektywnością i wydajnością nie powinien odbywać się kosztem wartości demokratycznego państwa prawnego, chroniącego status jednostki wobec państwa. Wiele uwagi przywiązuje się w tym modelu do praktycznej realizacji koncepcji demokratycznego państwa prawa gwarantującego bezpieczeństwo prawne i kontrolę legalności działań administracji publicznej. Nacisk na kwestie legitymizacji władzy to sprawa najważniejsza i stanowiąca o powrocie do tradycyjnego modelu administracji. To na państwie spoczywa wiele ważnych zadań. Główne mechanizmy zarządzania to regulacja i legislacja, a dominujące polityki w tym modelu to redystrybucja i regulacja. Państwo przestaje więc pełnić funkcję obserwatora czy moderatora, tak jak to miało miejsce w modelu współzarządzania - oczekuje się, że będzie ono rozwiązywać problemy wynikające z globalizacji, zmian technologicznych i demograficznych oraz dewastacji środowiska naturalnego. Zakłada się, że funkcjonowanie państwa jest oparte na profesjonalnej, nowoczesnej, skutecznej, elastycznej i responsywnej administracji, zakorzenionej w etosie służby publicznej.

Renesans myślenia weberowskiego to przejaw dostrzeżenia, że państwo musi także korzystać z władczych i bezpośrednich form rządzenia, co nie oznacza, że ma odrzucić mechanizmy współpracy charakterystyczne dla modelu współzarządzania publicznego.

Za podstawowe instrumentarium neoweberyzmu należy uznać:

- konsolidację,
- centralizację,
- standaryzację,
- mechanizmy rozliczalności,
- promowanie zachowań etycznych,
- orientację na klienta,
- orientację na wyniki,
- dbałość o jakość świadczonych usług,
- konsultacje społeczne,
- ograniczenie kontroli ex-ante,
- profesjonalizacja służby publicznej,
- menedżerski sposób kierowania,
- wywoływanie zmian w strukturze organizacyjnej,
- upowszechnianie technologii informatycznych (Pollitt, Bouckaert, 2011; Mazur, 2016).

Upowszechnienie technologii informatycznych, cyfryzacja urzędów i procesów oraz udostępnienie e-usług publicznych to bardzo duża, choć naturalna zmiana w zarządzaniu publicznym, bo wynikająca ze zmian w otaczającym świecie. Wśród cech wspólnych z poprzednimi modelami Ch. Pollitt i G. Bouckaert wymieniają prezentowanie wyników, mierzenie efektywności charakterystyczne dla nowego zarządzania publicznego i transparentność właściwą dla idei NPG (Pollitt, Bouckaert, 2011, s. 25). Poniższa tabela (zob. tabela 1) prezentuje cechy charakterystyczne newoweberyzmu, z wyszczególnieniem elementów typowych dla weberyzmu oraz nowych.

Tabela1. Charakterystyczne cechy państwa neoweberowskiego

Elementy weberyzmu	Elementy nowe
• wzmocnienie roli państwa jako głównego aktora w rozwiązywaniu problemów związanych z globalizacją, technologiczną zmianą, wyzwaniami demograficznymi i zagrożeniami dla środowiska, • wzmocnienie roli reprezentatywnej demokracji (na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym) jako elementu legitymizacji w ramach aparatu państwa, • wzmocnienie roli administracyjnego prawa – odpowiednio zmodernizowanego w celu zachowania podstawowych zasad relacji na linii obywatel – państwo, włączając w to równość w obliczu prawa, bezpieczeństwo prawne i nadzór nad działalnością państwa, • zachowanie idei służby publicznej z wyróżniającym się statusem, kulturą i warunkami zatrudnienia.	• zorientowanie na klienta, obywatela, stworzenie kultury organizacji zapewniającej odpowiednią jakość usług, • włączenie mechanizmu konsultacji ze społeczeństwem, • większe zorientowanie na rezultaty niż zgodność z procedurą, • profesjonalizacja służby cywilnej, z nastawieniem na rozwiązywanie problemów a nie wypełnianie instrukcji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Pollitt, Bouckaert, 2011, s. 118-119).

Neoweberyzm jako nowe podejście do realizacji polityk publicznych, choć stanowi próbę odpowiedzi na mankamenty innych sposobów koordynacji, również nie jest pozbawiony wad. Za podstawowe wyzwania, przed którymi stoi neoweberowski paradygmat zarządzania publicznego, według S. Mazura należy uznać te dotyczące jego konceptualnej heterogenizacji, ambiwalencji wobec sieciowych mechanizmów zarządzania, słabości konceptualizacji zarządzania wielopoziomowego, niedookreśloności w odniesieniu do relacji między elastycznością a stabilnością oraz słabo zarysowanej konceptualizacji kombinacyjnego wykorzystania mechanizmów zarządzania publicznego (Mazur, 2016, s. 228).

Rozdział II. Centra usług wspólnych jako narzędzie zarządzania

Niniejszy rozdział został poświęcony rozważaniom na temat centrum usług wspólnych (CUW), które jest narzędziem wykorzystywanym w zarządzaniu organizacjami. Omówiono istotę i cechy charakterystyczne przedmiotowego rozwiązania organizacyjnego, jego genezę i podstawy teoretyczne, jak również wykorzystanie w sektorze rynkowym i w administracji publicznej na świecie. W wyniku prowadzonych analiz weryfikacji poddano hipotezę badawczą H1, w której założono, że centrum usług wspólnych jest rozwiązaniem organizacyjnym, które dzięki konsolidacji funkcji wspólnych przynosi wymierne korzyści w postaci standaryzacji procesów, lepszego wykorzystania technologii IT oraz bardziej racjonalnego wykorzystania zasobów. Pomocniczym pytaniem badawczym jest pytanie o korzyści z wdrożenia narzędzia, jakim jest CUW - zarówno w sektorze rynkowym, jak i administracji publicznej na świecie. Czy centrum usług wspólnych, jako przykład narzędzia wspomagającego zarządzanie organizacjami, zaimplementowane na grunt publiczny z sektora rynkowego jest korzystnym kierunkiem usprawniania administracji publicznej? Główne zagadnienia poddane analizie to przesłanki tworzenia CUW, występujące w trakcie implementacji problemy i ryzyka, czynniki sukcesu oraz osiągnięte korzyści. W celu znalezienia odpowiedzi na te pytania dokonano przeglądu i analizy literatury oraz raportów publikowanych przez Shared Service and Outsourcing Network (SSON), Związek Liderów Sektora Usług Biznesowych (ABSL), Deloitte, Institute of Management Accountants, Local Government Association, OECD oraz Komisję Europejską, prezentujących wyniki badań empirycznych dotyczących problematyki funkcjonowania CUW w sektorze rynkowym oraz w administracji publicznej na świecie.

2.1. Outsourcing – istota i źródła teoretyczne

Centrum usług wspólnych jest jedną z form zorganizowania zadań w organizacji, ściśle związaną z ideą outsourcingu. Rozważania na temat CUW należy zatem poprzedzić zdefiniowaniem pojęcia oraz omówieniem istoty i podstaw teoretycznych outsourcingu.

Termin outsourcing w bezpośrednim tłumaczeniu z języka angielskiego oznacza wykorzystanie zasobów zewnętrznych (*outside resource-using*) lub zlecanie na zewnątrz. Za jedną z podstawowych definicji outsourcingu uważana jest ta autorstwa M.F. Corbetta, według którego to wykorzystanie zatrudnienia zewnętrznych struktur, które mają wykonać zadania i prace przedsiębiorstw, z którymi przedsiębiorstwa nie umieją sobie poradzić (Świetla, 2017, s.

136). Zgodnie z definicją zaproponowaną przez M. Trockiego (2001, s. 13) outsourcing jest przedsięwzięciem polegającym na wydzieleniu ze struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa macierzystego realizowanych przez nie funkcji i przekazanie ich do realizacji innym podmiotom gospodarczym. S. Szukalski i M. Wodnicka (2016) definiują outsourcing jako strategię zarządzania, która polega na przekazaniu firmie zewnętrznej obowiązków i odpowiedzialności za wyspecjalizowane zadania, najczęściej niezwiązane bezpośrednio z profilem firmy. Outsourcing jest sposobem realizacji zadań rozwijanym w stosunkach gospodarczych.

Teoretyczne podstawy koncepcji outsourcingu sięgają jednak już czasów A. Smitha, który w swoim dziele *Bogactwo Narodów* (1776) wskazał na związek między wzrostem produktywności a specjalizacją i podziałem pracy. Przedsiębiorstwa działają efektywniej, jeśli zadania produkcyjne są podzielone wśród pracowników, specjalizujących się w konkretnej części danego procesu. W XVIII wieku na fali rewolucji przemysłowej wizja A. Smitha o relokacji produkcji zaczęła być stosowana w praktyce. Jednak praktyka outsourcingu zyskała popularność dopiero w drugiej połowie XIX wieku, dzięki rozwojowi sieci kolei od 1830 roku i wynalezieniu telegrafu w tej samej dekadzie. Późniejsze udoskonalenia technologii pozwoliły czerpać korzyści z ekonomii skali i umożliwiły szerszą kooperację na rynku regionalnym i międzynarodowym. W Stanach Zjednoczonych proces relokacji produkcji rozkwitł po wojnie secesyjnej, kiedy władze Massachusetts wprowadziły standard – przenoszono produkcję z północnych fabryk tekstylnych na południe (Mamica, 2021).

W 1975 roku, czyli dwa wieki później, O. Williamson zakwestionował rozważania A. Smitha na temat produkcji pinezek, stwierdzając, że odrębne operacje techniczne mogłyby być nie tylko wykonywane przez poszczególnych pracowników, ale nawet przez niezależne, wyspecjalizowane jednostki. Zgodnie z wcześniejszą koncepcją R. Coase'a (1937) O. Williamson twierdził, że transakcje powinny być organizowane w ramach jednostki, jeśli koszty ich realizacji są niższe niż przeprowadzenie ich przez rynek. Idee R. Coase'a i O. Williamsona dotyczące teorii kosztów transakcyjnych są znaczące dla rozwoju outsourcingu (Jarka, 2011).

Dla O. Williamsona kosztami transakcyjnymi nie są wszelkie czynniki powodujące wadliwe funkcjonowanie rynków, ale jedynie koszty transakcyjne, które mogą zostać ograniczone poprzez zastąpienie rynku wewnętrzną strukturą organizacyjną. Koszty transakcyjne funkcjonowania mechanizmu cenowego wynikają z ograniczonej racjonalności uczestników rynku, co powoduje, że zawierane kontrakty są niekompletne, a dostosowania *ex post* są kosztowne i wiążą się z występowaniem konfliktów interesów. Zastąpienie kontraktu

między dwoma niezależnymi podmiotami relacją w ramach firmy umożliwia szybsze dostosowanie. Jednak wybór systemu zarządzania relacją kontraktową jest zależny od stopnia specyficzności transakcji oraz ich częstotliwości. Koszty transakcyjne zależą od instytucji. Analiza samych kosztów transakcyjnych, bez ekonomicznej analizy instytucji, jest niewystarczająca. Reguły gry określające zasady funkcjonowania mechanizmu rynkowego, a także struktury obecnych na nim podmiotów, wyznaczają koszty transakcyjne wymiany, zarządzania oraz mierzenia (Hardt, 2009, s. 145-157, 236).

M. Janssen (2007) wśród teorii leżących u podstaw outsourcingu i jednocześnie centrów usług wspólnych wyróżnia właśnie teorię kosztów transakcyjnych. Według tego badacza teoria ta - w powiązaniu z teorią agencji, która zajmuje się relacją między mocodawcą a pełnomocnikiem opartą na podziale pracy, asymetrii informacji oraz zachowaniach środowiskowych i partnerskich - bazuje na racjonalności i biorąc pod uwagę kryterium efektywności służy wyjaśnieniu struktur outsourcingu. M. Janssen wskazuje również na teorie polityczne, społeczne, w tym zwłaszcza teorię zależności od zasobów, które służą do wyjaśnienia motywów outsourcingu. Zarówno teoria zależności od zasobów, jak i teoria kompetencji kluczowych wskazuje, że firmy powinny zachować podstawowe zdolności, a te, które nie są podstawowe nie muszą być własnością ani być kontrolowane. Teoria umów społecznych odnosi się do poglądu, że zobowiązania moralne lub polityczne są uzależnione od umowy lub porozumienia. Teoria koordynacji, na którą powołuje się autor dotyczy zarządzania współzależnościami między organizacyjnymi procesami biznesowymi. Jak podkreślał R. Coase, sam mechanizm rynkowy nie wystarcza do objaśnienia tego, jak funkcjonuje przedsiębiorstwo. Mechanizm ten decyduje o efektywnej koordynacji zasobów na rynku, jednak nie wyjaśnia jednoznacznie, dlaczego podmiot osiąga taki, a nie inny poziom efektywności. Abstrahuje on od wpływu wielu innych czynników, takich jak np. organizacja podmiotu, koordynacja wewnętrznych procesów, właściwe przygotowanie i monitorowanie zleczanych na zewnątrz funkcji lub procesów, kompetencje dostawcy i jakość dostarczanych przez niego dóbr/usług. O efektywnej koordynacji zasobów wewnątrz przedsiębiorstwa przesądza, zatem „widzialna ręka” przedsiębiorcy. Wiele decyzji o outsourcingu usług wynikało po prostu z potrzeby redukcji kosztów transakcyjnych.

Choć pojęcie outsourcingu jest stosunkowo nowe, bowiem pojawiło się w praktyce zarządzania w latach 80. XX wieku, natomiast do teorii zarządzania weszło na dobre w latach 90. XX wieku, nie oznacza to jednak, że jest zjawiskiem nowym. J.P. Foltys (2018) zwraca uwagę, że już rozwój rzemiosła jest przykładem działań outsourcingowych. Ludzie zauważyli, że nie są w stanie sami wykonywać wielu czynności ani w sensie ilościowym, ani jakościowym,

ani też rodzajowym i ekonomicznym, w wyniku czego następowała specjalizacja oraz podział pracy, które były realizowane przez zakłady rzemieślnicze. Wtedy to rozpoczął się proces wymiany produktów i usług. Realizacja owych procesów wymiany dokonywała się najpierw na geograficznie najbliższym terenie, a wraz z rozwojem środków komunikacji i transportu dokonał się proces szczególnego zdynamizowania procesu specjalizacji (Foltys, 2018, s. 9). Outsourcing był powszechny do XVIII wieku, czyli w okresie rozwoju wytwórczości rzemieślniczej. Rzemieślnik zależał od dostawców surowców oraz odbiorców wyrobów - funkcjonował więc w skomplikowanym układzie powiązań kooperacyjnych. Wolność rzemieślnicza opierała się na tym, że kluczowe kompetencje związane były z jego osobą a nie zasobami, które miał do dyspozycji. Rewolucja przemysłowa zmieniła ten układ. Źródłem przewagi konkurencyjnej stało się posiadanie i dysponowanie nowoczesnymi, wydajnymi zasobami wytwórczymi. W efekcie najważniejsze dziedziny działalności gospodarczej zostały zorganizowane na przełomie XIX i XX wieku w formie wielkich przedsiębiorstw kontrolowanych przez właścicieli kapitału. Koncentracja działalności gospodarczej i kapitału umożliwiały rozwój przedsiębiorstw, jednak zredukowany został rynek usług kooperacyjnych i nastąpił regres outsourcingu. Dominacja wielkich organizacji trwała do lat 60. XX wieku. Niepowodzenia w racjonalizowaniu działalności tych organizacji wymusiły poszukiwanie nowych rozwiązań. Zmierzały one w różnych kierunkach, a jednym z nich było dążenie do redukcji rozmiarów organizacji przy jednoczesnym zachowaniu jej siły i pozycji gospodarczej. Na ten okres, tzn. lata 60. XX wieku, przypadł rozwój kapitałowych struktur działalności gospodarczej w różnych formach, m.in. takich jak holdingi, koncerny. Jednocześnie były podejmowane próby przekazywania części zadań niezależnym partnerom rynkowym. Postęp naukowo-techniczny spowodował, że ponownie nabrały znaczenia kluczowe umiejętności - zaczął się rozwijać rynek usług kooperacyjnych, powstały warunki odrodzenia się outsourcingu w nowoczesnej postaci. Za pioniera nowoczesnego outsourcingu uznawana jest firma EDS Rossa Perota, która w 1963 roku jako pierwsza zaoferowała koncernowi Frito-Lay usługi polegające na odpłatnej realizacji jego funkcji informatycznych. Usługę tę określano wówczas jako zarządzanie sprzętem (*facilities management*). Podobne usługi w odniesieniu do różnych funkcji przedsiębiorstwa zaczęły oferować także inne firmy. Samo pojęcie outsourcingu zostało wprowadzone do praktyki w latach 80. XX wieku przez koncern General Motors - na określenie systemu zewnętrznego zaopatrzenia w części (Trocki, 2001, s. 42-45).

Do prekursorów promujących outsourcing we współczesnej gospodarce zaliczany jest H. Ford, który twierdził, że jeśli jest coś, czego nie potrafimy zrobić wydajniej, taniej i lepiej niż konkurencja, to nie powinniśmy tego robić. Koncepcja ta zdobyła popularność na początku

lat 80. XX wieku, kiedy zaczęto zwracać uwagę na rosnące znaczenie outsourcingu procesów produkcyjnych, a przedsiębiorstwa coraz częściej decydowały się na fragmentację tych procesów i zlecanie wykonywania półproduktów, podzespołów i części podwykonawcom. Następstwem tego procesu była rosnąca fragmentaryzacja produkcji i ściślejsze powiązania między kooperującymi firmami. Prawdziwą rewolucję przyniosły lata 90. XX wieku i nowe technologie, które umożliwiły szybkie i tanie przesyłanie oraz magazynowanie danych (Ciesielska, Radło, 2011, s. 13). Początkowo, kiedy przenoszono produkcję do krajów południowej Azji, motywem przewodnim była redukcja kosztów. Następnie outsourcing ewoluował, stając się strategicznym działaniem, opartym na relacjach i sieciach współpracy z dostawcami. Zmiany te najlepiej ilustruje przykład firmy Dell, która rozwinęła współpracę z dostawcami i zdecydowała skupić się na rozbudowie systemu informatycznego. Sieć współpracy, sieć dostawców, ich wiedza i potencjał stała się dla Dell częścią strategii. Podobnym przykładem jest również IBM, która traktuje partnerów uwzględniając ich strategiczną pozycję w organizacji (Mamica, 2021, s. 4).

Rozwój idei outsourcingu można podzielić na kilka etapów biorąc pod uwagę jego cele (zob. tabela 2).

Tabela 2. Etapy rozwoju outsourcingu

Okres	Charakterystyka
Lata 80. XX wieku	Metoda obniżenia kosztów
Lata 90. XX wieku	Sposób obniżenia ryzyka i budowania przewagi konkurencyjnej firmy
Koniec XX wieku	Strategia działania polegająca na przejmowaniu kluczowych kompetencji od dostawców zewnętrznych
XXI wiek	Outsourcing transformacyjny – tworzenie nowych modeli biznesowych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Trocki, 2001).

M. Trocki (2001) wskazuje na cztery podstawowe cele, wokół których ewoluowało pojęcie outsourcingu. Początkowo outsourcing był metodą na obniżenia kosztów, następnie sposobem na obniżenie ryzyka zmian technologicznych i koncepcją koncentracji na działalności kluczowej, aby w efekcie stanowić strategiczny wybór sposobu funkcjonowania.

Głównym motywem outsourcingu staje się nie tylko chęć obniżenia kosztów, ale potrzeba skupienia się na działalności podstawowej. Ł. Mamica (2021) twierdzi, że u podstaw dyskusji o outsourcingu leży łańcuch wartości M.E. Portera. W tym podejściu każda firma może

podzielić swoją działalność na dwie – podstawową i pomocniczą. Koncepcja outsourcingu zakłada transfer funkcji pomocniczych, takich jak IT, HR, których głównym celem jest redukcja kosztów i wzrost efektywności (Mamica, 2021, s. 3-4). Sama istota łańcucha wartości polega na wyodrębnieniu, za pomocą analizy całości działań firmy, zadań o znaczeniu strategicznym, co pozwala zrozumieć zasady rządzące kosztami i wskazać istniejące oraz potencjalne źródła zróżnicowania. Łańcuch wartości przedstawia łączną wartość, na którą składają się wszystkie działania wartościowe i marża. Działania wartościowe z kolei możemy podzielić na dwie kategorie – działania podstawowe i pomocnicze, wśród których M.E. Porter wyróżnia: zaopatrzenie, rozwój technologii, zarządzanie zasobami ludzkimi i infrastrukturę (Porter, 2006, s. 63-72). Tendencja do przenoszenia działalności następuje zarówno w celu zminimalizowania kosztów, jak i wykorzystania atutów lokalnych rynków. M.E. Porter rozszerzył analizę łańcucha wartości: z analizy tylko wewnętrznych składników organizacji, tj. podstawowych i pomocniczych, o analizę relacji z otoczeniem – dostawcami, klientami, kanałami dystrybucji. To dało podstawę do wyróżnienia dwóch odmian łańcucha wartości: 1) zewnętrznego, będącego skutkiem powiązań kooperacyjnych organizacji z jej dystrybutorami oraz nabywcami, oraz 2) wewnętrznego tworzonego przez samą organizację. Według M.E. Portera łańcuch wartości jest podstawowym narzędziem analizy istoty przewagi konkurencyjnej i odgrywa ważną rolę w procesie projektowania struktury organizacyjnej, który polega na skoncentrowaniu podobnych działań w ramach jednostek organizacyjnych (Porter, 2006, s. 90). Przedsiębiorstwo poprzez odpowiednie zaprojektowanie struktury procesów i czynności może wydzielić pewne działania ważne z punktu widzenia wewnętrznych związków na zewnątrz organizacji. Jednak zwraca uwagę, że stworzenie nowej formy organizacji, czyli znalezienie równowagi pomiędzy strukturą pionową – zdecentralizowaną, a poziomą – scentralizowaną, wykorzystującą wewnętrzne związki, determinuje zmiany w organizacji i wymaga modyfikacji ścisłego lub wąskiego postrzegania koncepcji autonomii oraz zmiany podejścia do systemu motywacyjnego i roli menedżerów zarządzających grupami czy sektorami. Warunkiem zwiększonej sukcesem centralizacji częściowej jest stworzenie odpowiedniej struktury i systemu motywacyjnego zachęcającego jednostki do zarządzania działaniami. Inną ważną kwestią jest stworzenie sformalizowanych i nieformalnych mechanizmów regulujących funkcjonowanie. Stworzenie nowej formy w zdywersyfikowanej firmie mimo wszystko niesie jednak ze sobą ryzyko wynikające ze wzrostu złożoności organizacji, mniejszej jednoznaczności, co generuje konflikty (Porter, 2006, s. 473, 492).

Podczas pierwszego etapu rozwoju outsourcingu, który zasadniczo trwał do końca lat 80. XX wieku przedsiębiorstwa dążyły do obniżenia kosztów operacyjnych. Outsourcing był

narzędziem, które miało sprawić, aby organizacje stały się jeszcze bardziej efektywne, miał wpłynąć na maksymalizację zysku. Był głównie realizowany na rynku lokalnym, w pobliżu firmy, opierając się na kontraktach bez powiązań kapitałowych. Rozwój outsourcingu nabrał tempa na początku lat 90. XX wieku. W tamtym okresie C.K. Prahalad i G. Hamel (1990) w artykule pt. *Kluczowe kompetencje korporacji* przedstawili nowe podejście do zarządzania strategicznego, które miało zastąpić myślenie w kategoriach strategicznych jednostek biznesu. Wnioski autorów wskazywały na konieczność przemyślenia kwestii budowania przewagi konkurencyjnej firmy. Osiągnięcie efektywności kosztowej nie było już jedynym motywem outsourcingu. Jednak firmy zaczęły szukać zewnętrznych umiejętności, kompetencji i wiedzy w celu zapewnienia wartości bardziej złożonym i strategicznie ważnym procesom. Wtedy to pojawia się pojęcie outsourcingu strategicznego. Lata 90. i koniec XX wieku to okres dużych przemian politycznych i gospodarczych, głównie w Europie, gdzie na wspólnym europejskim jednolitym rynku Unii Europejskiej możliwy stał się dostęp do zasobów na skalę wcześniej nieosiągalną. Outsourcing transformacyjny - jako koncepcja XXI wieku - ma na celu tworzenie nowych modeli biznesowych. Istotą outsourcingu transformacyjnego jest maksymalne wykorzystanie aktywów, czym charakteryzował się outsourcing tradycyjny oraz, jak postuluje strategiczny outsourcing, przejmowanie wyróżniających kompetencji od dostawców zewnętrznych. Tam gdzie outsourcing zostaje użyty do usprawnienia wewnętrznych operacji, od razu staje się narzędziem do przekształcenia firmy w kierunku form organizacyjnych, w przypadku których zintegrowana hierarchia jest wypierana przez luźno powiązane sieci organizacyjne podmiotów (Jarka, 2011, s. 154). Celem takiej współpracy jest wzrost wartości rynkowej przedsiębiorcy – zlecniodawcy. Rola usługodawcy sprowadza się do przeprojektowania procesów i zarządzania nimi, zgodnie z celami strategicznymi zlecającego. Oznacza to, że usługodawca koncentruje się na permanentnym doskonaleniu sposobów realizacji zleconych procesów, a współpraca opiera się na partnerskich powiązaniach między stronami (Szukalski, Wodnicka, 2016, s. 48).

Wpływając na zmianę struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa i jego kontaktów z otoczeniem, outsourcing ma więc charakter działań restrukturyzacyjnych. Jako przedsięwzięcie restrukturyzacyjne jest on przede wszystkim działaniem strategicznym, z realizacją którego wiążą się długofalowe zmiany i efekty. Z tych względów nie można do niego zaliczyć zwykłych zleceń na wykonanie usług. Outsourcing skutkuje bowiem przebudową systemu wokół zasadniczej działalności i zbudowaniem nowych relacji partnerskich. Przedmiotem wydzielenia, stanowiącym istotę outsourcingu, są funkcje działalności gospodarczej przedsiębiorstwa. Zestaw funkcji tworzy model funkcjonalny, obejmujący trzy ich grupy:

1. Funkcje podstawowe (operacyjne), które prowadzą bezpośrednio do powstania wyników rynkowych działalności gospodarczej, tzn. wyrobów i usług.
2. Funkcje pomocnicze, których realizacja nie prowadzi do powstania wyników rynkowych, wytworzenia wyrobów lub usług, lecz stwarza warunki niezbędne do ich powstania; do funkcji pomocniczych można zaliczyć takie zadania, jak: administracja ogólna, gospodarka materiałowa, remonty, konserwacja, transport, kontrola jakości.
3. Funkcje kierownicze obejmujące wyznaczanie celów oraz działania koordynujące realizację funkcji podstawowych i pomocniczych; do funkcji kierowniczych zaliczane są: naczelne kierownictwo, inwestycje, planowanie i organizowanie działalności, kontrola wewnętrzna, zarządzanie kadrami, zarządzanie finansami, public relations, marketing (Trocki, 2001, s. 15-18, 19).

Analiza tych funkcji stanowi punkt wyjścia do realizacji działań restrukturyzacyjnych. Zasadnicze są w tym przypadku pytania o efektywność i skuteczność realizowanych funkcji w odniesieniu do ich umiejscowienia: w strukturze czy też poza nią. Odpowiedzi na te pytania determinują wybór różnych wariantów przedsięwzięć restrukturyzacyjnych, do których M. Trocki zalicza:

1. *Partnering* - utrzymanie funkcji w strukturze przedsiębiorstwa.
2. *Outsourcing* – wydzielenie ze struktury.
3. *Insourcing* – włączenie funkcji do struktury (Trocki, 2001, s. 23-27, 67).

Mając na względzie taki podział funkcjonalny, M. Trocki (2001) rozwija definicję pojęcia outsourcingu i określa je jako złożone przedsięwzięcie obejmujące wiele przedsięwzięć cząstkowych, polegających na wydzieleniu:

- zadaniowym, czyli wydzieleniu zadania,
- personalnym, czyli wyodrębnieniu pracowników realizujących funkcję ze struktury firmy,
- majątkowym, czyli wyodrębnieniu i zagospodarowaniu na inne potrzeby albo zlikwidowaniu składników majątkowych,
- organizacyjnym, czyli wyłączeniu systemu działania realizującego wydzieloną funkcję z przedsiębiorstwa macierzystego,

- zarządczym, czyli zmianie właściciela podmiotu odpowiedzialnego za realizację funkcji.

Outsourcing - jako jeden z wariantów działań restrukturyzacyjnych - może przybierać różne formy, a w konsekwencji różne modele. W oparciu o przegląd literatury w tabeli 3 przedstawiono rodzaje outsourcingu.

Tabela 3. Rodzaje outsourcingu

Kryterium podziału	Rodzaj
Forma	• Outsourcing kapitałowy • Outsourcing kontraktowy
Według działów/funkcji	• Outsourcing informatyczny • Outsourcing logistyczny • Outsourcing usług księgowych • Outsourcing finansowy • Outsourcing kadrowo-płacowy • Outsourcing usług HR
Głębokość zmian	• Outsourcing wewnętrzny • Zlecenie: funkcji, procesu, produktu, usługi • Co-sourcing • Outsourcing oparty na korzyściach • Business Process Outsourcing BPO • <i>Contracting outsourcing</i> • Outsourcing wirtualny

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Trocki, 2001; Szukalski, Wodnicka, 2016; Foltys, 2018).

Najczęściej spotykanym podziałem jest podział na outsourcing kapitałowy i outsourcing kontraktowy. Z outsourcingiem kontraktowym mamy do czynienia, gdy rezygnujemy z realizacji funkcji w strukturze i przekazujemy jej wykonanie niezależnemu podmiotowi na podstawie kontraktu. Podstawą wydzielenia kontraktowego jest analiza efektywności osiągniętych celów. Gdy natomiast wydzielamy funkcję z przedsiębiorstwa w postaci powiązanej kapitałowo spółki córki, to mówimy o outsourcingu kapitałowym (Trocki, 2001, s. 1).

Biorąc pod uwagę głębokość zmian, czyli zakres prac oddawanych firmie zewnętrznej i relacje między partnerami outsourcingu, można wyróżnić wiele rodzajów outsourcingu. Outsourcing wewnętrzny dotyczy usług serwisowych, remontowych i naprawczych na rzecz innych komórek organizacyjnych firmy. W co-sourcingu wykonawca usługi korzysta z pracowników zakładu zlecającego. Outsourcing oparty na korzyściach to forma współpracy, kiedy zlecający dzieli się zyskami z firmą outsourcingową tylko wtedy, gdy strony wygenerują zysk. W modelu BPO zleca się podobszary, funkcje lub procesy firmie zewnętrznej, a firma, wykorzystując swój potencjał, modyfikuje realizowany zakres projektu. W outsourcingu kontraktowym zlecający zleca wykonanie danej usługi, produktu, projektu, obszaru, ale zarazem nadzoruje wszystkie etapy realizacji. Outsourcing wirtualny, rozwijany współcześnie, wykorzystuje technologie informatyczne (Foltys, 2018, s. 54-61).

Odrębne są pojęcia *offshoring* lub *outsourcing offshore*, czyli praktyka wynajmowania specjalistycznych kompetencji posiadanych przez firmy zagraniczne i zlokalizowanych w innym kraju do realizacji procesów biznesowych, które znajdują się poza głównym obszarem działalności firmy zlecającej, w celu redukcji kosztów, poprawienia jakości lub zwiększenia wydajności. Istota outsourcingu zarówno w wersji dostawców krajowych (*onshore*), jak i zagranicznych (*offshore*) może być przedstawiona jako delegowanie zadań pomiędzy firmami, a nie wewnątrz nich (Foltys, 2018, s. 23). Samo pojęcie offshoring pochodzi od angielskiego słowa *offshore*, czyli „poza brzegiem”, i oznacza lokalizowanie działalności poza granicami kraju. Funkcjonujące tam podmioty gospodarcze podlegają prawnym i skarbowym regulacjom innego państwa. Offshoring usług oznacza przenoszenie korporacyjnych centrów usług do odległych lokalizacji (Szukalski, Wodnicka, 2016, s. 275). Obok offshoringu w literaturze funkcjonuje również pojęcie *nearshoring*, tj. przeniesienie procesów do innego kraju w tej samej części świata (Micek, Działek, Górecki, 2010, s. 14).

Zwracając uwagę na znaczący wzrost sektora usług w gospodarce, J. Wirtz, S. Tuzovic i M. Ehret (2015) przedstawiają zmiany zachodzące w strukturze przedsiębiorstw, polegające na outsourcingu usług, które mogą przybierać różne formy. W przedstawionym przez autorów modelu outsourcingu i offshoringu (zob. tabela 4) pojawia się pojęcie *shared service*.

Tabela 4. Modele biznesowe outsourcingu i offshoringu usług

Organizacja	W kraju	W środowisku międzynarodowym
W ramach przedsiębiorstwa Cechy	<i>Domestic shared service</i> Centralizacja procesów i zasobów w ramach przedsiębiorstwa w kraju macierzystym, filie w kraju	<i>Offshored shared service</i> Centralizacja procesów i zasobów w ramach przedsiębiorstwa w środowisku międzynarodowym – filie za granicą
Poza przedsiębiorstwem Cechy	<i>Domestic Outsourced Service</i> Zasoby pozyskane z zewnątrz od dostawców krajowych	<i>Outsourced and Offshored Service</i> Zasoby pozyskane z zewnątrz od zagranicznych dostawców

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wirtz, Tuzovic, Ehret, 2015).

Współcześnie zastosowanie outsourcingu w organizacji zdynamizował proces globalizacji oraz rozwój cyfryzacji. Coraz więcej międzynarodowych firm, aby obniżyć koszty obsługi procesów korporacyjnych, poszukiwało możliwości wyodrębnienia i przeniesienia funkcji wsparcia swojej działalności do tańszych lokalizacji. Tak materializowała się idea CUW w sektorze rynkowym. Firmy korzystające z usług BPO (*business process outsourcing*) „pozbywały się” pewnych procesów biznesowych, które nie były uważane za kluczowe dla organizacji, rezygnując z samodzielnego ich prowadzenia na rzecz kupowania tych usług na zewnątrz. Najczęściej były to procesy telemarketingowe, księgowo-finansowe czy IT. Charakterystyka tego rozwiązania organizacyjnego została przedstawiona w poniższym podrozdziale.

2.2. Istota i charakterystyka centrum usług wspólnych

W literaturze przedmiotu wyróżnia się wiele definicji centrum usług wspólnych (CUW). CUW uznawane jest m.in. za narzędzie, formułę organizacyjną, model, a nawet strategię. Według B. Bergerona (2003) CUW to strategia współpracy, w której istniejące funkcje biznesowe są skoncentrowane w nowej, półautonomicznej jednostce biznesowej posiadającej własną strukturę zarządczą, powołanej w celu zwiększenia wydajności, generowania wartości dodanej, oszczędności kosztów oraz lepszej obsługi klientów wewnętrznych. Model wdrożeniowy usług wspólnych zasadniczo polega na optymalizacji zasobów ludzkich, kapitału, czasu i innych zasobów przedsiębiorstwa (Bergeron, 2003, s. 3). To formuła organizacyjna, będąca hybrydą modeli zarządzania, odrębną od outsourcingu i typowej centralizacji, łącząca podejście rynkowe do zarządzania przy jednoczesnym zachowaniu kontroli wewnętrznej (Herbert, Seal,

2012). Pojęcie to ściśle wiąże się z redukcją kosztów, specjalizacją i geograficzną koncentracją (Tambo, Bækgaard, 2014). Jak wskazują T. Burns i K. Yeaton (2008), wielu autorów definiuje CUW jako koncentrację lub konsolidację funkcji, procesów, działań, usług lub zasobów do wyodrębnionej jednostki. Jednak konstrukcja centrum nie jest prostym przykładem ani konsolidacji funkcji, ani centralizacji. Jest raczej rozwiązaniem hybrydowym, z modelem współpracy zbliżonym do typowych rozwiązań funkcjonujących na otwartym rynku, w którym ważna jest umowa/porozumienie pomiędzy jednostkami, będącymi dostawcą i odbiorcą usług (Burns, Yeaton, 2008, s. 9). R. McIvor M. McCracken, M. McHugh (2011) określają CUW jako strategię osiągania wzrostu efektywności i poprawy jakości świadczonych usług. Ciekawe jest spojrzenie T. Tambo i L. Bækgaarda (2014), dla których CUW, będąc niezależną jednostką, skupia się na własnym rozwoju, na wzmacnianiu profesjonalizmu. Z tego punktu widzenia centrum skupione na budowaniu swojej pozycji staje się częścią strategii rozwoju firmy. Umowy o wspólnych usługach są postrzegane jako strategia zmierzająca do wzrostu efektywności i poprawy jakości świadczenia usług w zakresie funkcji wsparcia, takich jak: finanse i księgowość, zasoby ludzkie oraz zamówienia publiczne (McIvor, McCracken, McHugh, 2011). CUW można więc zdefiniować jako wyodrębnioną organizacyjnie jednostkę, której zadaniem jest świadczenie usług z zakresu funkcji wsparcia na rzecz określonej organizacji. Są to zwykle usługi o charakterze pomocniczym, takie jak obsługa księgowa, kadrowa, płacowa, informatyczna, obsługa procesu zamówień i zakupów. Ideą tego narzędzia jest przekonstruowanie zadań wykonywanych przez dany podmiot, ich usprawnienie, a następnie połączenie i realizacja przez jedną wyodrębnioną jednostkę. Model ten pozwala na uzyskanie oszczędności poprzez konsolidację funkcji wspólnych i efekt skali, a jednocześnie dzięki specjalizacji i stałemu pomiarowi efektywności możliwe jest znaczne podniesienie jakości usług (Łukaszczyk, 2018).

Tak zdefiniowane CUW nie jest zatem rozwiązaniem stworzonym w celu centralizacji procesów wsparcia wewnętrznego „pod jednym dachem” i mandatem korporacyjnym, nie jest również prostym przeprojektowaniem istniejących procesów wsparcia, ale jest głęboką zmianą. Jak twierdzi Z. Czepelak (2016), choć pozornie może się to wydawać podobną formułą do centralizacji zadań, to na poziomie szczegółowych rozwiązań organizacyjno-zarządczych zachodzą zasadnicze różnice. Zdaniem L. Hawrysz (2015) idea CUW sprowadza się w głównej mierze do standaryzacji i konsolidacji. W wyniku konsolidacji często następuje wydzielenie odrębnej jednostki, która ma dostarczać szczególne usługi przy najniższych kosztach i jak najwyższej jakości.

W literaturze często zwraca się uwagę na fakt, że pojęcie CUW nie jest tożsame ani z centralizacją, ani z outsourcingiem - to wydzielona w ramach organizacji struktura zorientowana na realizację czynności na zasadzie świadczenia usług, pozwalająca osiągnąć oszczędności poprzez konsolidację funkcji i korzyści skali (Banachowicz, 2008; Burns, Yeaton, 2008; Hawrysz, 2015; Szukalski, Wodnicka, 2016; Łukaszczyk, 2018). Często jest też określane jako etap w ewolucji organizacyjnej, dzięki któremu organizacje mogą wybierać procesy do outsourcingu.

Podsumowując, CUW odznaczają się pewnymi charakterystycznymi cechami wspólnymi, które zostały wymienione w poniższej tabeli (zob. tabela 5).

Tabela 5. Cechy charakterystyczne CUW

1	Wyodrębniona organizacyjnie jednostka posiadającą umiarkowany lub wysoki stopień autonomii
2	Niezależna, wyodrębniona organizacja, realizująca funkcje wsparcia, nastawiona na satysfakcję klienta i ciągłe doskonalenie
3	Świadczy jasno określone usługi oparte na procesach na rzecz jednej lub większej liczby jednostek w ramach grupy
4	W pełni odpowiedzialna za zarządzanie własnymi kosztami, jakością oraz terminowością świadczonych usług
5	Głównym motywem utworzenia jest redukcja kosztów ogólnych osiągnięta poprzez efekt skali
6	Celem wydzielania części usług z organizacji jest uwolnienie czasu, energii i zasobów potrzebnych na realizację kluczowej działalności
7	Prowadzi zazwyczaj działalność gospodarczą
8	W ramach CUW następuje konsolidacja procesów i funkcji
9	Narzędzie poprawy efektywności i wydajności bez konieczności utraty kontroli
10	Realizuje zoptymalizowane i wystandaryzowane procesy, wyodrębnione dla funkcji wsparcia, mające poprawić obsługę procesów biznesowych
11	Realizowane przez CUW działania są powtarzalne, wystandaryzowane, w maksymalnym stopniu zautomatyzowane
12	Głównym zadaniem jest dostarczanie procesów wsparcia, tj. obsługa finansowa, kadrowa, IT na rzecz innych jednostek w grupie
13	Działa w oparciu o umowę o gwarantowanym poziomie świadczenia usług (SLA), zawierane z klientami wewnętrznymi
14	Głęboka zmiana organizacyjna polegająca na transformacji i koncentracji istniejących zasobów w sposób wzajemnie korzystny

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Bergeron, 2003; Janssen, Joha, 2006; Banachowicz, 2008; Łukaszczyk, 2018, Ciołek, 2018).

Centra są więc konstrukcją organizacyjną, która pozwala łączyć korzyści z centralizacji i decentralizacji, zapewniając utrzymanie kontroli nad decyzjami, przy jednoczesnym

zapewnieniu efektu skali. Celem wydzielania części usług z organizacji jest uwolnienie czasu, energii i zasobów potrzebnych na realizację kluczowej działalności. Przez konsolidowanie i ulepszanie części usług możliwa jest koncentracja na obszarach strategicznych oraz dostarczanie usług kluczowych z punktu widzenia organizacji (Walsh, McGregor-Lowndes, Newton, 2008). Podkreśla się, że poprzez konsolidację działań w ramach centrum, w odróżnieniu od outsourcingu, przedsiębiorstwo może osiągnąć lepszą kontrolę nad działalnością, a także utrzymać i rozwijać wiedzę oraz umiejętności w ramach własnych struktur. Ponadto w efekcie utworzenia centrum usług wspólnych całe przedsiębiorstwo ma możliwość poprawy efektywności i wydajności bez konieczności utraty kontroli oraz rozwoju usług wykraczających poza zwykłą funkcję wsparcia (Herbert, Seal, 2012).

Potencjalne korzyści z utworzenia CUW wynikają w głównej mierze z faktu, że w przedmiotowym rozwiązaniu organizacyjnym poprzez konsolidację funkcji wspólnych uzyskuje się efekt skali, a CUW będąc jednostką funkcjonującą w ramach korporacji, działa pod ciągłą presją na zwiększanie efektywności ze strony klientów wewnętrznych. Do tych korzyści, według B. Bergerona, należy zaliczyć:

- redukcję kosztów,
- poprawę jakości obsługi,
- skupienie się na działalności podstawowej,
- lepsze wykorzystanie zasobów,
- zwiększoną wydajność,
- wzrost efektywności,
- standaryzację procesów,
- lepsze wykorzystanie technologii,
- dostęp do technologii,
- korzyści skali,
- kontrolę (Bergeron, 2003, s. 6).

Biorąc pod uwagę potencjalne korzyści, koncepcja CUW od lat jest wykorzystywana, zwłaszcza w sektorze rynkowym. Sama koncepcja, będąc przykładem działań outsourcingowych, została wprowadzona w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej w latach 80. XX wieku. Za prekursorów tej koncepcji uznawane są General Electric i Baxter Healthcare oraz Johnson&Johnson i American Express, które przebudowały funkcje księgowe w celu lepszej obsługi spółek zlokalizowanych na świecie. Mimo iż Ford zastosował koncepcję

centrum usług księgowych już na początku lat 80. XX wieku, to dopiero od połowy lat 90. przyjęła się ona w Europie (początkowo w krajach skandynawskich i Wielkiej Brytanii). Budowa centrów przez takich potentatów, jak Intel, Whirlpool, Alergen udowodniła, że koncepcja jest możliwa do wdrożenia i użyteczna w europejskich warunkach heterogeniczności systemów prawno-podatkowych, różnorodności językowej i kulturowej. Druga fala na początku lat 90. XX wieku objęła kraje Beneluksu, a kolejna w 1995 roku półwysep iberyjski. Od połowy lat 90. wiele korporacji, które wykorzystywały CUW w USA i Europie (American Express, Oracle, Hewlett Packard), rozszerzyły ich zasięg na Amerykę Południową i Azję. Firma GM jako jedna z pierwszych zreorganizowała służby finansowe i procesy księgowe we wszystkich swoich spółkach, tworząc regionalne centra usług księgowych w Tempe USA, Sao Paulo w Brazylii, Johannesburgu w RPA, Barcelonie w Hiszpanii i w Indonezji. Podobnie było w przypadku Thomson, który na początku XXI wieku przeszedł reorganizację konsolidując funkcje wsparcia i tworząc 3 centra. Następnie centra te przekazano do firmy outsourcingowej, która przejęła pracowników i kontakty. Wśród firm, które wdrożyły ideę CUW w Polsce jako pierwsze są: Lafarge Cement, Thomon Polkolor, Górnośląskie Zakłady Energetyczne, TP SA, KGHM Polska Miedź, Polska Grupa Farmaceutyczna. Analiza praktyk wdrożeniowych centrów wskazuje, że koncepcja ta daje najwięcej korzyści organizacjom, które:

- mają rozproszoną strukturę geograficzną,
- mają wiele jednostek, oddziałów, spółek,
- gdzie funkcje wsparcia zarządzane są niezależnie, dublują się w każdej jednostce,
- brakuje standaryzacji procesów i procedur,
- poszczególne jednostki są zbyt małe, żeby wykorzystać narzędzia informatyczne lub automatyzację,
- trudno jest uzyskać informację zarządczą na szczeblu centralnym, istnieją duże różnice kosztów przetwarzania informacji pomiędzy jednostkami (Pniewski, 2008, s. 339-344).

CUW pozwala na redukcję funkcji powielanych w oddziałach i skoncentrowanie ich w jednym miejscu, co umożliwia obniżkę kosztów bezpośrednich oraz wykorzystanie korzyści skali świadczonych usług. Taki scentralizowany model operacyjny, wykorzystywany w świecie korporacji wymagał odpowiednich systemów informatycznych (w celu możliwości świadczenia usług na odległość). Biorąc pod uwagę fakt, że szczególnie duże efekty uzyskuje się, gdy poszczególne firmy realizują niezestandaryzowane, rutynowe, wykonywane we

wszystkich jednostkach organizacji procesy, to najpowszechniej stosowano ten model w odniesieniu do takich funkcji, jak finanse i księgowość (Szukalski, 2012, s.110) .

Zdaniem M. Janssen i A. Joha (2006) podstawowym celem dokonywania zmian organizacyjnych i tworzenia CUW w organizacjach jest przede wszystkim redukcja kosztów i podniesienie jakości świadczonych usług. Obok oszczędności finansowych i podniesienia jakości usług, wśród pozostałych celów należy wymienić:

- efektywniejsze wykorzystanie zasobów ludzkich,
- większą dostępność do informacji,
- poprawę funkcjonowania jednostki dzięki standaryzacji procesów i procedur,
- lepszą kontrolę wewnętrzną,
- lepszy obieg dobrych praktyk i wiedzy w organizacji,
- skupienie jednostek na działalności podstawowej.

Z perspektywy efektu skali tworzenie CUW ma sens, gdy korporacja ma wiele lokalizacji, dużą liczbę spółek zależnych czy oddziałów, z których każdy realizuje we własnym zakresie różne funkcje (zamówienia, płatności, HR). Tworzenie centrum zawiera istotne pierwiastki innowacyjne, obejmujące innowacje procesowe i organizacyjne. Procesowy charakter innowacji oznacza budowę nowego systemu świadczenia usług, ich oceny jakościowej i kontroli. Wymaga to analizy przebiegu procesów, ich standaryzacji i harmonizacji. Standaryzacja polega na wdrożeniu najlepszych praktyk, ujednoliceniu procedur, technologii, automatyzacji procesów, systemów przepływu dokumentacji, wdrożeniu systemów Enterprise Resource Planning (ERP), elektronicznej wymianie danych. Pozwala na wyeliminowanie ingerencji pracownika w procesy. Innowacje organizacyjne związane są z przekształcaniem struktur organizacyjnych i wdrożeniem zaawansowanych technik zarządzania oraz nowych lub zmienionych strategii działania. Na ogół przyjmuje się, że budowa własnego centrum jest korzystniejsza, gdy zlecenie na zewnątrz pewnych funkcji mogłoby zaszkodzić reputacji, wpłynąć negatywnie na jakość usług i bezpieczeństwo. Ponadto zbudowanie własnego centrum pozwala na wykorzystanie własnego potencjału kapitału ludzkiego. Wydzielenie procesu do zewnętrznego operatora jest korzystne, gdy daje możliwość obniżki kosztów usługi, zmniejsza zapotrzebowanie na inwestycje w zakresie dostępu do wiedzy, uproszczenia struktury i procedur organizacyjnych (Szukalski, Wodnicka, 2016, s. 189).

Podstawą decyzji o zmianie reorganizacyjnej jest wyodrębnienie i zdefiniowanie procesów, określenie kolejności ich występowania i wzajemnego oddziaływania. Następnie

konieczne jest ustalenie kryteriów i metod zagwarantowania skuteczności przebiegu procesów oraz ich kontroli, wypracowanie metod mierzenia, monitorowania i ich analizy, jak również zapewnienia zasobów i informacji niezbędnych do przebiegu procesów. Analiza logiki procesów pozwala na kolejne działania polegające na standaryzacji procesów, zasobów, technologii, a później ich centralizację. To wstęp do przebudowy całej organizacji, w której CUW jest jednostką biznesową, a nie tylko funkcją centralną. Centrum świadczące usługi na rzecz innych jednostek w ramach korporacji wymaga przede wszystkim automatyzacji i pełnej standaryzacji wszystkich procesów. Pozwala to na stworzenie jednolitego i zintegrowanego systemu operacyjnego (Szukalski, 2012, s. 112). Modelowanie i mapowanie procesów biznesowych, które jak zauważa A. Stabryła (2009, s. 208) polega na standaryzacji procesów, procedur i relacji między nimi z perspektywy pragmatyki zarządzania, ma m.in. na celu uzyskanie obrazu procesów w przedsiębiorstwie, ocenę efektywności pracy realizowanej w procesie, eliminację niepotrzebnych zadań, zidentyfikowanie obszarów do usprawnienia, zarządzanie ryzykiem, przeprowadzenie reorganizacji, restrukturyzacji, wdrożenie usprawnień i w efekcie outsourcing procesów.

Niezależnie jednak od tego, jak postrzegamy CUW, mamy do czynienia z transformacją w strukturze i organizacji pracy, gdzie zmienia się charakter powiązań pomiędzy elementami struktur, pojawiają się nowe ich elementy, nowe role, funkcje i cele. Ma również miejsce reorganizacja kadrowa - i to ten czynnik wydaje się największym wyzwaniem w procesie tworzenia centrum. Pojawia się problem decyzyjności, kompetencji, jak również kontroli i gwarancji świadczenia usług. Zgodnie z teorią ładu korporacyjnego i teorią agencji w relacji pełnomocnik-mocodawca mogą się pojawić konflikty wynikające z asymetrii informacji, czyli niejednakowego dostępu do informacji, rozbieżności celów i różnego nastawienia do ryzyka. Relacja ta wymaga więc precyzyjnego określenia warunków realizacji powierzonych zadań, ustalenia systemu kontroli i gwarancji usług w drodze umowy lub porozumienia między stronami. Fundamentalną cechą centrów jest ich dynamika (Tambo, Bækgaard, 2014). CUW nie są rozwiązaniem statycznym, centra rozwijając swą działalność często tworzą kolejne centra, przenoszą funkcje i odpowiedzialność za nie do partnerów. W ten sposób centra stają się narzędziem szeroko rozumianego zarządzania, które - jak je definiuje R.W. Griffin (2003, s. 6.): *jest zestawem działań obejmujących planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewożenie (kierowanie ludźmi i kontrolowanie), skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny*. Prowadząc rozważania o sprawności i skuteczności działania, T. Kotarbiński (1975, s. 104) charakteryzuje pojęcie skuteczności jako takie

działanie, które prowadzi do zamierzonego skutku. Jako prakseologa interesowały go wszelkie formy zmniejszonego zużycia zasobów dla uzyskania danego celu, tj. oszczędności, jak również wszelkie formy wzmaganie osiągnięć przy danym zużyciu zasobów, co jest istotą wydajności. T. Kotarbiński definiuje również pojęcie racjonalizacji działania - jako jego ulepszenie dokonane przez obmyślenie udoskonaleń w planie. Rozważania T. Kotarbińskiego są wciąż aktualne, gdyż wszystkie stosowane w zarządzaniu organizacjami narzędzia powinny usprawniać ich działanie.

Celem tworzenia CUW jest przede wszystkim wzrost sprawności oraz podniesienie efektywności działania, jednak należy mieć na uwadze szereg ryzyk związanych z jego wdrożeniem. T. Elston i M. MacCarthaigh (2016) wskazują na 5 podstawowych czynników, które mają wpływ na opłacalność kosztową wdrożenia zmiany organizacyjnej, a mianowicie:

1. Rosnące koszty początkowe.
2. Wzrastające koszty transakcyjne – koszty dostosowania procedur, koszty koordynacji.
3. Obniżenie jakości usług - zmniejszenie innowacyjności.
4. Dublowanie funkcji i zadań poprzez pozostawienie części zadań w komórkach macierzystych.
5. Koszty alternatywne.

Za podstawowe czynniki utrudniające rozwój inicjatyw związanych z CUW uznaje się brak znormalizowanych procesów oraz niedostateczne wsparcie ze strony kierownictwa wyższego szczebla. Paradoksalnie, zagrożeniem dla CUW jest dążenie do jak najszybszej automatyzacji procesów, co w ostatecznym rozrachunku może prowadzić do likwidacji centrów. Czynnikiem decydującym o powodzeniu przedsięwzięcia, jakim jest utworzenie centrum jest wybór lokalizacji, ponieważ najważniejszym kryterium są koszty pracy. Inne istotne wyznaczniki to dostępność pracowników, jakość kandydatów i możliwości. Jedną z najpoważniejszych barier rozwoju jest fluktuacja kadr (Banachowicz, 2008, s. 317-326).

B. Bergeron (2003) dzieli ryzyka związane z funkcjonowaniem CUW na obszary dotyczące zarządzania, uwarunkowań politycznych, finansów, prawa, technologii oraz rynku. Kluczowe ryzyka w odniesieniu do zdefiniowanych obszarów przedstawiono w poniższej tabeli (zob. tabela 6).

Tabela 6. Obszary ryzyka dla usług wspólnych

OBSZAR RYZYKA	RYZYKA
Zarządzanie	• Strategia wdrażania • Przywództwo • Zmienność rynku • Marketing i sprzedaż • Złożoność struktury raportowania • Wymagania dotyczące zasobów • System nagród • Koncentracja na jednostce usług wspólnych • Sprzedawcy
Polityka	• Przepisy krajowe • Przepisy międzynarodowe • Organizacje normalizacyjne
Finanse	• Kreatywne praktyki księgowe • Konkurs • Środowisko gospodarcze • Inwestycje infrastrukturalne • Utracone koszty alternatywne • Partnerstwa strategiczne • Presja czasu
Prawo	• Prywatność klienta • Oszustwo • Własność intelektualna • Zagrożenia międzynarodowe
Technologia	• Archiwizacja • Pojemność • Interfejsy • Skalowalność • Bezpieczeństwo • Standardy • Użyteczność
Rynek	• Zwiększone oczekiwania

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Bergeron, 2003, s. 241).

Proces wdrażania CUW wiąże się z wyzwaniami dotyczącymi zasobów ludzkich, w tym kwestiami przygotowania, przeszkolenia i utrzymania dobrych pracowników. Zmiana kultury, większe oczekiwania kierownictwa, większa niepewność, wyższa odpowiedzialność, obniżona samoocena, presja na innowacyjność i efektywność, nowy styl zarządzania, nowa struktura raportowania oraz zakłócenie stylu życia osobistego to powszechne czynniki wywołujące stres u pracowników i wpływające negatywnie na efektywność pracy (Bergeron, 2003, s. 8).

Jak wynika z analizy literatury dotyczącej CUW, ich cechą charakterystyczną jest dążenie do poprawy sprawności, efektywności i skuteczności działania, a sam proces wdrożenia jest głęboką zmianą organizacyjną, która wymaga zaangażowania kierownictwa i konsekwencji w działaniu na każdym etapie zarządzania zmianą. Podkreśla się ogromną rolę zasobów, w tym w szczególności zasobów wiedzy (Herbert, Seal, 2012; Maatman, Bondarouk, 2014). Transfer wiedzy ma szczególne znaczenie, zwłaszcza w sytuacji, gdy tworzymy centra w odmiennym kulturowo środowisku. Zdolności menedżerskie są przez wielu autorów postrzegane jako kluczowe kompetencje w trakcie tworzenia CUW.

Najważniejsze negatywne konsekwencje zmian to kwestie związane z zarządzaniem ludźmi. Niezrozumienie idei i jej odrzucenie z obawy przed utratą miejsca pracy to najczęściej wskazywane problemy. W celu ich wyeliminowania należy zwrócić uwagę na podstawowe, wymienione poniżej czynniki sukcesu. (zob. tabela 7). Wdrożenie CUW wymaga dobrego przygotowania, konkretnego planu oraz koordynacji i konsekwencji w działaniu. W tabeli 7 zamieszczono zidentyfikowane w ramach przeglądu literatury kluczowe czynniki sukcesu dotyczące wdrożenia zmian organizacyjnych polegających na utworzeniu CUW.

Tabela 7. Kluczowe czynniki sukcesu związane z wdrożeniem CUW

Czynnik sukcesu	Opis
Skuteczne przywództwo	• jasno zdefiniowane cele • przedsiębiorczość • pozytywne nastawienie • zaplanowanie i wdrożenie strategii komunikacji • elastyczność • umiejętność jasnego formułowania wizji firmy, • kompetencje w zakresie narzędzi analitycznych • umiejętność zarządzania projektami • wsparcie kierownictwa wyższego szczebla • efektywna komunikacja • umiejętność zarządzania zmianą • etapowe podejście do zarządzania • umiejętność budowania właściwych relacji • włączenie pracowników i kierowników wszystkich szczebli zarządzania

	• włączenie zewnętrznych ekspertów w celu ustalenia właściwych kontaktów • ustalenie wskaźników oceny efektywności
Efektywna siła robocza	• dostępność wykwalifikowanych pracowników, • odpowiednia kultura biznesowa • wysokie morale pracowników i otwartość na zmiany • skuteczna komunikacja
Możliwości rynkowe	• atrakcyjność branży • bariery wejścia dla konkurencji • potencjał wzrostu biznesu • jasno określony rynek, potencjał zysku
Doskonałość operacyjna	• plan zarządzania zasobami • wdrożenie strategii marketingu, produkcji, finansów oraz badań i rozwoju • struktura organizacyjna ułatwiająca proces biznesowy • właściwe relacje z pracownikami • plan i wdrożenie strategii poprawy wydajności procesów • ustandaryzowanie procesów • wdrożenie strategii zarządzania zmianą • regularne monitorowanie
Przewaga technologiczna	• odpowiednie systemy i infrastruktura, która będzie wspierać procesy firmy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Bergeron, 2003; Burns, Yeaton, 2008; McIvor, McCracken, McHugh, 2011).

Z zestawionych powyżej danych wynika, że kluczową determinantą sukcesu są zasoby wewnętrzne – zasoby ludzkie zarówno na szczeblu kierowniczym, jak i na niższych szczeblach oraz odpowiednio przygotowana infrastruktura, w tym głównie informatyczna. Na powodzenie projektu ma również wpływ branża, w której funkcjonuje jednostka macierzysta i jej potencjał rozwoju. Jak wynika z analizy, kwestie zdolności do doskonalenia operacyjnego są ściśle związane ze skutecznym zarządzaniem zmianą.

2.3. Modele funkcjonalne i sposoby tworzenia CUW

Współczesne konstrukcje organizacji podlegają dynamicznym zmianom wynikającym przede wszystkim z procesu globalizacji i rozwoju przestrzeni wirtualnej. Odzwierciedleniem tych procesów są schematy struktur organizacyjnych. Schemat struktury organizacyjnej, czyli układ elementów struktury organizacyjnej i wzajemnych zależności między tymi elementami, służący do zarządzania organizacją nie jest stały, dany raz na zawsze, lecz zmienia się pod wpływem czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Wśród tych czynników możemy wskazać m.in.: stosowane technologie, kompetencje pracowników, produkty i usługi, współpracę z interesariuszami, otoczenie organizacji, wykorzystanie przestrzeni wirtualnej, stopień ryzyka prowadzonej działalności. Podstawową przesłanką dla organizacji definiującej swoją strukturę organizacyjną jest realizacja założonych celów. J. Foltys (2018) analizując zagadnienie outsourcingu dokonuje przeglądu struktur - od funkcjonalnej, poprzez wydziałową, macierzową, projektową, do struktury w ujęciu procesowym. Podejście procesowe to spojrzenie na organizację w aspekcie dynamicznym i interaktywnym. Stosowanie outsourcingu dynamizuje bardzo szybko rozwijającą się współcześnie koncepcję zarządzania, jaką jest sieciowanie (Foltys, 2018, s. 78-88). Obecnie informacja odgrywa najbardziej znaczącą rolę, a jej uwzględnienie zarówno w relacjach wewnątrz organizacji, jak i w relacjach z otoczeniem jest składową determinującą funkcjonowanie i rozwój każdej organizacji. Zatem struktury muszą wykazywać się elastycznością, aby wspomagać proces rozwoju organizacji. Zdaniem autora niezbędne w procesie konstrukcji współczesnej organizacji jest wykorzystanie koncepcji networkingu. Networking funkcjonuje na poziomie międzyorganizacyjnym i zakłada stwarzanie oraz wykorzystywanie relacji z innymi organizacjami, np. dostawcami, klientami i konkurentami. Networking to planowanie i budowanie sieci trwałych kontaktów biznesowych. Koncepcja networkingu komponuje się z koncepcją outsourcingu. Stosowanie outsourcingu we współpracy z takimi koncepcjami, jak *lean management*, strategiczna karta wyników, sieciowanie, podejście procesowe, zarządzanie zmianą czy zarządzanie projektami pozwala budować optymalne struktury, harmonizujące funkcjonowanie i rozwój organizacji z jej wewnętrznymi i zewnętrznymi uwarunkowaniami. Outsourcing umożliwia stworzenie „chmury” zapasowych, kompatybilnych, uzupełniających zasobów dla organizacji - niezbędnych aktualnie, ale także w przyszłości, i dostarczanych w systemie *just in time* (Foltys, 2018, s. 328).

CUW wpisują się w model organizacji i określony etap jej rozwoju. W teorii organizacji znanych jest wiele form i rodzajów struktur organizacyjnych, które są pochodną podstawowej formuły wydziałowej struktury organizacyjnej. Dostosowując strukturę organizacyjną do jej

wielkości, profilu i innych parametrów, należy brać pod uwagę oczekiwany sposób zarządzania i podejmowania decyzji. Pojawia się wówczas pytanie, czy ma to być struktura scentralizowana, zintegrowana czy o niskim stopniu integracji (Modrzyński, 2018). Pomimo odmiennego środowiska prawnego sam proces tworzenia centrów w sektorze publicznym i sektorze rynkowym jest zbliżony.

W sektorze rynkowym można wyodrębnić trzy podstawowe modele CUW:

1. Centra usług współdzielonych/wspólnych, które pracują na rzecz realizacji wewnętrznych potrzeb dużego, często rozproszonego terytorialnie podmiotu lub grupy kapitałowej.
2. Centra typu BPO (Business Process Outsourcing), tj. samodzielne jednostki obsługujące podmioty, jako firmy zewnętrzne.
3. Centra typu badawczo-rozwojowego R&D (research and development), których aktywność skupia się na powiększeniu zasobów wiedzy i technologii znajdujących się w posiadaniu podmiotu (Świetla, Wójcik-Jurkiewicz, 2017).

W literaturze przedmiotu można zidentyfikować znacznie więcej typologii modeli CUW, które przedstawiono w poniższej tabeli (zob. tabela 8).

Tabela 8. Modele funkcjonalne CUW

Autor	Klasyfikacja	Model funkcjonalny
T. Tambo, L. Bækgaard (2014)	Zakres przedmiotowy	Centrum HR Centrum ds. IT, zamówień publicznych, finansów itp.
	Umiejscowienie	Wewnątrz organizacji Zewnętrzny dostawca usług
	Sposób utworzenia	Dobrowolne, fakultatywne Odgórne, obligatoryjne
I. Herbert, W. Seal (2012)	Umiejscowienie	Wewnątrz organizacji Zewnętrzny dostawca usług
J. Strikwerda (2014), T. Bondarouk (2011)	Organizacja – pozycja względem jednostki macierzystej	Departament w strukturze Wirtualne centrum oparte na infrastrukturze Wydzielona jednostka biznesowa na zewnątrz Wewnętrzna joint venture

M. Janssen, M. Kamal, V. Weerakoddy i A. Joha (2012)	Organizacja – relacje odbiorca-dostawca usług	Scentralizowane centrum – odrębne centrum powołane dla kilku jednostek Federalne centrum – kilka jednostek zawiązuje współpracę, największa z jednostek jest naturalnym liderem, dostawcą usług Zdecentralizowane centrum – konstrukcja organizacyjna, w której każda z jednostek może być i dostawcą, i odbiorcą usług zgodnie z porozumieniami
T. Elston i M. MacCarthaigh (2016)	Zakres świadczonych usług	Jednofunkcyjne Wielofunkcyjne
R. Raudla i K. Tammel (2015)	Kontekst organizacyjny	Wertykalne (intraorganizacyjne) Horyzontalne (interoperacyjne)
	Charakter tworzenia	Obligatoryjne Fakultatywne
	Sposób tworzenia	Rewolucyjne Ewolucyjne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Tambo, Bækgaard, 2014; Raudla, Tammel, 2015; Herbert, Seal, 2012; Elston, MacCarthaigh, 2016; Janssen, Kamal, Weerakoddy, Joha, 2012; Bondarouk, 2011).

Jak wynika z powyższego zestawienia tabelarycznego istnieje wiele modeli funkcjonalnych CUW. Centra można klasyfikować biorąc pod uwagę różne kryteria. Klasyfikacja centrów zaproponowana przez R. Raudla i K. Tammel (2015) dzieli centra ze względu na kontekst organizacyjny, charakter tworzenia centrów oraz sposób tworzenia centrów.

W odniesieniu do kontekstu organizacyjnego CUW mogą być wertykalne (intraorganizacyjne) i horyzontalne (interoperacyjne). Wertykalne CUW dotyczą różnych wydziałów jednej jednostki organizacyjnej i cechują się zależnością hierarchiczną. Natomiast horyzontalne CUW wykracza poza ramy jednej organizacji i nie występuje w tym przypadku hierarchiczne podporządkowanie. Ze względu na charakter tworzenia można wyodrębnić centra obowiązkowe, tj. narzucone odgórnie oraz fakultatywne. W odniesieniu do sposobu tworzenia wyróżniono centra powstające w trybie rewolucyjnym lub ewolucyjnym.

Opisując różne modele centrów, T. Tambo i L. Bækgaard (2015) obok podziału na oddolne - fakultatywne i odgórne – obligatoryjne, zwracają uwagę na zakres przedmiotowy

centrów, tj. specyficzny obszar, który powierzono wyodrębnionej jednostce, którym jest na przykład obsługa kadrowa, zamówienia, obsługa finansowa, informatyczna.

Ważna jest również klasyfikacja zaproponowana przez T. Elstona i M. MacCarthaigh (2016), która bierze pod uwagę liczbę świadczonych usług, zgodnie z którą centra dzielimy na jednozadaniowe i wielozadaniowe.

Klasyfikacje T. Tambo i L. Bækgarda, R. Raudla i K. Tammel oraz T. Elston i M. MacCarthaigh zostały wykorzystane w analizie typów centrów zidentyfikowanych w administracji publicznej na świecie i w Polsce.

W odniesieniu do sposobu utworzenia CUW P. Walsh, M. McGregor-Lowndes i C. Newton (2008) wyróżniają 5 modeli tworzenia centrum:

1. Klasyczny model centrum usług, gdy organizacja wydziela funkcje, zasoby, procesy i usługi w postaci nowej jednostki.
2. Dedykowane centrum usług, czyli powołanie zupełnie nowej organizacji jako niezależnego dostawcy usług.
3. Organizacje członkowskie, czyli organizacje zrzeszające i wspierające swoich członków poprzez oferowanie im określonego zakresu usług.
4. Model współlokacji, gdy pewna liczba organizacji współdzieli przestrzeń, zasoby i zasady działania.
5. Amalgamat, czyli nowa organizacja powstała w wyniku połączenia mniejszych organizacji świadczących podobne usługi.

W literaturze polskiej M. Ciołek (2018) wyodrębnia trzy podstawowe rozwiązania stosowane przy tworzeniu CUW. Pierwsze polega na samodzielnym stworzeniu przez podmiot centrum usług od podstaw, łącznie z zapleczem technicznym i osobowym, a także gotowymi rozwiązaniami organizacyjnymi i know-how, a następnie jego sprzedaż zewnętrznemu operatorowi, który na podstawie umowy zobowiązuje się świadczyć usługi. Pozostałe dwie metody organizacji polegają na utworzeniu osobnego podmiotu gospodarczego posiadającego własną osobowość prawną lub wydzieleniu w ramach struktury istniejącego podmiotu konkretnego działu, który będzie świadczyć usługi dla pozostałych jednostek w ramach organizacji. Wydzielone w ten sposób centrum posiada własne zasoby niezbędne do realizacji zadań, kadrę i stosowny stopień autonomii. Często również funkcjonowanie takiej jednostki w organizacji odbywa się na podstawie umowy o gwarancji jakości usług (mimo iż formalnie jest ona częścią tej samej struktury, co odbiorcy usług).

Proces tworzenia CUW w przedsiębiorstwie polega na tym, że tworzy się odrębną firmę funkcjonującą w ramach korporacji (spółka-córka), czyli mamy do czynienia z outsourcingiem kapitałowym, zwanym również outsourcingiem wewnętrznym. Wyodrębniona spółka obsługuje dany proces biznesowy. Warunkiem zastosowania tego typu outsourcingu jest zdolność przedsiębiorstwa do wydzielenia funkcji pod względem organizacyjnym i technicznym. Ten typ ma liczne zalety, ale również i wady. Do zalet można zaliczyć m.in. łatwiejszy nadzór nad zadaniami w zakresie wydzielonej funkcji, unikanie zwolnień pracowników, współpracę w zakresie kształtowania i utrzymania wizerunku rynkowego firm, udział w dochodach nowego podmiotu. Wadami są natomiast koszty związane z wydzieleniem i utworzeniem spółki córki, odpowiedzialność za wyniki ekonomiczne nowego podmiotu wynikająca ze współwłasności, ograniczenie możliwości dokonania wyboru spośród konkurencyjnych ofert usług. W strukturach wielozakładowych można również powołać odrębną spółkę, która spełnia rolę CUW dla innych podmiotów w ramach organizacji, które rezygnują z własnych służb i korzystają z usług centrum. Centrum w swej istocie oznacza nowy sposób organizacji i prowadzenia biznesu (Szukalski, Wodnicka, 2016, s. 46).

Na ogół korporacje tworzą własne centrum, a dopiero później outsourcingują niektóre procesy. Przyjmuje się, że budowa własnego centrum jest korzystniejsza, gdyż zlecenie na zewnątrz pewnych funkcji mogłoby zaszkodzić reputacji, wpłynąć negatywnie na bezpieczeństwo inwestorów. Stworzenie własnego centrum pozwala wykorzystać potencjał kapitału ludzkiego i zabezpiecza przed potencjalnym ryzykiem. Wydzielenie jest korzystne, gdy daje możliwość obniżki kosztów, zmniejszenia zatrudnienia, uelastycznienia warunków świadczenia usług. Wymienione działania wymagają przebudowy przedsiębiorstwa, jego restrukturyzacji procesowej. Inaczej wygląda procedura przenoszenia procesów w przypadku własnego centrum, a inaczej, gdy są one przerzucane do niezależnego operatora usług. Każdy projekt migracyjny musi zawierać niezbędne elementy procedury dot. planowania, monitorowania projektu, zaprojektowania i wdrożenia infrastruktury technologicznej, zarządzania wiedzą i ustalenia wskaźników operacyjnych i warunków kontraktu (Szukalski, 2012, s. 112-115).

S. Szukalski wskazuje na trzy modele budowy centrum występujące w praktyce. Pierwszy polega na jednoczesnej centralizacji funkcji i procesów usługowych oraz utworzeniu centrum. Drugi obejmuje budowę centrum, a potem transformację procesów, co pozwala na szybkie utworzenie centrum, jednak optymalizacja procesów następuje z opóźnieniem. W trzecim modelu najpierw następuje zmiana procesowa, a potem przenoszenie usług do centrum, co wymaga dłuższego czasu na wdrożenie zmian (Szukalski, 2012, s. 115).

Wg. Banachowicz (2018) struktura centrum uwarunkowana jest kryteriami przenoszenia procesów, takimi jak:

- stopień powtarzalności procesu,
- wpływ procesu na kontakty z klientem zewnętrznym,
- homogeniczność procesu.

Zdecydowana większość autorów analiz dotyczących centrów zwraca uwagę na etap planowania i wybór modelu funkcjonalnego. W fazie wstępnych ustaleń dotyczących wyboru formy organizacyjno-prawnej należy wziąć pod uwagę kwestie praktyczne, takie jak lokalizacja, niezbędny zakres zmian, horyzont czasowy wdrożenia, kwestie zarządzania zmianą, niezbędny zakres zmian informatycznych (Szwarc, 2009).

2.4. Rozwój idei centrum usług wspólnych w sektorze rynkowym

Pierwsza dekada XXI wieku to okres dynamicznego wzrostu rynku usług biznesowych. Rozwój CUW znacząco wpłynął na rynek pracy, zwłaszcza w Europie Środkowo-Wschodniej, czyniąc te jednostki znaczącym pracodawcą (Marciniak, 2014). Centra, jak wynika z analizy R. Marciniaka, wciąż się rozwijają, a głównym trendem rozwojowym jest centralizacja. CUW rozszerzają swoją działalność - już nie tylko finanse i rachunkowość oraz IT są głównym obszarem ich zainteresowania, a zakres przedmiotowy rozszerza się na inne sfery, takie jak: zamówienia, analizy, raportowanie, administracja, sprzedaż, marketing, obsługa prawna, a nawet badania i rozwój. Duży wpływ na rozwój sektora CUW w Europie Środkowo-Wschodniej miała akcesja do Unii Europejskiej, jak również powszechna globalizacja. Duże firmy zdały sobie sprawę, że konieczne jest zapewnienie ciągłości działalności operacyjnej, że niewystarczające jest już funkcjonowanie centrum w USA lub Indiach. Newralgiczną kwestią było stworzenie sieci współpracy w każdej strefie czasowej. Otwarcie rynku Europy Środkowo-Wschodniej otworzyło nowe możliwości. Region ten był postrzegany jako atrakcyjny nie tylko ze względu na geograficzne położenie, ale także dobrze wykształconą, relatywnie tanią siłę roboczą, zaawansowane technologie oraz rozwój infrastruktury (Marciniak, 2014, s. 67). Rynek Europy Środkowo-Wschodniej w kontekście rozwoju idei CUW zasługuje na szczególną uwagę. Kraje Grupy Wyszehradzkiej są ważnym partnerem w kontekście usług biznesowych. Relatywnie niskie koszty pracy, dobrze wykształcona kadra, która posiada umiejętności posługiwania się językami obcymi, optymalne relacje jakości i kosztów życia, dostępność komunikacyjna, transport publiczny oraz przestrzeń biurowa to zdecydowanie sprzyjające

warunki do inwestowania, co przekłada się na liczbę centrów usług biznesowych. Opisując sytuację tego sektora na Węgrzech, R. Marciniak (2014) zaznacza, że liczba projektów gwałtownie wzrastała po akcesji do UE. W 2005 roku 20 tys. pracowników pracowało w centrach w Budapeszcie, a w 2013 roku działało 80 CUW zatrudniających 35 tys. pracowników. W 2016 roku zatrudnionych było już 38 tys. pracowników, a w 2018 roku - 46 tys. W 2019 roku działało 150 CUW i były to głównie centra finansowe, księgowe, IT, HR. Na Węgrzech, podobnie jak na Słowacji, centra lokowane są w stolicy (Gal, Marciniak, 2021, s. 101-110). Jak wynika z analiz i raportów, przez ostatnią dekadę sektor outsourcingu i offshoringu usług biznesowych zyskuje na znaczeniu, kreując nowe dobrze płatne miejsca pracy w miastach Grupy Wyszehradzkiej. Duże aglomeracje stają się naturalnym miejscem lokowania centrów szczególnie bardziej zaawansowanych technologicznie. Badania dowodzą również, że istniejące centra są ściśle związane z miejscem – można stwierdzić, że stopień zakorzenienia firm w analizowanych miastach jest wysoki. Dzięki wysoko wykwalifikowanemu kapitałowi ludzkiemu sektor outsourcingu w Europie rozwija się w kierunku zaawansowanych Global Business Services Processes i zwiększa poziom zintegrowania firm w regionie (Mamica, 2021, s. 219). Poniżej przedstawiono dane dotyczące zmian liczby centrów i zatrudnionych w nich pracowników w latach 2016 i 2019 w krajach Grupy Wyszehradzkiej.

Tabela 9. Centra usług wspólnych w krajach Grupy Wyszehradzkiej

Kraj	Liczba centrów		Liczba pracowników	
	rok			
	2016	2019	2016	2019
Czechy	200	310	65000	112000
Węgry	100+	150	45000	67000
Polska	936	1400	212000	307000
Kraków	138	300 (2020)	50300	80000 (2020)
Słowacja	100+	65+	25000	37000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Zawicki, 2021)

Jak wynika z zestawienia, liczba centrów w krajach Europy Środkowo-Wschodniej wzrasta, wzrasta też liczba zatrudnionych w nich pracowników. Analiza raportów SSON (2019, 2020, 2022) dowodzi z kolei, że w ostatnich latach zakres i stopień skomplikowania działalności wydzielonej i powierzanej jednostkom zewnętrznym znacznie się poszerza, a europejski rynek centrów charakteryzuje się dojrzałością. Wciąż widoczny jest stały wzrost tego sektora. Ponad 40% centrów funkcjonuje na rynku dłużej niż 7 lat, 25% powyżej 10 lat, a jednocześnie około

40% to organizacje w fazie planowania lub początkowym stadium rozwoju. Choć takie tradycyjne obszary jak HR, finanse i księgowość, informatyka oraz zamówienia są wciąż niezwykle popularne, to zauważalnym w badaniach trendem jest tworzenie centrów kompetencji. Centra te cechuje automatyzacja i robotyka, ciągły wzrost i doskonalenie procesów. W swej działalności skupiają się one na analizie danych i zarządzaniu, a coraz większą rolę odgrywa w nich sztuczna inteligencja.

Trajektoria rozwoju sektora BPO (ang. Business Process Outsourcing) pokazuje, że był on determinowany przez dwa rodzaje strategii biznesowych:

1. Wybór kierunków rozwoju usług, który odpowiadał potrzebom klientów i właścicieli.
2. Wybór miejsca lokalizacji centrum, które było optymalne dla wdrożenia modelu biznesowego (Zawicki, 2021, s. 150).

W pierwszej połowie lat dwutysięcznych uwidoczniła się tendencja do łączenia i przenoszenia procesów mocno wyspecjalizowanych i tworzenia właśnie centrów kompetencji. Coraz większe znaczenie zyskują usługi, które zawierają wysoki udział informacji i nowoczesnej wiedzy, tj. usługi eksperckie związane z obsługą partnerów biznesowych. Wiele organizacji na Zachodzie potwierdza, że centra stały się częścią ich strategii. Obok redukcji kosztów, wzrostu jakości świadczonych usług i poprawy wydajności, wiele przedsiębiorstw wskazuje na integrację zarówno rozproszonych, jak i nowych działalności jako przyczynę decyzji o utworzeniu centrum usług wspólnych. Rezultaty osiąmane przez przedsiębiorstwa świadczą o dojrzałości koncepcji CUW. Powstanie centrum usług wspólnych jest pochodną procesów globalizacji gospodarki światowej. Umiedzynarodowienie firm, polityka otwierania rynków oraz postęp technologiczny przyczyniły się do rosnącej konkurencji. Postęp informatyczny i komunikacyjny otworzył nowe warunki eksportu własnej technologii, usług czy produkcji. Warto zaznaczyć, że centra przeszły też ewolucję. Pierwszy, bezkrytyczny okres to postrzeganie centrum jako antidotum na bolączki - poprzez prostą redukcję kosztów. Następnie pojawiła się refleksja nad ułomnościami tego rozwiązania. Obecnie są one postrzegane wyłącznie przez pryzmat czynników racjonalnych, pozwalających wskazać na pozytywne, jak również mniej efektywne elementy w strukturze centrów. Te ostatnie są często wynikiem braku dostatecznej dbałości firmy w procesie tworzenia centrów (Łoś-Strychowska, 2008, s. 335-338).

Od czasu intensywnego rozwoju outsourcingu procesów biznesowych sektor ten doświadcza kolejnej transformacji w kierunku Global Business Services Centres (GBSC). GBSC integruje zarządzanie, lokalizacje i praktyki biznesowe, które były dotychczas rozproszone w wielu centrach i miejscach w jedno centrum, które dostarcza wszystkich procesów biznesowych. To trend rozwoju i zmiany centrów w kierunku wielozadaniowych centrów, które nie skupiają się tylko na redukcji kosztów. Rosnąca złożoność generuje z kolei potrzebę zatrudniania wysoko wykwalifikowanej kadry i stymuluje rozwój kadr (Zawicki, 2021, s. 150). Na rynku usług procesów biznesowych nacisk stopniowo przesuwają się ze współpracy outsourcingowej opartej na transakcjach w kierunku współpracy outsourcingowej opartej na relacjach. Outsourcing oparty na relacjach koncentruje się na lepszym zrozumieniu wzajemnych zależności i uzupełniającym się potencjale obu stron. Przykładowo organizacja może wybrać różnych dostawców platform funkcjonalnych i rozdzielić zadania między dostawców w oparciu o wymagane umiejętności i kompetencje (KPMG, 2022). Wiele podmiotów osiąga organizacyjną dojrzałość i przenosi do centrów bardziej złożone procesy, takie jak: badania, rozwój produktów, cyberbezpieczeństwo, usługi podatkowe oraz prawne. CUW wykorzystują technologię, w tym Robotic Process Automation (RPA), aby usprawnić procesy i przenieść je na wyższy poziom. Eksperci Deloitte (2022) wskazują, że technologie cyfrowe, które poprawiają i optymalizują świadczone usługi mają kluczowe znaczenie dla tego, jak centra usług wspólnych wprowadzają innowacje w różnych funkcjach, aby ograniczyć koszty. Systematycznie wzrasta również stopień złożoności realizowanych usług.

Zmiany zachodzące w sektorze CUW dotyczą również postrzegania przez organizacje korzyści. Tradycyjnie, głównym powodem powoływania centrów była redukcja kosztów. Jak wskazują raporty o stanie rynku centrów usług wspólnych (SSON, 2019, 2020, 2022), oszczędności są wciąż ważne, jednak równie istotnymi korzyściami są:

- poprawa procesu kontroli,
- standaryzacja,
- optymalizacja procesów,
- poprawa obsługi klienta.

Firmy korzystają z usług CUW z przyczyn materialnych i niematerialnych. Redukcja zatrudnienia nie jest kluczowym motywem wykorzystania tej formuły. Usługi wspólne zaczynają obejmować różnorodne funkcje. Podstawowym czynnikiem dynamizującym akceptację i zakres zastosowania CUW jest zwiększona kontrola korporacyjna. Centrum tworzy

nową wartość firmy, obniża koszty, jest elementem ładu korporacyjnego, zapewnia jednolitą organizację i standaryzację procesów, lepsze wykorzystanie zasobów i zarządzanie wiedzą oraz standaryzację procesów. Ponadto pozwala lepiej wykorzystać narzędzia IT, dzięki efektowi skali. Do najczęściej deklarowanych przyczyn przenoszenia funkcji wsparcia poza firmę należą:

- szukanie oszczędności,
- poprawa funkcjonowania, dzięki ujednoliceniu procesów i procedur, wsparciu technologicznemu oraz wykwalifikowanemu personelowi,
- lepsza wewnętrzna kontrola spółek działających w różnych krajach,
- ujednolicenie informacji i standaryzacja jakości,
- wspólna strategia dla realizowanych procesów,
- przewidywalność kosztowa,
- redukcja kosztów,
- podwyższenie jakości usług (Szukalski, 2012, s. 117).

Jak wynika z raportów, oszczędności nie są już wymieniane jako najważniejsze korzyści z wdrożenia CUW. Wśród tych fundamentalnych, najczęściej wskazywanych, znalazły się poprawa jakości świadczenia usług, wzrost kooperacji i standaryzacja procesów (Burns, Yeaton, 2008).

W oparciu o kwerendę literatury w tabeli 10 zestawiono zidentyfikowane korzyści z wdrożenia CUW w sektorze rynkowym.

Tabela 10. Korzyści z wdrożenia CUW w sektorze rynkowym

Rodzaj korzyści	Korzyści
Finansowe	Redukcja kosztów
	Oszczędności finansowe
	Lepsze wykorzystanie zasobów
Pozafinansowe	Poprawa procesu kontroli
	Standaryzacja i ujednolicenie procesów
	Usprawnienie i optymalizacja procesów
	Poprawa obsługi klienta
	Lepsze zarządzanie wiedzą
	Lepsze wykorzystanie narzędzi IT
	Wzrost jakości świadczonych usług
	Większa możliwość automatyzacji
	Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (raportów SSON, 2020, 2022; ABSL, 2020, 2021, 2022, 2024; Bergeron, 2003; McIvor, McCracken, McHugh, 2011; Szukalski, 2012; Łukaszczyk, 2017; Hauke-Lopes, 2018).

Analiza raportów SSON (2020, 2022) wskazuje na trzy zasadnicze czynniki sukcesu wdrożenia CUW, a mianowicie: procesy, technologie i ludzie. Jak się okazało, miały one newralgiczne znaczenie podczas epidemii COVID-19 i lockdownu. Dla zdecydowanej większości badanych organizacji zasoby ludzkie były i są czynnikiem, który ma największy wpływ na skuteczność działania. Badania potwierdzają (SSON, 2020), że model CUW okazał się stabilny i wśród wielu respondentów istnieje przekonanie, że model ten odegra jeszcze większą rolę w przyszłości. Lekcja, jaka płynie z *lockdownu* w kontekście dalszego funkcjonowania centrów to redefinicja miejsc pracy i nowe strategie lokalizacyjne. Kolejny raport SSON (2022) wskazuje, że CUW wciąż ewoluują. Obserwuje się boom na innowacyjne technologie. Już jedna trzecia usług wspólnych ma budżet specjalnie przeznaczony dla technologii startowych. Jako czynniki sukcesu wciąż wskazywane jest silne przywództwo i wsparcie na poziomie zarządu dla inteligentnej, opartej na automatyzacji infrastruktury usług biznesowych.

Polska jest jednym z wiodących rynków usług biznesowych opartych na wiedzy. Do rozwoju tego sektora w Polsce przyczynił się dostęp do zasobów w postaci pracowników wysoko wykwalifikowanych, ze znacznymi umiejętnościami językowymi. Wzrost liczby centrów nastąpił w dwóch falach – pierwsza po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, a druga po globalnym kryzysie finansowym z 2008 roku, kiedy międzynarodowe korporacje zintensyfikowały optymalizację kosztów, zlecając na większą skalę część swojej działalności

na zewnątrz. Szczyt wzrostu nastąpił w 2015 roku. W tym samym czasie, według bazy danych ABSL, 70 centrów zakończyło działalność w Polsce lub zostało przejętych przez inne firmy w wyniku regionalnych lub globalnych fuzji. Centra informatyczne są typem najczęściej spotykanym w bazie danych ABSL (45,1%); na kolejnych miejscach znajdują się centra usług wspólnych / globalnych usług biznesowych (GBS) (24,1%) i centra outsourcingu procesów biznesowych (BPO) (15,5%). Na centra R&D przypada kolejne 13,1%. Najmniejszy udział mają centra hybrydowe (2,4%) (ABSL, 2022).

Z raportu ABSL pt. „Sektor Nowoczesnych Usług Biznesowych w Polsce 2024” wynika, że wzrasta produktywność sektora nowoczesnych usług biznesowych, wyznaczając nowy kierunek jego rozwoju w ujęciu długoterminowym. W 2023 roku szacowany udział sektora w PKB Polski wzrósł do 5,3%, podczas gdy wartość eksportu osiągnęła poziom 36,8 mld USD. Jednocześnie zatrudnienie w sektorze przekroczyło w pierwszym kwartale 2024 roku 457 000 osób, uzyskując 7 proc. udział w ogólnym zatrudnieniu w przedsiębiorstwach. W ostatnich latach rozwój sektora wzmocnił globalną pozycję Polski jako lokalizacji dla nowoczesnych usług biznesowych. Na koniec pierwszego kwartału 2024 roku w Polsce działało 1941 centrów usług reprezentujących 1167 inwestorów. Od początku 2023 roku do końca pierwszego kwartału 2024 roku powstało 60 nowych centrów, w których stworzono 4 860 nowych miejsc pracy. Jest to kolejny rok, w którym wzrost zatrudnienia w sektorze (3,8%) był większy niż w ogólnym zatrudnieniu w gospodarce. Ponad połowa nowych miejsc powstała w trzech głównych lokalizacjach – w Krakowie, Warszawie i Wrocławiu.

Warto zaznaczyć, że Kraków był jednym z pierwszych miast, które przyciągnęły inwestorów. Już w 1997 roku powstaje centrum badań i rozwoju ABB, a w 1998 roku Motorola Solution. Jak wynika z przeprowadzonego przez P. Kopycińskiego badania, interesujący jest fakt, że z punktu widzenia menedżerów CUW kwestie podatkowe, koszty pracy i jakość obsługi inwestora przez administrację publiczną nie miała decydującego znaczenia w decyzji o lokalizacji centrum, a za główne czynniki mające wpływ na wybór Krakowa jako siedziby centrum uznawane są (Kopyciński 2021, s.162): wysoko wykwalifikowana kadra, jakość życia w mieście, dostępność przestrzeni biurowej, marka Krakowa i Małopolski, w tym czynniki kulturowe.

Do podobnego wniosku dochodzi P. Białynicki-Birula (2021, s. 215); z jego raportu wynika, że centra outsourcingowe nie oczekują żadnych specjalnych, bezpośrednich działań ze strony administracji publicznej. Jakość obsługi inwestora i system bodźców plasują się najniżej w hierarchii czynników wpływających na decyzje o lokalizacji CUW. Rola administracji

upatrywana jest na polu promocji miasta i zapewnienia odpowiedniej jakości życia pracownikom. Natomiast za główne atuty polskich miast potencjalni inwestorzy uznają: dostępność i jakość kadry, koszty prowadzenia biznesu, dostępność komunikacyjną, infrastrukturę, w tym przestrzeń biurową, klimat proinwestycyjny i jakość życia (Górecki, 2021, s. 129).

Dane przedstawione w raporcie rocznym (ABSL, 2024) potwierdzają, że sektor nowoczesnych usług biznesowych wchodzi w etap przyspieszonej transformacji. Intensywny rozwój usług opartych na wiedzy, które stanowią ponad 55,5% wszystkich usług, oraz zwiększenie roli procesów *middle-office*, których udział po raz pierwszy przekroczył 50%, powoduje, że uwaga firm przenosi się ze wzrostu rozumianego głównie jako wzrost zatrudnienia na czynniki jakościowe – produktywność, zaawansowanie, automatyzację oraz innowacje. Centra planują wprowadzić strategię transformacji nastawioną na automatyzację procesów (91,3%), ich standaryzację (79,8%) oraz wdrożenie lub rozbudowę AI (70,2 proc.).

Czynniki wpływające na wzrost i transformację branży to m.in.:

- globalizacja działalności gospodarczej i rosnąca internacjonalizacja firm, powstawanie globalnych łańcuchów wartości,
- rosnąca popularność outsourcingu ze względu na korzyści, jakie zapewnia ten sektor, przejście z offshoringu na onshoring/back-shoring i nearshoring,
- rosnące zapotrzebowanie na różnego rodzaju wiedzę technologiczną, zwłaszcza związaną z nowymi technologiami, w tym informatycznymi,
- rosnące zapotrzebowanie na specjalistyczną wiedzę z zakresu zagadnień społecznych, administracyjnych i regulacyjnych,
- coraz większy nacisk na usługi i niematerialne elementy produkcji i produktów w gospodarce opartej na wiedzy,
- przyspieszona transformacja cyfrowa (Górecki, 2021, s. 130).

Podsumowując, CUW jest przykładem narzędzia wspierającego zarządzanie, które dzięki konsolidacji funkcji wspólnych przynosi wymierne korzyści w postaci standaryzacji procesów, lepszego wykorzystania technologii IT, bardziej racjonalnego wykorzystania zasobów. Do głównych przesłanek wdrażania idei CUW należą: redukcja kosztów, lepsze wykorzystanie zasobów dzięki efektowi skali, możliwość skupienia się na działalności podstawowej, optymalizacja procesów, standaryzacja działań, lepsza wewnętrzna kontrola oraz podniesienie jakości usług.

2.5. Centra usług wspólnych w administracji publicznej w wybranych krajach

2.5.1. Charakterystyka i motywy tworzenia CUW w sektorze publicznym

Problematyka efektywności realizacji zadań publicznych zyskała na znaczeniu w debacie publicznej dotyczącej zarządzania publicznego, zwłaszcza po globalnym kryzysie finansowym z lat 2007-2009. Mnogość i złożoność zadań publicznych, poszukiwanie optymalnych rozwiązań organizacyjnych, które pozwolą ograniczyć koszty i jednocześnie podnieść dostępność i jakość usług publicznych stały się przyczyną konsolidacji pewnych funkcji i wdrożenia centrum usług wspólnych w strukturach administracji publicznej (OECD, 2010). Potencjał wykorzystania CUW w przynoszeniu oszczędności został zauważony przez władze wielu krajów. Wiodącymi państwami europejskimi w tym zakresie są Wielka Brytania, Irlandia, kraje skandynawskie oraz kraje Beneluxu (EC, 2021). Poza Europą model ten zyskał szczególną popularność w Stanach Zjednoczonych, Nowej Zelandii oraz Australii (Borman, 2010; Valle de Souza, Dollery, 2011). CUW w administracji publicznej oznacza wydzieloną, półautonomiczną jednostkę świadczącą usługi z zakresu funkcji wsparcia, takie jak: obsługa finansowa, kadrowa, informatyczna, zamówienia publiczne dla kilku departamentów w ramach jednej jednostki lub kilku jednostek administracji publicznej - rządowej, samorządowej, centralnej lub lokalnej (Ulrich, 1995). M. Sandford (2019) opisując różne formy świadczenia usług publicznych definiuje CUW jako porozumienia pomiędzy jednostkami administracji publicznej, które decydują się wspólnie dostarczać wybraną usługę w celu redukcji kosztów, poprawy jakości usług i poprawy wewnętrznej efektywności. Wybraną usługą może być również usługa spoza obszaru funkcji pomocniczych. Korzyści mogą mieć charakter finansowy, ale również niefinansowy (chodzi m.in. o wymianę doświadczeń, dobrych praktyk, koordynację procesów, standaryzację). CUW w sektorze publicznym, podobnie jak w rynkowym, umożliwia kadrze zarządzającej nie tylko redukcję kosztów, wynikającą z konsolidacji i optymalizacji procesów obsługowych, ale również skupienie się na działalności podstawowej (Tammel, 2017). Wdrożenie CUW w administracji publicznej jest jednak głęboką zmianą organizacyjną, jest procesem długotrwałym i złożonym (Janssen, Joha, 2006). Choć istota i charakterystyka CUW w sektorze publicznym i sektorze rynkowym są zbliżone, to jednak istnieją pewne różnice pomiędzy nimi, które dotyczą zarówno motywów, jak i sposobu tworzenia. Wynikają one przede wszystkim z hierarchicznie zbudowanej struktury i środowiska pracy opartego na formalnych procedurach (Tambo, Bækgaard, 2014). Z tego powodu implementacja CUW w strukturach administracji publicznej jest trudniejsza niż w sektorze

rynkowym. Główne problemy w trakcie wdrażania wynikają również z braku finansowania, ograniczonego do kadencji rządzących horyzontu planowania, kultury organizacyjnej jednostek (Burns, Yeaton, 2008). M. Janssen i A. Joha (2006) zwracają uwagę na konieczność umiejętnego łączenia korzyści płynących zarówno z centralizacji, takich jak ekonomia skali, standaryzacja, jak i decentralizacji, tj. elastyczności, które nie zawsze są zbieżne. Motywy utworzenia CUW dotyczą oczekiwanych zmian wewnątrz organizacji. Poniższa tabela (zob. tabela 11) zawiera zestawienie potencjalnych korzyści utworzenia CUW w administracji publicznej w podziale na cztery zasadnicze motywy.

Tabela 11. Motywy i potencjalne korzyści tworzenia CUW w administracji publicznej

Motywy	Potencjalne korzyści
Organizacyjne	• Skupienie się na działalności podstawowej • Podniesienie jakości usług • Podział ryzyka • Wzrost produktywności • Wzrost innowacyjności • Lepsza kontrola działalności • Standaryzacja procesów • Wymiana doświadczeń
Polityczne	• Zwiększenie wiarygodności • Rozwiązanie wewnętrznych problemów
Techniczne	• Dostęp do wiedzy eksperckiej i technologii • Wyższa wydajność pracowników • Wyższy poziom usług • Skupienie wiedzy eksperckiej • Standaryzacja programów i aplikacji
Ekonomiczne	• Niższe koszty kontroli i utrzymania • Zwiększenie kontroli kosztów – większa przewidywalność kosztów • Uwolnienie zasobów dla działalności podstawowej • Konsolidacja systemów

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Joha, Janssen, 2006).

Analiza motywów utworzenia CUW i rzeczywistych korzyści dokonana przez M. Janssen i A. Joha (2006) dowodzi, że planowane przez decydentów w momencie podjęcia decyzji o utworzeniu centrum cele i rezultaty często nie są osiągnięte, zwłaszcza te związane z

innowacjami i lepszym dostępem do wysokich technologii. Jednocześnie pojawiły się niespodziewane korzyści w innych obszarach, np. dochodzi do dzielenia się wiedzą, wymiany dobrych praktyk, redukcji zbędnych czynności i związanych z nimi nadwyżek zasobów poprzez konsolidację funkcji oraz zwiększenie bezpieczeństwa informacji dzięki centralizacji systemów. Jako główne korzyści z wdrożenia CUW w administracji autorzy wskazują przede wszystkim: skupienie się jednostek na działalności podstawowej, większą kontrolę i przejrzystość kosztów, standaryzację, lepsze wykorzystanie technologii i zasobów oraz zwiększenie bezpieczeństwa. Natomiast oczekiwania dotyczące obniżenia kosztów i wzrostu jakości usług nie zawsze są w pełni spełnione. Według K. Tammel (2017) CUW w sektorze publicznym może być źródłem redukcji kosztów, poprzez zmniejszenie zatrudnienia w ramach funkcji wsparcia. Jednak całkowite koszty i korzyści bardzo często nie są szczegółowo obliczane i pozostają nieznane.

Wdrożenie idei CUW, która jest mocno zakorzeniona w świecie korporacji, może mieć zarówno pozytywne, jak i negatywne konsekwencje dla administracji. Najczęściej wymieniane korzyści z wdrożenia tej idei obejmują:

- podniesienie standardu działalności – sprawna administracja publiczna poprzez wprowadzenie jednolitych procedur i nadzoru,
- poprawę bezpieczeństwa działalności poprzez zaimplementowanie jednolitych procedur, co skutkuje większą odpornością na błędy i transparentnością,
- poprawę jakości zarządzania,
- wprowadzenie nowoczesnych rozwiązań,
- optymalizację finansową – obniżenie kosztów dzięki efektowi skali,
- redukcję powielanych funkcji i skoncentrowanie ich w jednym miejscu,
- lepszą kontrolę i szybkość podejmowania decyzji (Świetla, Wójcik-Jurkiewicz 2017, s. 131).

Porozumienia o wspólnej realizacji usług mogą poprawić ich efektywność, jednak nie wszystkie usługi mogą być uwspólnione. Z powodzeniem można realizować tak usługi z zakresu tzw. *back office*, tj. IT, HR, zamówienia publiczne, ale również usługi dotyczące gospodarki odpadami, będące przykładem usługi spoza funkcji wsparcia (zob. np. australijski samorząd) (Dollery, Akimov, Byrnes, 2007). Należy również zwrócić uwagę na fakt, że w przypadku sektora publicznego redukcja kosztów nie jest dominującą korzyścią. M. Janssen i

A. Joha (2006) zwracają uwagę na fakt, że na etapie prac przygotowawczych nie wszystkie koszty są brane pod uwagę, a proces wdrożenia bardzo często ewoluje. Dlatego niezbędne jest zaangażowanie kierownictwa na każdym etapie wdrażania projektowanych zmian. W opinii wielu autorów (Burns, Yeaton, 2008; Tambo, Bækgaard, 2014; Tammel, 2017; Sandford, 2020) to właśnie właściwe zarządzanie i czynnik ludzki decydują o sukcesie wdrożenia CUW w administracji publicznej.

2.5.2. Przykłady wykorzystania koncepcji CUW w administracji publicznej w wybranych krajach

W związku z presją na efektywność wydatków publicznych koncepcja CUW była wdrażana w wielu krajach. Pierwsze CUW w sektorze publicznym powstały w Wielkiej Brytanii, która stała się liderem wdrażania tych rozwiązań w Europie i na świecie. Główną przesłanką wdrożenia w Wielkiej Brytanii tej idei w życie były przede wszystkim względy finansowe, lecz również usprawnienie obsługi i zwiększenie efektywności. W strategii rządu Zjednoczonego Królestwa z 2005 roku dotyczącej zmian w sektorze publicznym wskazano, że tworzenie nowoczesnych centrów usług wspólnych jest konieczne do usprawnienia efektywności administracji publicznej i skuteczniejszego wspierania realizacji zadań publicznych. Parlament zobowiązał tym samym władze lokalne do poszukiwania alternatywnych form świadczenia usług. W konsekwencji idea CUW była wdrażana w całej Wielkiej Brytanii (Sandford, 2015).

Sieci powiązań wykraczały poza jeden typ jednostek administracyjnych, zawiązywane były partnerstwa z sąsiednimi jednostkami samorządowymi, a nawet partnerstwa pomiędzy odległymi od siebie samorządami oraz różnymi poziomami władz lokalnych. Na mocy ustanowionego prawa lokalne władze mogły zawierać porozumienia, udostępniając sobie nawzajem pracowników, co znacznie ułatwia zorganizowanie CUW dla kilku jednostek. Wśród funkcjonujących w Wielkiej Brytanii CUW najczęściej działa w obszarze zarządzania kadrami, obsługi informatycznej, finansów, zamówień i obsługi klienta. Zatem pokrywa się to z podstawowym zakresem przedmiotowym CUW występujących w sektorze rynkowym. Jednocześnie funkcjonują centra, których domena działania nie jest związana z procesami *back office* - obok typowych funkcji wsparcia w ich zasięgu są również sprawy związane np. z nadzorem budowlanym, geodezją, poborem opłat czy gospodarką odpadami. Przykłady skutecznego wykorzystania idei CUW w sektorze publicznym w Wielkiej Brytanii dotyczą również takich obszarów, jak rozwój gospodarczy, kultura, turystyka (Sandford, 2019).

CUW stały się uznanym rozwiązaniem w Wielkiej Brytanii. W latach 2020-2017 trzy czwarte samorządów uczestniczyło w tworzeniu co najmniej jednego CUW. Centra obsługują od 2 do nawet 100 klientów (Elston, Dixon, 2017). T. Elston i R. Dixon (2017) dokonują jednej z pierwszych ewaluacji efektów finansowych wykorzystania CUW w sektorze publicznym w Wielkiej Brytanii, poddając analizie organizacyjnej i finansowej ponad 300 jednostek samorządu na szczeblu lokalnym. Okres objęty analizą to lata 2008-2016. Jak wskazują autorzy, powołując się na ogólne statystyki, wydatki sektora samorządowego w latach 2010 do 2016 spadły o ok. 17%, a ogólne koszty zatrudnienia w jednostkach samorządowych spadły o 7%. Jednak analizując szczegółowo strukturę zatrudnienia i koszty, generalnie nie znajdują dowodów na uzyskanie finansowych korzyści bezpośrednio z uczestnictwa jednostek w CUW (poza większymi jednostkami, które osiągnęły efekt skali). Za przyczyny takiego stanu rzeczy badacze uznali krótki okres od wdrożenia, trudność w uchwyceniu efektów zmian oraz koszty dostosowania infrastruktury. Kolejnym istotnym czynnikiem był brak wsparcia zewnętrznego na etapie wprowadzania zmian organizacyjnych.

Kolejna ocena funkcjonowania CUW w Wielkiej Brytanii przeprowadzona przez *Local Government Association* za 2019 rok (dotycząca 626 partnerstw) ujawniła jednak, że samorząd lokalny dzięki świadczeniu i wdrażaniu usług opartych na współpracy poprzez wspólne usługi generuje oszczędności w wysokości ponad 1,34 miliarda funtów w skumulowanych oszczędnościach. Skala zawiązanych partnerstw jest imponująca, zwłaszcza w aspekcie liczby partnerstw i zakresów przedmiotowych porozumień, co dowodzi, że idea ta trwale wpisała się w praktykę funkcjonowania administracji publicznej w Wielkiej Brytanii.

Ewaluacja funkcjonowania brytyjskich CUW pozwoliła stwierdzić, że jednostki samorządu terytorialnego, które wprowadziły te rozwiązania zredukowały koszty administracyjne, wykorzystały potencjał powstały w ramach ekonomii skali, podniosły jakość realizowanych usług publicznych, zmniejszyły ryzyko błędów w zarządzaniu, a także lepiej spożytkowały zasoby w organizacji (Modrzyński, 2018; Brand, 2006). Niemniej jednak proces ten był związany z koniecznością przełamania barier wiążących się z niechęcią dotychczasowych dyrektorów do łączenia jednostek administracyjnych, obawą utraty wpływu na kierowane jednostki czy obawą przed utratą pracy. R. Gawłowski i P. Modrzyński (2018) odnosząc się do doświadczeń brytyjskich wskazują, że model funkcjonowania CUW za każdym razem był wypadkową takich czynników, jak: wielkość jednostki samorządu terytorialnego, sytuacja finansowa oraz determinacja władz publicznych.

M. Sandford (2019) prezentuje wyniki badań przeprowadzonych w Wielkiej Brytanii przez Local Government Association w 2016 roku, z których wynika, że za kluczowe czynniki sukcesu implementacji CUW w samorządach lokalnych należy uznać polityczne przywództwo, zaufanie, szczerość i otwartość, elastyczność, zaangażowanie władz, zaangażowanie pracowników i komunikację. Raport wskazuje ponadto czynniki, które zdecydowanie utrudniają osiągnięcie zakładanych celów. Są to:

- brak jasnej i wspólnej wizji oraz powodów do wdrożenia centrum,
- obawa przed utratą suwerenności jednostki,
- różnice kulturowe pomiędzy jednostkami planującymi powołać centrum,
- słaba komunikacja i brak zaufania pomiędzy uczestnikami procesu.

Kolejnym pozytywnym przykładem wdrożenia idei CUW w administracji publicznej są reformy w Stanach Zjednoczonych. Podobnie jak w Wielkiej Brytanii, pomysł implementacji tego rozwiązania także tu wiąże się ściśle z ideą NZP. Już w marcu 1993 roku B. Clinton ogłosił *National Performance Review*, wynikiem czego było szereg rekomendacji mających na celu obniżenie kosztów funkcjonowania, zwiększenie efektywności i zmniejszenie zatrudnienia. W związku z presją na zwiększenie efektywności wydatków publicznych amerykańska administracja zarówno stanowa, jak i lokalna coraz chętniej konsolidowała funkcje wsparcia. Stosowano różnorodne modele funkcjonalne, powstawały centra jednofunkcyjne, wielofunkcyjne, zróżnicowany był również zakres podmiotowy obsługiwanych jednostek.

G. Schwarz (2014) dokonał szczegółowej oceny wdrożenia tej idei w administracji amerykańskiej. Analizie poddano 72 instytucje publiczne, z czego ponad 50% stanowiła administracja stanowa, 25% federalna, a 23,6% lokalna. Każda z badanych jednostek miała praktykę we wdrażaniu CUW, przy czym ponad 30% posiadało ponad 5-letnie doświadczenie w funkcjonowaniu CUW. Przykładowo, w stanie Illinois utworzono 5 jednofunkcyjnych centrów do obsługi kadrowej i finansowej 24 agencji wykonawczych obejmujących takie obszary jak: administrację, bezpieczeństwo, zdrowie, usługi społeczne, środowisko i rozwój gospodarczy. Natomiast w 2008 roku w stanie Ohio przyjęto inny model funkcjonalny, tzn. w ramach zmian organizacyjnych skupiono się na konsolidacji 5 wybranych głównych procesów finansowych, dla których utworzono jedno centrum. Zastosowano model fakultatywny, czyli jednostki mogły przystępować do centrum dobrowolnie. W 2009 roku 15 agencji przystąpiło do projektu.

Dokonana przez G. Schwarza analiza wskazuje na różne modele funkcjonalne CUW. W niespełna 50% przypadków (dokładnie 43,7%) zdecydowano o wyborze CUW w jednej lokalizacji, a w pozostałych wybierano dwie lub więcej lokalizacji w celu zminimalizowania ryzyka. W 10% zdecydowano o utworzeniu centrum wirtualnego, w którym pracownicy pozostają w swoich dotychczasowych jednostkach, jednak pracują w ujednoliconym środowisku procedur, technologii, standardów i trybów raportowania do wyznaczonego lidera usług wspólnych. Korzyścią tego rozwiązania są mniejsze koszty inwestycyjne, problemem natomiast trudności związane z koordynacją działań wielu rozproszonych jednostek.

Różne były też podejścia do tworzenia CUW. Pierwsza ze strategii – *Brownfield*, częściej wybierana przez jednostki – to strategia tworzenia centrum na bazie istniejących zasobów, infrastruktury, co wiązało się z mniejszymi kosztami początkowymi. Druga strategia, tzw. *greenfield strategy*, zakłada tworzenie centrum w nowej lokalizacji, co dawało możliwość wyboru lepszej lokalizacji pod względem kosztów. Strategia ta umożliwiała również większą niezależność centrum od jednostek macierzystych, wypracowanie bardziej efektywnych procedur. G. Schwarz zwraca uwagę na specyfikę sektora publicznego, wynikającą z uwarunkowań formalnoprawnych, co bezsprzecznie wpływa na wybór lokalizacji, ograniczając go raczej do obszaru oddziaływania stanu/gminy. Niemniej, jak wynika z analizy, nie jest to jedyne rozwiązanie, gdyż 5,6% jednostek zdecydowało się na umiejscowienie CUW poza obszarem swojego oddziaływania. Główne kryteria decydujące o wyborze lokalizacji to bliskość wewnętrznych klientów, koszty nieruchomości i koszty pracy (Schwarz, 2014, s. 140-147). Najbardziej popularnym obszarem, który wydzielano do centrów był dział IT, a dominujący był model centrum obowiązkowego. Amerykańska praktyka wskazuje również na powszechność zastosowania umów Service Level Agreement (SLA) (74,3%), w ramach których w zdecydowanej większości przypadków badanych jednostek (3/4) wprowadzono pomiar efektywności w oparciu o wskaźniki efektywności, dokonywano rocznych przeglądów, aktualizacji, jednak zwykle nie wyciągano konsekwencji finansowych wobec zarządu za nieosiągnięcie rezultatów. W strukturze zarządczej centrów powszechne są komitety sterujące (Schwarz, 2014, s. 180, 299).

Analiza efektywności wykorzystania CUW w 72 instytucji publicznych w USA dowodzi, że jednostki osiągnęły zakładane cele dotyczące redukcji kosztów i podniesienia jakości świadczonych usług. Średnio koszty zredukowano o 3,5%, a jakość świadczonych usług wzrosła o ok. 8%. To jednak rezultaty niższe niż zakładano. Jednym z głównych powodów był fakt, że sektor publiczny nie był w stanie wykorzystać możliwości relokacji działalności w inne,

korzystniejsze miejsca. Jedynie 5,6% jednostek przeniosło swoją działalność do innego stanu, a żadna nie zdecydowała się na inny kraj. Autor raportu zwraca uwagę na koszty transakcyjne oraz szeroko pojęte koszty polityczne wprowadzonych zmian. Wyższa skuteczność i efektywność cechuje jednostki, które zatrudniają od 1 tys. do 5 tys. pracowników, stworzyły strukturę zarządczą, monitorowały i dokonywały ewaluacji procesów, zastosowały model fakultatywny oraz przeniosły centrum do nowej lokalizacji stosując *Greenfield strategy*. Centra funkcjonujące więcej niż 5 lat dostrzegają więcej korzyści z wykorzystania narzędzia CUW w praktyce, szerzej stosują umowy SLA, mają większą świadomość kosztów i osiągają lepsze efekty w aspekcie podniesienia jakości usług i standaryzacji (Schwarz, 2014, s. 299-302).

Dobrym przykładem skutecznego CUW jest centrum utworzone przez NASA, w którego zakresie przedmiotowym znajdują się 4 funkcje: finanse, HR, IT i zamówienia publiczne. Implementacja CUW w strukturach NASA pozwoliła na osiągnięcie szeregu korzyści, w tym przede wszystkim większą dostępność usług, obniżenie kosztów, lepszą dostępność i jakość informacji czy wzmocnienie funkcji zarządzania strategicznego. Kolejnym przykładem jest EPA (Environmental Protection Agency), w ramach której dla kilku agencji federalnych utworzono centrum finansowe. Wiele centrów powstało na poziomie lokalnym, np. w stanie New Jersey sześć gmin przystąpiło do wspólnego projektu utworzenia centrum w obszarze zarządzania oświatą, w wyniku czego w 2005 roku wygenerowano oszczędności w wysokości 13,6 mln dolarów (Burns, Yeaton, 2008, s. 11-14).

Amerykańskie doświadczenia wskazują na szerokie wykorzystanie idei CUW w praktyce – są one tworzone na poziomie lokalnym i stanowym, agencje rządowe wyodrębniają procesy i funkcje oraz powierzają je do realizacji specjalnie powołanym jednostkom. Najczęściej wyodrębnianymi zadaniami są te związane z funkcjami wspierającymi, czyli finansami, HR, zamówieniami.

Z analizy przykładów wykorzystania CUW w administracji publicznej przeprowadzonej przez T. Burns i K. Yeaton (2008) wynika, że idea ta z powodzeniem jest również wdrażana w Kanadzie i Australii. Rząd kanadyjski w 2005 roku zdecydował o powołaniu jednego centrum ds. IT, finansów, HR i zamówień, co pozwoliło zwiększyć efektywność, ograniczyć koszty i przesunąć zasoby do innych priorytetowych zadań. Autorzy analizując centra podkreślają, że głównym celem ich utworzenia w administracji w USA, Kanadzie i Australii była właśnie redukcja kosztów, wzrost efektywności, zwiększenie jakości świadczonych usług, standaryzacja oraz redukcja przerostów kadrowych. Jak wynika z raportu, cele zostały osiągnięte. Szczególnemu monitoringowi poddane zostały koszty. Zaobserwowano

oszczędności, ale przede wszystkim poprawę jakości świadczonych usług, a negatywne konsekwencje dotyczyły kwestii pracowniczych. Zarządzanie zmianą, komunikacja, wsparcie kierownictwa i właściwy plan zostały zidentyfikowane jako kluczowe czynniki sukcesu (Burns, Yeaton, 2008).

W Australii, podobnie jak w Wielkiej Brytanii oraz Stanach Zjednoczonych, rząd dostrzegając potencjał CUW w generowaniu oszczędności i zwiększaniu efektywności funkcjonowania administracji, począwszy od 2003 roku przygotowywał szereg raportów i wytycznych dla samorządów lokalnych mających na celu ich zachęcenie do zawiązywania partnerstw z wykorzystaniem idei CUW, rekomendując obszary/zadania do uwspólniania, wskazując główne korzyści oraz modele funkcjonalne. Raporty wskazywały, że współpraca jednostek i tworzenie centrów usług wspólnych może być praktyczną i efektywną ścieżką umożliwiającą dzielenie się wiedzą, zasobami i mogącą przynieść korzyści wynikające z ekonomii skali. Ważny był raport *KM Management Consulting* (2005), który określał założenia i wskazywał pięć głównych korzyści z wdrożenia CUW w samorządach, tj. oszczędności finansowe i poprawę jakości świadczonych usług dzięki wykorzystaniu technologii IT, standaryzację, usprawnienie procesów oraz skupienie uwagi na działalności podstawowej. Raporty akcentowały, że zadania strategiczne wymagające wiedzy eksperckiej powinny pozostać *in house*, a mniej strategiczne o wysokim wolumenie transakcji powinny być współdzielone. Jako możliwe do uwspólniania, obok funkcji pomocniczych, takich jak: IT, HR, wskazywano również zadania z zakresu gospodarki odpadami, turystyki, zdrowia i ochrony przeciwpożarowej (Dollery, Akimov, Byrnes, 2007).

Opisany przez S. Valle de Souza i B. Dollery (2011) przykład partnerstwa zainicjowanego i zawiązanego przez Gminę Brighton z innymi jednostkami administracji publicznej szczebla lokalnego stanowi przykład skutecznego CUW w australijskiej administracji samorządowej, które w swoim zakresie posiada zadania z obszaru architektury i budownictwa (pozwolenia na budowę), zdrowia (program szczepień i administracja), kontroli zwierząt (program rejestracji psów), strategicznego planowania, finansów i rachunkowości, obsługi informatycznej i zarządzania kadrami. Jak wynika z analizy dokonanej przez tych autorów zaangażowane w utworzenie CUW jednostki i kadra zarządzająca dostrzegła szereg korzyści wynikających z wdrożenia, takich jak m.in. poprawa jakości usług dzięki wymianie doświadczeń, lepsze, skoordynowane planowanie, co również pozwoliło wygenerować oszczędności. Z perspektywy mniejszych jednostek, które nawiązały współpracę z Brighton, ważna była możliwość skorzystania z wiedzy specjalistycznej, eksperckiej, powierzenie zadań

wyspecjalizowanym w danym obszarze partnerom oraz wymiana doświadczeń. Wdrożenie CUW pozytywnie wpłynęło również na lokalny rynek pracy w samorządach.

Idea CUW z powodzeniem jest wdrażana również w Europie kontynentalnej. Opublikowany w 2021 roku raport Komisji Europejskiej na temat organizacji CUW w administracji publicznej (European Commission, 2021) wskazuje na rosnącą popularność tego rozwiązania w wielu krajach Unii Europejskiej. W tabeli 12 zamieszczono wykaz CUW funkcjonujących na szczeblu centralnym administracji rządowej w krajach UE, wraz z informacją o przyjętym modelu i zakresie przedmiotowym działania.

Tabela 12. Centra usług wspólnych funkcjonujące w administracji rządowej w krajach Unii Europejskiej

Państwo	Centrum/ Nazwa	Jednostka nadzorująca	Model	Data powstania	Liczba pracowników	Zakres przedmiotowy
Dania	Agency for Public Finance and Management	Minister Finansów	Odgórny wielozadaniowy	2010	220	Kadry, finanse, płace
	IT Service Centre (SIT)	Minister Finansów	Odgórny jednozadaniowy	2010	260	Obsługa informatyczna
Finlandia	Palkeet (HR&Finance)	Minister Finansów	Odgórny wielozadaniowy	2010	630	Kadry, płace, finanse, zamówienia publiczne
	Valtori (IT)	Minister Finansów	Odgórny, jednozadaniowy	2014	1200	Obsługa informatyczna
Portugalia	eSPap	Minister Finansów i Administracji	Odgórny, wielozadaniowy	2012	300	Kadry, płace, finanse, zamówienia publiczne, obsługa informatyczna
Szwecja	Office of Administrative Affairs	Kancelaria Prezesa RM	Oddolny, wielozadaniowy	2012	700	Kadry, płace, finanse, obsługa ministerstw
	Legal, Financial & Administrative Service Agency	Minister Finansów	Oddolny, wielozadaniowy	2012	200	Kadry, płace, finanse, IT
Irlandia	National Shared Service Office	Departament Wydatków Publicznych	Odgórny, wielozadaniowy	2013	800	Kadry, płace, finanse, zamówienia, ubezpieczenia

Włochy	Department of General Administration, Personnel and Services and Directorate for IT Systems and Innovation	Minister Ekonomii i Finansów	Odgórny, wielozadaniowy		210	Obsługa informatyczna, płace, zamówienia publiczne
Holandia	P-Direct	Minister Spraw Wewnętrznych	Oddolny, jednozadaniowy	2003	100	Kadry i płace
Estonia	State Support Office (RTK)	Minister Finansów	Odgórny, wielozadaniowy	2015	140	Kadry, płace, finanse, zamówienia publiczne, obsługa informatyczna

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (European Commission, 2021).

W krajach UE, które wykorzystują CUW w administracji publicznej spotyka się różne modele organizacyjne. Jak wynika z zestawienia i z raportu Komisji Europejskiej (EC, 2021) w ramach jednostek administracji publicznej wybranych krajów, tj. Finlandii, Danii, Holandii, Polski, Szwecji, Estonii, Portugalii i Irlandii, występują różne modele funkcjonalne centrów. Biorąc pod uwagę sposób ich tworzenia, w większości krajów występuje model odgórny, tylko Holandia i Szwecja są przykładem inicjatyw oddolnych. Zróżnicowane są również zakresy działania centrów.

Najczęściej spotykane CUW działają w takich obszarach, jak: zamówienia publiczne, finanse, zarządzanie zasobami ludzkimi, obsługa kadrowo-płacowa. W ich ramach jednostki administracji publicznej wyodrębniały funkcje oraz czynności, które zostały włączone do centrum. Przykładowo, w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi najczęściej wydzielone są: proces rekrutacji, szkolenia i rozwój oraz płace. W obszarze finansów są to: planowanie budżetu, księgowość, sprawozdawczość, raporty, ubezpieczenia. Holenderski P-Direct został powołany m.in. do obsługi kadrowo-płacowej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Dla specjalistycznej branży IT niektóre kraje obok utworzenia wielozadaniowego CUW budowały odrębne centra. Przykładem jest Valtori zatrudniające 1200 pracowników w Finlandii oraz IT Service Centre (SIT) w Danii liczące 260 pracowników. Najszerszy zakres przedmiotowy dotyczy przypadku irlandzkiego Narodowego Centrum Usług Wspólnych, które obejmuje swym zakresem sprawy HR, finanse, obsługę kadrowo-płacową, zamówienia oraz ubezpieczenia i zatrudnia 800 pracowników. Dział Pracowniczy zapewnia usługi współdzielone w obszarze zasobów ludzkich, emerytur i płac dla prawie 60 organów służby publicznej. Centrum stosuje rządowe zasady i procedury w imieniu swoich klientów, jednak

wszystkie kluczowe decyzje pozostają w gestii klienta w każdym dziale lub jednostce. Jak wynika z raportu zamieszczonego na stronie internetowej tego CUW, w 2021 roku dział Payroll Services świadczył pakiet usług w zakresie wypłat wynagrodzeń, emerytur i wydatków na podróże 56 klientom oraz 48 departamentom i biurom klientów, wykorzystując standardowe procesy naliczania wynagrodzeń na jednej platformie technologicznej w trzech lokalizacjach, tj. Tullamore, Galway i Killarney. Uwspólnienie obsługi finansowej zastąpiło 31 starszych systemów finansowych, eliminując potrzebę utrzymywania, obsługi i uaktualniania wielu różnych platform, co obniżyło koszty i zwiększyło bezpieczeństwo. Co więcej, dzięki dobrym doświadczeniom z CUW irlandzkie samorzady mają aspiracje do zapewnienia realnej możliwości przeprowadzenia reform kadrowych, które będą wspierać służbę cywilną w przyszłości. Irlandzki CUW jest również przykładem centrum, które pełni rolę lidera we wspieraniu innych biur i oddziałów CUW sektora publicznego i ewolucyjnie rozszerza swoją działalność, w oparciu o funkcjonujące w terenie centra (<https://www.nssso.gov.ie/en/>; dostęp: 30.01.2024). Dane i informacje zamieszczone na stronie NSSO dowodzą, że wśród korzyści z wdrożenia CUW w administracji można z całą pewnością wymienić: zwiększenie efektywności świadczonych usług dzięki standaryzacji i optymalizacji procesów, wykorzystanie nowoczesnych technologii, wspieranie potencjału strategicznego, zwiększenie nacisku na zapewnienie spójnej, wysokiej jakości obsługi klienta, unowocześnienie metod obsługi.

W Finlandii powstało kilka niezależnych, wyspecjalizowanych centrów, tj. Palkeet zajmujące się finansami i HR, wspomniane centrum Valtori nadzorujące IT, centrum Senaati działające w obszarze nieruchomości, Hansel realizujące zamówienia publiczne oraz Haus – Fiński Instytut Zarządzania Publicznego prowadzący szkolenia i doradztwo. Palkeet powstało w 2010 roku na bazie utworzonych wcześniej wyodrębnionych zadaniowo jednostek obsługujących kilka ministerstw i świadczy usługi w zakresie HR i finansów dla dziewięciu ministerstw i 60 agencji. W swoich strukturach posiada 4 regionalne oddziały. Valtori zostało utworzone w 2014 roku, a w 2016 roku wszystkie sprawy, pracownicy i umowy wszystkich ministerstw oraz agencji rządowych w zakresie IT zostały przeniesione do tego centrum. Celem wyznaczonym przez Valtori jest dostarczanie wysokiej jakości, usług i obniżenie kosztów poprzez harmonizację procesów (<https://valtori.fi/en/frontpage>, dostęp: 30.01.2024).

W Danii utworzono następujące agencje: Agencję Finansów Publicznych i Zarządzania (*Agency for Public Finance and Management*), Agencję Administracji Rządowej (*Agency for Governmental Administration*) oraz Agencję Rządowych Usług Informatycznych (*Agency for Governmental IT Services*). Na uwagę zasługuje Agencja ds. IT, która obsługuje 11 000

użytkowników w 10 ministerstwach, a jej celem jest stworzenie fundamentów do digitalizacji zasobów.

Jak wynika z obserwacji T. Tambo i L. Bækgaarda (2014), analizujących duńskie doświadczenia we wdrażaniu CUW w obszarze polityki społecznej, rozwiązanie polegające na wyodrębnieniu CUW nie jest rozwiązaniem statycznym. Rozważane przez autorów studium przypadku dotyczyło rozpoczętego przez rząd duński w 2010 roku procesu centralizacji płatności i świadczeń społecznych. Przenosząc te zadania z jednostek w 98 gminach, utworzono jeden dedykowany do tego celu podmiot, zwany PayDK. Projekt zakładał redukcję zatrudnienia z 2000 pracowników w rozproszonych jednostkach do 1500 w tej nowo powstałej. Pracownicy zostali przesunięci z jednostek szczebla lokalnego i umieszczeni w 5 regionalnych centrach. Jedno z regionalnych centrów pełniło funkcję zarządzającą. Z zaplanowanych 1500 pracowników zidentyfikowano jedynie 920 osób, które można było przenieść do skonsolidowanej jednostki. Ostatecznie jednak obawy pracowników przed zmianą sprawiły, że PayDK rozpoczęła działalność z 300-500 pracownikami zatrudnionymi na czas określony. Fakt ten stanowił nie lada wyzwanie dla nowej jednostki, która realizowała 7 istotnych zadań realizowanych dotychczas przez samorząd lokalny. Projekt nie zakładał budowy nowej infrastruktury informatycznej. Systemy informatyczne, używane platformy zostały przetransferowane do nowej jednostki z minimalnymi modyfikacjami. Dostosowanie i ujednolicenie różnorodnych aplikacji okazało się kolejnym wyzwaniem. Przedstawiony przez autorów przykład jest rozwiązaniem odgórnym, obowiązkowym i rewolucyjnym, w przypadku którego popełniono wiele błędów - zbyt wiele jednostek i za dużo zadań zdecydowano się skonsolidować w krótkim czasie, co w efekcie wymusiło kolejne zmiany. Jak podkreślają autorzy, wciąż obserwuje się dynamiczne zmiany wewnątrz tej struktury - w zakresie przedmiotowym, jak również podmiotowym, co wymaga umiejętnego zarządzania zmianą.

Ciekawy jest przykład Estonii, gdzie podjęto działania systemowe, u podstaw których leżał rozbudowany system 253 agencji wykonawczych z niejednorodnymi systemami informatycznymi. Fragmentaryzacja systemu administracyjnego zmusiła rząd do podjęcia kroków zmierzających do standaryzacji i stworzenia wspólnego jednolitego systemu informatycznego. W pierwszym etapie zmian w 2009 roku założono zbudowanie jednolitego systemu finansowo-księgowego i kadrowo-płacowego dla wszystkich ministerstw i rządowych agencji. Cel osiągnięto w 2015 roku. Dzięki tym działaniom koszty księgowości spadły o 30%. Równolegle tworzone CUW, które rozpoczęło swą działalność 1 stycznia 2013 roku i oferowało usługi w zakresie księgowości, płac, zarządzania skargami, ubezpieczeń, a następnie

zamówień. W efekcie podjętych działań o 16,7% spadło zatrudnienie, a ponadto eksperci wskazują na wzrost jakości świadczonych usług oraz fakt, że centra te mogą być lokowane wszędzie, niekoniecznie w centrali, co znacznie wpłynęło na koszty, jak również stanowiło narzędzie wdrażania polityki stymulującej rozwój słabiej rozwiniętych regionów. Przykład ten odzwierciedla ewolucyjne podejście do wdrażania idei centrum usług wspólnych (<https://www.rtk.ee/en>, dostęp: 30.01.2024).

Na uwagę zasługuje także CUW we Włoszech, który został wdrożony w sektorze rolnictwa. Przykład włoski opisują F. Corradini, A. Polzonetti, O. Riganelli (2009), podkreślając w swoim tekście, że utworzenie centrum, w którym skupiono funkcje wsparcia dla jednostek administracji publicznej działających w tym obszarze, pozwoliło na wzrost efektywności działania tych jednostek, które mogły się skupić na działalności podstawowej. Autorzy są zdania, że centrum stało się użytecznym narzędziem umożliwiającym rozwój, w tym również rozwój cyfrowy włoskich instytucji.

Raport KE (European Commission, 2021) wskazuje, że - podobnie jak to miało miejsce w Stanach Zjednoczonych - redukcja kosztów dzięki efektom skali jest podstawową przesłanką wdrażania centrum w strukturach administracji, ale nie jedyną. Autorzy raportu uwypuklają fakt, że już od momentu podjęcia decyzji o utworzeniu centrum mamy do czynienia z procesem poważnej zmiany organizacyjnej, wymagającej wyjątkowej uwagi kierownictwa. W raporcie położono nacisk na pewne problemy i ryzyka, które należy wziąć pod uwagę podejmując decyzje o utworzeniu centrum, a mianowicie wysokie początkowe koszty związane z budową infrastruktury i zwolnieniami pracowników. Jednocześnie pojawia się również tendencja do utrzymywania części załogi w celu rozliczania zadań zleczanych centrum i w związku z tym spodziewane oszczędności wynikające z redukcji zatrudnienia nie zawsze udaje się w pełni osiągnąć. Autorzy podkreślają, że utworzenie centrum to poważna decyzja, która wymaga strategicznego planowania. Kluczowe są decyzje dotyczące następujących kwestii:

- zakresu przedmiotowego centrum – jakie zadania należy przenieść, jakie usługi powinno świadczyć nowo utworzone centrum?
- sposobu wdrażania – ewolucyjnie, stopniowo rozszerzać zakres centrum czy radykalnie, w sposób rewolucyjny bez okresów przejściowych?
- relacji pomiędzy centrum a zlecniodawcą, klientem.

W przypadku ostatniego z poruszanych aspektów autorzy raportu zwracają uwagę na umiejscowienie centrum oraz pracowników, wyróżniając obok tradycyjnego modelu, w którym tworzy się niezależną jednostkę i fizycznie funkcjonuje ona w odrębnej wydzielonej przestrzeni, model wirtualny z rozproszoną w jednostkach macierzystych strukturą pracowników. Niezależnie jednak od umiejscowienia ważnym elementem są umowy o gwarancji jakości usług oraz ustanowienie mierników oceny. Efektywność można osiągnąć poprzez standaryzację i pomiar (European Commission, 2021).

Przykłady wykorzystania koncepcji CUW jako narzędzia wzrostu efektywności zadań publicznych są widoczne nie tylko w krajach anglosaskich czy w Europie, o czym świadczą przytaczane wyżej raporty. Narzędzie to jest również stosowane w krajach Ameryki Południowej. Joao Pinheiro de Barros Neto (2017) opisuje przykład Centrum Operacji Finansowych stanu Sao Paulo (CEOFI-SP) brazylijskiej poczty, będącej przedsiębiorstwem państwowym. Dzięki utworzeniu centrum operacji finansowych w 2010 roku osiągnięto wiele korzyści, tj. wdrożono nowe technologie, zoptymalizowano procesy, ustandaryzowano procedury. Wdrożenie CUW wpłynęło na wzrost efektywności zadań publicznych oraz racjonalizację wydatków, jak również poprawiło ocenę jakości świadczonych usług. W pierwszym roku po konsolidacji ocena zadowolenia klientów z obsługi wynosiła 78,89 %, a pod koniec badania w 2015 roku osiągnęła poziom bliski 100%, tj. 99,4%. Efektem scentralizowania procesu obsługi finansowo-księgowej było przesunięcie 487 pracowników wykonujących proste czynności techniczne do innych bardziej złożonych zadań, co również pozytywnie wpłynęło na efektywność realizowanych zadań.

I. Herbert i W. Seal (2010) analizując CUW w administracji publicznej dokonują porównania korzyści z jego utworzenia w stosunku do klasycznej centralizacji i outsourcingu. Zasadniczo takie korzyści, jak redukcja kosztów, poprawa jakości usług, skupienie się na działalności podstawowej i lepszy dostęp do zasobów są zbieżne z korzyściami uzyskiwanymi w wyniku outsourcingu. Niemniej jednak zwracają oni uwagę na ryzyka związane z outsourcingiem w sektorze publicznym, na przykładzie Wielkiej Brytanii, które polegały na utracie kontroli i błędach na etapie kontraktowania usług, co skutkowało wzrostem kosztów i w efekcie doprowadziło do pogorszenia jakości świadczonych usług publicznych. Dlatego też rozwiązanie alternatywne, tj. CUW, dzięki któremu jednostka utrzymuje kontrolę wewnętrzną jest rozwiązaniem korzystniejszym (Herbert, Seal, 2010, s. 3).

Badacze poświęcają też wiele uwagi kwestii identyfikacji ogólnych korzyści, jakie przynosi utworzenie CUW w różnych systemach administracji publicznej. Najważniejsze korzyści z wdrożenia CUW w administracji publicznej na świecie to:

- redukcja kosztów,
- poprawa jakości świadczonych usług dzięki specjalizacji,
- dostęp do lepszych zasobów, technologii, wiedzy,
- zwiększenie operacyjnej elastyczności,
- optymalizacja procesów wewnętrznych,
- zwiększenie przejrzystości kosztów,
- zwiększenie efektywności,
- wzmocnienie działalności podstawowej,
- utrzymanie kontroli wewnętrznej,
- wymiana doświadczeń, wiedzy,
- wzmocnienie kooperacji (Janssen, Joha, 2006; Seal, 2010; Burns, Yeaton, 2008; Corradini, Polzonetti, Riganelli, 2009; European Commission, 2021).

Jak wynika z powyższego zestawienia, potencjał korzyści płynących z implementacji CUW w jednostkach administracji publicznej jest znaczący. Obok korzyści finansowych występuje szereg korzyści organizacyjnych, takich jak standaryzacja, optymalizacja procesów, lepszy dostęp do zasobów, w tym do zasobów wiedzy dzięki wymianie doświadczeń. Z punktu widzenia administracji kluczową korzyścią jest utrzymanie kontroli. Jednak wdrożenie CUW w administracji publicznej wymaga politycznego przywództwa - zaufania, uczciwości i otwartości, włączenia kierownictwa, zaangażowania pracowników każdego ze szczebli i efektywnej komunikacji (Sandford, 2019, s. 7). Inicjatywy związane z utworzeniem CUW wymagają jasnego zdefiniowania celów oraz silnego przywództwa zarówno na poziomie najwyższej kadry zarządzającej, jak również na poziomie kierownictwa średniego szczebla. Ważne jest włączenie poziomu operacyjnego już w etap planowania. Kluczowe czynniki sukcesu wdrożenia CUW w administracji publicznej opisują T. Burns i K. Yeaton (2008), zwracając uwagę na odpowiednio dobrany zespół projektowy jako podstawowy warunek powodzenia przedsięwzięcia. Odpowiednio zbudowana oraz właściwie zarządzana struktura projektowa przyczynia się do lepszej komunikacji, co z kolei ułatwia zarządzanie w zmieniających się warunkach. Ze względu na innowacyjność procesu i wynikającą z tego złożoność ważne jest podejście etapowe do wdrażania. Podejście etapowe czyni projekt

łatwiejszym do wdrożenia z punktu widzenia zarządzania zmianą, a to pozwala ograniczyć ryzyko zbyt pospiesznego wdrożenia. Wprowadzanie zmian w organizacji napotyka często na opór pracowników, którzy obawiają się konsekwencji, są niepewni swoich przyszłych zadań i roli w organizacji. W związku z powyższym ważna jest elastyczność, jak również pewność i determinacja ze strony kierujących organizacją, pomimo oporu załogi. Umiejętność zarządzania zmianą jest więc kluczowa, podobnie jak komunikacja. Komunikacja jest najczęściej przedstawiana jako najważniejsza dobra praktyka dla chcących wdrażać centra usług wspólnych (Burns, Yeaton, 2008, s. 22). Nieefektywna komunikacja najczęściej pogłębia frustrację i nasila konflikty. Elementem, który warunkuje osiągnięcie założonych celów są posiadane zdolności organizacyjne. Jedną z nich jest zdolność do rekonfiguracji zasobów, tak aby utworzyć centrum, a następnie zapewnić skuteczne działanie. W przypadku braku takich zdolności organizacje często rozpoczynają współpracę z zewnętrznymi firmami. Co istotne, według M. Janssena (2007), CUW musi być wbudowane w organizację. Na kształt modeli funkcjonalnych centrów mają wpływ zarówno usługi, jak również charakter, cechy instytucji publicznych oraz zaangażowanych osób. Zarządzanie CUW zależy od wielu aspektów, w tym rodzaju usług, głównych motywów implementacji, częstotliwości zmian oraz rodzaju relacji. Główne zidentyfikowane przez jednostki samorządu lokalnego bariery i problemy pojawiające się na etapie uzgodnień i przygotowywania porozumień to: złożoność procesu, różnorodne cele jednostek, niepewność korzyści, obawa przed utratą kontroli (Dollery, Akimov, Byrnes, 2007)

W celu wyeliminowania potencjalnych problemów w trakcie wdrażania CUW należy wziąć pod uwagę kluczowe czynniki sukcesu. W tabeli 13 zestawiono 5 z nich.

Tabela 13. Kluczowe czynniki sukcesu CUW w administracji publicznej

Czynniki sukcesu	Niezbędne działania
Umiejętność zarządzania projektami	Ustalane cele, plan, wdrożenie, szkolenia na temat rozwoju, procesów biznesowych, klientów i finansów
Wsparcie kierownictwa	Wsparcie kierownictwa na każdym etapie i na każdym poziomie
Efektywna komunikacja	Informacja kierowana do każdej z grup zaangażowanych w zmianę
Umiejętność zarządzania zmianą	Ewaluacja, wsparcie eksperckie
Etapowe podejście do zmian	Działania uwzględniające strukturę i kulturę organizacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Burns, Yeaton, 2008).

Podsumowując, w tabeli 14 zaprezentowano w sposób syntetyczny cechy charakterystyczne CUW w administracji publicznej na świecie.

Tabela 14. Charakterystyczne cechy CUW w administracji publicznej na świecie

Charakterystyczne cechy	Opis
Charakterystyka	Wydzielona jednostka świadcząca usługi najczęściej z zakresu funkcji wsparcia dla kilku departamentów w ramach jednej jednostki lub kilku jednostek administracji publicznej - rządowej, samorządowej, centralnej lub lokalnej
Inicjatywa utworzenia	Wytyczne odgórne, Premier, Komitet Rady Ministrów, komisje resortowe
Główne motywy utworzenia	Uzyskanie efektu skali i zwiększenie efektywności działania przy utrzymaniu kontroli
Najczęściej zaobserwowane korzyści	Standaryzacja, lepsze wykorzystanie zasobów, poprawa jakości świadczonych usług, dostęp do nowoczesnych technologii
Najczęściej występujący model funkcjonalny	Centrum wielozadaniowe, odgórne, horyzontalne
Dominujący zakres rzeczowy świadczonych usług	Funkcje pomocnicze - IT, kadry i płace, finanse, zamówienia publiczne
Problemy w implementacji	Złożoność procesu, rozbieżne cele, obawy i niechęć pracowników do zmian
Kluczowe czynniki sukcesu	Umiejętność zarządzania zmianą, wsparcie kierownictwa, etapowe podejście do zmian

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Janssen Joha, 2006; Dollery, Akimov, Byrnes, 2007; Burns, Yeaton, 2008; Corradini, Polzonetti, Riganelli, 2009; Schwarz, 2014; Herbert, Seal, 2010; Sandford, 2015, 2019; European Commission, 2021).

Autorzy analiz i raportów podkreślają, że koncepcja CUW może być skutecznym narzędziem zarządzania w administracji publicznej. Doskonalenie systemu zarządzania w jednostkach administracji publicznej, w tym świadczenia usług publicznych, jest tematem wciąż aktualnym zarówno w gronie teoretyków, jak i praktyków. Administracja publiczna w dzisiejszych czasach czerpie z dorobku każdego z modeli i wykorzystuje dostępne narzędzia prowadzące do wzrostu efektywności i sprawności jej działania. Odnosząc CUW do omówionych modeli zarządzania publicznego, należy stwierdzić, że implementacja tego narzędzia w administracji publicznej wpisuje się w nurt rozważań nad problematyką reform funkcjonalnych sektora publicznego, które mają na celu projektowanie rozwiązań usprawniających funkcjonowanie sektora publicznego, wzmacnianie potencjału instytucjonalnego administracji publicznej, w tym wykorzystania doświadczeń sektora prywatnego, zwłaszcza rozwiązań wdrażanych w większych organizacjach gospodarczych, koncentrowanie się na racjonalnym gospodarowaniu zasobami i redukcji kosztów. W tym kontekście należy uznać CUW za narzędzie wpisujące się przede wszystkim w nurt nowego zarządzania publicznego, ale również w nurt neoweberyzmu, który - starając się korzystać z dorobku poprzednich koncepcji zarządzania publicznego - stawia m.in. na specjalizację i standaryzację. Poniżej w tabeli 15 przedstawiono charakterystyczne cechy wspólne CUW i opisanych w pierwszym rozdziale modeli zarządzania publicznego.

Tabela 15 Centra usług wspólnych, jako narzędzie zarządzania w administracji publicznej w odniesieniu do modeli zarządzania publicznego

Model	Cechy wspólne CUW i modelu zarządzania publicznego
Biurokratyczny model zarządzania	• standaryzacja procedur • specjalizacja
Nowe zarządzanie publiczne	• menedżerski sposób kierowania • doskonalenie świadczenia usług • orientacja na rezultaty • dążenie do wzrostu efektywności • racjonalizacja struktur organizacyjnych • planowanie i zarządzanie strategiczne • elastyczne zarządzanie personelem • zmiany zasad rachunkowości i sprawozdawczości, • rozwój kontroli finansowej i metod zarządzania finansami • mierzenie działalności • rozwój mechanizmów rozliczalności
Współzarządzanie publiczne	• sieci współpracy • zespoły zadaniowe

Model państwa neoweberowskiego	• konsolidacja • centralizacja • mechanizmy rozliczalności • orientacja na klienta • orientacja na rezultaty • menedżerski sposób kierowania • wywoływanie zmian w strukturze organizacyjnej • upowszechnianie technologii informatycznych
---------------------------------------	---

Źródło: opracowanie własne.

Wnioski

Dokonany przegląd literatury i raportów pozwolił pozytywnie zweryfikować hipotezę H1, w której założono, że CUW jest przykładem narzędzia wspierającego zarządzanie, które dzięki konsolidacji funkcji wspólnych przynosi wymierne korzyści w postaci standaryzacji procesów, lepszego wykorzystania technologii IT oraz bardziej racjonalnego wykorzystania zasobów. Jest to rozwiązanie wykorzystywane w sektorze rynkowym, jak również w sektorze publicznym, który chętnie korzysta z narzędzi sprawdzonych przez przedsiębiorców. Badanie dowiodło, że centrum usług wspólnych zaimplementowane na grunt publiczny z sektora rynkowego jest korzystnym rozwiązaniem i kierunkiem usprawniania administracji publicznej, co stanowiło podstawowe pomocnicze pytanie badawcze. Oszczędności i redukcja kosztów wynikające z efektu skali nie są jedyną przesłanką tworzenia CUW. Najważniejsze korzyści widoczne zarówno w sektorze rynkowym, jak i w administracji publicznej to standaryzacja i poprawa jakości świadczonych usług, lepsze wykorzystanie zasobów i możliwość skupienia się na działalności podstawowej, przy jednoczesnym zachowaniu kontroli. Uzyskanie efektu skali przy utrzymaniu kontroli jest jednym z głównych motywów tworzenia CUW w administracji publicznej i korzyścią odróżniającą to rozwiązanie organizacyjne od klasycznego outsourcingu. Dokonana w niniejszym rozdziale analiza wskazuje na kilka typologii CUW - w zależności od sposobu utworzenia, zakresu przedmiotowego, podmiotowego oraz umiejscowienia w strukturze i relacji pomiędzy jednostkami. Kwerenda literatury, w tym raportów branżowych, dowodzi dynamicznego rozwoju CUW na świecie, jak również w Polsce. W sektorze rynkowym CUW zmieniają swój charakter i zakres przedmiotowy, stając się Global Business Services Centres, integrującymi zarządzanie, lokalizacje i praktyki biznesowe, rozproszone uprzednio w wielu centrach i miejscach w jedno centrum, które zapewnia wszystkie procesy biznesowe. To trend rozwoju i zmiany centrów w kierunku wielozadaniowych centrów kompetencji. W administracji publicznej najczęściej spotykany jest model centrum odgórnego,

wielozadaniowego, funkcjonującego jako odrębna jednostka organizacyjna. Najczęściej wydzielonymi funkcjami są: obsługa informatyczna, kadrowo-płacowa, finansowa oraz zamówienia publiczne. Występują również centra, w ramach których realizowane są zadania z obszarów innych niż funkcje pomocnicze. Niezależnie od wybranego w oparciu o analizę zadań i procesów modelu funkcjonalnego CUW, rozwiązanie to jest głęboką zmianą organizacyjną, która wymaga odpowiedniego zarządzania i strategicznego planowania. Jak wskazał M.E. Porter, stworzenie nowej formy organizacji, znalezienie równowagi pomiędzy strukturą pionową – zdecentralizowaną, a poziomą – scentralizowaną, wykorzystującą wewnętrzne związki, determinuje zmiany w organizacji i wymaga modyfikacji ścisłego lub wąskiego postrzegania koncepcji autonomii oraz zmiany podejścia do systemu motywacyjnego i roli menedżerów zarządzających grupami czy sektorami (Porter, 2006). Warunkiem zwińczonej sukcesem centralizacji częściowej jest stworzenie odpowiedniej struktury i systemu motywacyjnego zachęcającego jednostki do zarządzania działaniami. Inną ważną kwestią jest stworzenie sformalizowanych i nieformalnych mechanizmów regulujących funkcjonowanie. Stworzenie nowej formy mimo wszystko niesie jednak ze sobą ryzyko wynikające ze wzrostu złożoności organizacji, mniejszej jednoznaczności, co generuje konflikty. Główne ryzyka, które należy wziąć pod uwagę podejmując decyzje o utworzeniu centrum, to wysokie początkowe koszty związane z budową infrastruktury, jak również reorganizacją kadrową. Kluczowe czynniki sukcesu we wdrożeniu CUW to: umiejętność zarządzania projektami, wsparcie kierownictwa, efektywna komunikacja, umiejętność zarządzania zmianą i etapowe podejście do zmian. Warunkiem powodzenia jest również odpowiednio przygotowana infrastruktura, w tym głównie informatyczna. Przedstawione w niniejszym rozdziale modele funkcjonalne CUW w administracji publicznej zostaną wykorzystane w dalszej części rozprawy poświęconej zidentyfikowanym CUW w polskiej administracji rządowej.

Rozdział III. Centra usług wspólnych w administracji publicznej w Polsce

W niniejszym rozdziale przedstawiono instytucje działające w polskiej administracji publicznej oraz ich formy organizacyjno-prawne. Omówiono zasady funkcjonowania jednostek tworzących system administracji publicznej w Polsce i uwarunkowania formalnoprawne ich funkcjonowania, które są podstawowym czynnikiem determinującym struktury organizacyjne. W ramach analizy możliwości i perspektyw utworzenia CUW w administracji rządowej w województwie zaprezentowano rozwiązania organizacyjne wdrożone w administracji samorządowej w Polsce. Jednocześnie przybliżono wyniki analiz dotyczących funkcjonowania powstałych centrów, zawarte w dostępnych raportach, wskazujące na główne przesłanki oraz bariery i problemy organizacyjne charakteryzujące proces tworzenia samorządowego CUW. Ponadto dokonano diagnozy i analizy form, modeli funkcjonalnych oraz zakresu podmiotowego i przedmiotowego jednostek noszących znamiona CUW, funkcjonujących w administracji rządowej w Polsce. W trakcie kwerendy dostępnych raportów weryfikacji została poddana hipoteza H2, która zakłada, że kluczowymi determinantami wdrożenia centrów usług wspólnych w administracji publicznej w Polsce są uwarunkowania formalnoprawne oraz organizacyjne, w tym przede wszystkim czynnik ludzki.

3.1. Administracja publiczna w Polsce

3.1.1. Ustrój podmiotów funkcjonujących w ramach administracji publicznej w Polsce

Polski system administracji publicznej jest zbudowany na zasadach pluralistycznych - występuje w nim wiele podmiotów i każdy ma swoje funkcje. Wspólną podstawę dla działalności podmiotów władzy publicznej w Polsce tworzy obowiązujący system prawny z Konstytucją na czele, regulując zasady wykonywania przez nie wskazanych funkcji. Najlepiej ukształtowana konstytucja i najlepiej ukształtowane organy konstytucyjne nie mogą skutecznie działać bez odpowiedniego aparatu wykonawczego, czyli administracji publicznej. Zgodnie z postulatem H. Izdebskiego i M. Kuleszy (2004) administracja publiczna musi być zbudowana racjonalnie, lecz racjonalność administracji nie jest tak prosta jak racjonalność przedsiębiorstwa – gdzie chodzi o zysk. Istotne jest, aby ustrój administracyjny odpowiadał interesom państwa. Administracja jest fundamentem państwa, jest instytucjonalną osnową suwerenności podstawowego atrybutu państwa. Administracja publiczna jest działalnością organizatorską władzy wykonawczej prowadzoną w takim zakresie, w jakim przemawia za tym interes

publiczny i pozwalają posiadane zasoby finansowe – w ramach prawa i do jego granic (Izdebski, Kulesza, 2004, s. 23-25). Do zadań władzy wykonawczej i administracji publicznej, stanowiącej operacyjną część władzy wykonawczej i wobec tego podlegającej organom tej władzy, należy wykonywanie prawa. Administracja publiczna wykonuje nierozdzielnie dwie funkcje – z jednej strony obsługuje procesy rządzenia, a z drugiej wykonuje zadania publiczne nałożone na nią prawem. Administracja publiczna stanowi więc wielką organizację ustanowioną do zajmowania się sprawami publicznymi. Wyposażona w uprawnienia władcze jest ona powołana do działania na poszczególnych odcinkach życia publicznego. Organizacja ta skupiając liczne rzesze zatrudnionych w określonych formach i z określonymi kwalifikacjami działa na rzecz realizacji interesu publicznego. Od strony organizacyjnej istotne jest by funkcje te nie ulegały pomieszaniu. Według H. Izdebskiego i M. Kuleszy główne sfery działania administracji publicznej to:

1. Klasyczna administracja porządkowo-reglamentacyjna.
2. Administracja świadcząca usługi publiczne.
3. Administracja wykonująca uprawnienia właścicielskie.
4. Zarządzanie rozwojem (Izdebski, Kulesza, 2004, s.104).

Zadania bieżącej administracji i kompetencji są precyzyjnie przypisane poszczególnym podmiotom i instytucjom przez ustawodawcę i są wykonywane:

- w ramach administracji państwowej przez scentralizowaną i zbudowaną hierarchicznie administrację rządową,
- na zasadach zdecentralizowanych przez inne podmioty i samodzielne instytucje administracji publicznej,
- w formie zadań zleczanych różnym organizacjom (Izdebski, Kulesza, 2004, s. 130).

Po reformie samorządowej, zapoczątkowanej w 1990 r., w Polsce dokonał się podział administracji publicznej na dwie zasadnicze części, czyli administrację samorządową i administrację rządową, którą kieruje Rada Ministrów. Radzie Ministrów jest podporządkowany szeroki i wewnętrznie zhierarchizowany układ organizacyjny administracji rządowej. Zasady podziału i równoważenia władzy, jak również zadania i zakres właściwości poszczególnych organów wynikają wprost z Konstytucji RP. Administracja rządowa obejmuje zarówno organy działające na szczeblu centralnym, jak i terenowym. Na szczeblu centralnym funkcjonują naczelne organy administracji rządowej z Radą Ministrów i Prezesem Rady Ministrów,

ministrowie oraz centralne urzędy administracji rządowej. Zgodnie z art. 149 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483) ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów. Zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy. Na szczeblu terenowym zgodnie z art. 152 Konstytucji RP działa wojewoda, który jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie. Administracja rządowa w terenie jest wykonywana przez organy administracji rządowej wskazane w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie z dnia 23 stycznia 2009 roku (Dz.U. Nr 31, poz. 206, ze zm.), tj. wojewodę, organy rządowej administracji zespolonej w województwie, organy niezespolonej administracji rządowej, a także jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw lub z zawartego porozumienia. Organizacja administracji rządowej na terenie województwa nie jest sprawowana przez organy o jednolitym charakterze. Struktura tej administracji jest złożona, uwzględnia funkcjonowanie na trzech szczeblach podstawowego podziału terytorialnego samodzielnego samorządu terytorialnego, posiadającego własne kompetencje, czy tendencję do odejścia od sektorowości administracji, na rzecz ustanowienia terenowego centrum, w postaci wojewody, ogniskującego kompetencje, koordynującego działania różnych organów i ponoszącego odpowiedzialność (Chmaj, 2012, s. 133). Wojewoda zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie jest:

1. Przedstawicielem Rady Ministrów w województwie.
2. Zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie.
3. Organem rządowej administracji zespolonej w województwie.
4. Organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności.
5. Organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji.
6. Reprezentantem Skarbu Państwa, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.
7. Organem wyższego stopnia w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2022, poz. 2000 i 2185).

Nadzór nad zgodnością działań wojewody z polityką Rady Ministrów sprawuje Prezes Rady Ministrów (art. 8 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej). Działalnością wojewody kieruje Prezes Rady Ministrów, w szczególności wydając w tym zakresie wytyczne i polecenia, żądając przekazania sprawozdań z działalności wojewody oraz dokonując okresowej oceny jego pracy. Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z polityką Rady Ministrów. Nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z powszechnie obowiązującym prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności sprawuje minister właściwy do spraw administracji publicznej.

Administrację rządową w terenie można podzielić na zespoloną i niezespoloną. Organami administracji rządowej zespolonej są wojewoda oraz działający pod jego zwierzchnictwem kierownicy służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania w imieniu wojewody lub własnym, jeśli ustawy tak stanowią. Kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży są organami rządowej administracji zespolonej w województwie, co wynika z literalnego brzmienia art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku (Dz.U. Nr 31, poz. 206, ze zm.).

Organami rządowej administracji zespolonej w województwie działającymi pod zwierzchnictwem wojewody są:

1. Komendant Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej.
2. Komendant Wojewódzkiej Policji.
3. Kurator Oświaty.
4. Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny.
5. Wojewódzki Inspektor Sanitarny.
6. Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej.
7. Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.
8. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego.
9. Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa.
10. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska.
11. Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego.
12. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Krakowie.
13. Wojewódzki Lekarz Weterynarii.
14. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.

Zasady organizacji, funkcjonowania i zakres zadań organów rządowej administracji zespolonej w województwie określają odrębne ustawy oraz rozporządzenia wykonawcze. Zwierzchnikiem

rządowej administracji zespolonej w województwie jest wojewoda, który wykonuje swoje zadania nie tylko przy pomocy urzędu wojewódzkiego, ale także przy pomocy organów rządowej administracji zespolonej w województwie. Wojewoda - będąc zwierzchnikiem administracji zespolonej w województwie – zajmuje się następującymi aspektami:

- kieruje i koordynuje jej działalność,
- kontroluje jej działalność,
- zapewnia warunki skutecznego jej działania,
- ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania.

Zwierzchnictwo nad zespoloną administracją rządową powoduje, że wojewoda ponosi odpowiedzialność za sposób i rezultaty jej działania, jednak nie w nieograniczonym zakresie. Można wymienić co najmniej dwa czynniki limitujące odpowiedzialność, tj. faktyczny zakres wpływu, jaki wojewoda może osiągnąć za pomocą przypisanego mu instrumentarium organu zwierzchniego, szczególnie w przypadku instrumentów nadzorczych, oraz działanie przez zespolone inspekcje i straże przy załatwianiu spraw na własny rachunek i własną odpowiedzialność. Mimo powyższych ograniczeń wojewoda ponosi polityczną odpowiedzialność za skutki działań służb, nad którymi sprawuje zwierzchnictwo. Centryczna pozycja wojewody oddaje jego normatywny status, w wyniku reformy od 1 stycznia 1999 roku poszerzyła się, bowiem jego rola, jako organu administracji ogólnej mającego moc władczego lub nadzorczego oddziaływania na inne organy. Założeniem reformy było przełamanie resortowości tj. silnych zależności pionowych, występujących w administracji specjalnej na rzecz relacji terenowych. Przełamanie punktu ciężkości na więzy terenowe oznaczało oderwanie części organów administracji specjalnej od układu pionowego i wyposażenie wojewody we władcze kompetencje wobec tych jednostek. Reforma polegała na przekształceniu rządowej administracji ogólnej i niektórych organów rządowej administracji specjalnej w rządową administrację zespoloną, a zespolenie dotyczy z reguły tych organów, którym przypisana jest działalność inspekcyjna, posiadających funkcje nadzorczo-kontrolne (Chmaj, 2012, 133-134). Istotą zespolenia jest zwierzchnictwo jednego organu administracji publicznej sprawowane nad wszystkim jednostkami zespolonymi, według tych samych, jednolitych zasad i kryteriów. Według J. Zimmermanna (2008, s. 138) zespolenie jest przeciwieństwem specjalizacji resortowej i polega na połączeniu sił i środków administracji publicznej zajmującej się różnymi materiami w jedną całość na danym terytorium, a więc ściśłą współpracę poszczególnych jej ogniw połączonych przez jeden wspólny podmiot –

zwierzchnika. Koncepcja zespolenia w najszerszym zakresie i w pełnej postaci zakłada skoncentrowanie całego administracyjnego aparatu w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnictwem - faktycznie oznacza zespolenie organizacyjne, finansowe, osobowe i kompetencyjne w ramach urzędu wojewódzkiego. Tego rodzaju ujęcie jest modelowe, jednak nie występuje w czystej postaci w regulacji ustawowej (Zieliński, 2013, s. 213). W myśl przepisów ustawy organy administracji zespolonej w województwie wykonują zadania i kompetencje przy pomocy urzędu wojewódzkiego, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. W praktyce do obsługi zadań organów tworzy się odrębny aparat w postaci komend, inspektoratów. Nie zachodzi więc zespolenie organizacyjne. W ramach zespolenia wojewoda zarządza budżetem jednostek tworzących wojewódzką administrację zespoloną. Ustawowe umocowanie wojewody, odpowiedzialność za rezultaty działania oraz zespolenie finansowe stwarzają warunki i możliwości do organizacji struktur tych jednostek w sposób zapewniający efektywność i skuteczność, co jest podstawową zasadą przyjętą w finansach publicznych. Formalnym zwierzchnikiem dla jednostek administracji zespolonej jest wojewoda, ale to tylko pozorna konsolidacja. Każda z tych instytucji, z wyjątkiem Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, który funkcjonuje w strukturach urzędu wojewódzkiego, utrzymuje własny aparat pomocniczy do obsługi. Dla wszystkich, poza Komendą Wojewódzką Policji wojewoda, jest dysponentem części budżetu państwa, a jednostki dysponentami budżetu państwa III stopnia, co oznacza, że środki na ich funkcjonowanie są ujęte w budżecie wojewody. Pomimo ustawowego zwierzchnictwa wojewody i jednego budżetu jednostki te zachowują swoją odrębność organizacyjną.

Analizując przepisy regulujące zwierzchnictwo wojewody nad organami administracji zespolonej w województwie, można dojść do wniosku, że system wojewódzkiej administracji zespolonej, pomimo swojej nazwy, ma charakter mieszany, charakteryzuje się zarówno cechami zespolenia, jak i resortowości. W aspekcie osobowym do powołania kierowników służb, inspekcji i straży konieczne jest zgodne działanie zarówno wojewody jako zwierzchnika terenowego, jak i stosownego organu centralnego. W aspekcie organizacyjnym wojewoda kieruje i koordynuje działalnością tych organów, ale tylko w ściśle określonych przepisami szczególnymi granicach, posiada szerokie kompetencje kontrolne i obowiązek zapewnienia warunków działalności. W zakresie finansowym większość administracji zespolonej w województwie partycypuje w budżecie wojewody, choć jednostki te posiadają własne budżety jako dysponenti III stopnia. Na płaszczyźnie kompetencyjnej większość organów specjalistycznych wykonuje merytoryczne zadania w imieniu własnym i podlega w tym aspekcie bezpośrednio swoim organom centralnym.

Mimo iż zasadą jest zespolenie, to poza rządową administracją zespoloną w strukturze administracji rządowej w województwie funkcjonuje również administracja niezespolona. Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie w art. 56 wprowadza zamknięty katalog oraz legalną definicję organów niezespolonej administracji w województwie. Organami niezespolonej administracji rządowej są terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie, tj. szefowie wojskowych centrów rekrutacji; dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnicy urzędów celno-skarbowych; dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych; dyrektorzy okręgowych urzędów miar; dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych; dyrektorzy urzędów morskich; dyrektorzy urzędów statystycznych; dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej; graniczni i powiatowi lekarze weterynarii; komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej; państwowi graniczni inspektorzy sanitarni; regionalni dyrektorzy ochrony środowiska. Ustanowienie organów niezespolonej administracji rządowej może następować wyłącznie w drodze ustawy, jeżeli jest to uzasadnione ogólnopaństwowym charakterem wykonywanych zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekraczającym obszar jednego województwa.

W strukturze podmiotów tworzących sektor publiczny funkcjonuje administracja państwowa, niepodlegająca rządowi, tj. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Najwyższa Izba Kontroli, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Sądownictwa czy Narodowy Bank Polski, jak również sądy administracyjne i organy administracji publicznej działające w ramach wymiaru sprawiedliwości, organizacje pozarządowe i społeczne, państwowe jednostki organizacyjne, takie jak szpitale, instytuty badawcze, uczelnie, które realizują zadania publiczne w ramach określonej dziedziny działalności i instytucje finansowe. Wszystkie te podmioty działają na podstawie prawa i procedur określonych przez Konstytucję i ustawy, a ich celem jest wykonywanie zadań publicznych.

3.1.2. Zasady organizacji i działania administracji publicznej w Polsce

W Polsce administracja publiczna ma za zadanie wykonywać zadania publiczne w sposób jawny i przejrzysty, a obywatele mają prawo do wglądu w dokumenty administracyjne oraz do

udziału w procesie decyzyjnym. Podmioty administracji publicznej działają na zasadzie zdecentralizowanego systemu, co oznacza, że mają one pewną samodzielność w podejmowaniu decyzji i realizowaniu zadań publicznych, ale jednocześnie podlegają nadzorowi i kontroli przez organy nadrzędne. Podmioty te działają w ramach i na podstawie przepisów prawa definiujących ich ustrój, kompetencje i zakres władztwa. Administracja rządowa ma charakter scentralizowany, co oznacza, że pomiędzy poszczególnymi organami występuje hierarchiczne podporządkowanie osobowe, organizacyjne i służbowe. Organ nadrzędny może powoływać i odwoływać osoby kierujące organem niższego stopnia, stosować środki odpowiedzialności dyscyplinarnej, nagradzać oraz karać lub orzekać o wyłączeniu z rozstrzygania danej sprawy określonego urzędnika, co stanowi istotę podległości osobowej. Z podległości organizacyjnej wynika prawo organu wyższego stopnia do wydawania aktów prawnych wiążących podległe jednostki, w których może określić ich ustrój, strukturę, kompetencje, zadania, procedury itp. Ponadto organ zwierzchni uprawniony jest do sprawowania kontroli i nadzoru nad jednostkami niższego rzędu oraz żądania informacji dotyczących ich działalności. Przekazywanie kompetencji i środków w ramach zhierarchizowanej struktury administracji rządowej to dekoncentracja (Chmaj, 2012, s. 14).

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku zawiera kilka istotnych prawnych wyznaczników pozycji ustrojowej, organizacji i zasad funkcjonowania administracji publicznej w polskim łańdźie konstytucyjnym. Są to:

1. Zasada demokratycznego państwa prawa.
2. Zasada legalizmu działania.
3. Zasada podziału i równowagi władz – ustawodawczej, wykonawczej i sędowniczej.
4. Zasada decentralizacji władzy publicznej.

S. Zieliński (2013) analizując administrację rządową i samorządową w Polsce, wskazuje na dziesięć podstawowych zasad organizacji i działania administracji, a mianowicie:

1. Zasadę związania administracji z prawem.
2. Zasadę kierownictwa, która stanowi naczelną zasadę działania administracji publicznej. Sprowadza się do sprawowania kierownictwa obejmującego szeroki zakres działań.
3. Zasadę koordynacji, która sprowadza się do harmonizowania działań różnych organów administracji.
4. Zasadę kolegialności - polegającą na wspólnym podejmowaniu decyzji.

5. Zasadę jednoosobowości - polegającą na tworzeniu jednoosobowych organów wykonawczych.
6. Zasadę zakresu działania i właściwości organu.
7. Zasadę decentralizacji - polegającą na przekazywaniu kompetencji w drodze ustawowej i zapewnieniu samodzielności tych organów, w tym finansowej.
8. Zasadę nadzoru.
9. Zasadę kontroli.
10. Zasadę odpowiedzialności.

Nawiązując jednocześnie do 14 zasad zarządzania H. Fayola, jak i cech idealnej biurokracji M. Webera, S. Zieliński (2013) wskazuje na kilka ważnych przesłanek sprawnej administracji, które stanowią pewne wskazówki do budowy struktur organizacyjnych, określenia kompetencji, doboru kadr, zorganizowania procesu pracy, wyposażenia technicznego i informacyjnego administracji. Strukturę i kompetencje określają parlament i rząd, a także, z upoważnienia ustawowego, inne organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego. Na tworzenie struktury organizacyjnej ma wpływ wiele czynników. Najogólniej są to czynniki natury politycznej i technicznej. Czynniki polityczne wynikają z zasad ustroju państwa. Czynniki techniczne sprowadzają się do uwzględnienia w budowie aparatu administracji racjonalnych kosztów i odpowiedniego poziomu jakości. Podstawową czynnością w tworzeniu struktur jest określenie celu, któremu dana organizacja ma służyć. W obrębie poszczególnych grup jednostek cele te mogą ulegać dalszej konkretyzacji. Cel główny musi być jednak punktem wyjścia tworzenia konstrukcji. Całościowa struktura organizacyjna winna tworzyć hierarchię organizacyjną. W tworzeniu więzi hierarchicznych trzeba też uwzględnić więź specjalistyczną wynikającą z podziału pracy pomiędzy poszczególne komórki. W organizacji administracji publicznej ważną sprawą pozostaje wyważenie proporcji tworzenie organów o kompetencjach generalnych i wyspecjalizowanych. Aparat administracji ma zazwyczaj szczeblową budowę. Występowanie szczeblowej struktury prowadzi do konieczności właściwego podziału zadań by uniknąć chaosu. Kolejną przesłanką są odpowiednie kadry i właściwe stosunki międzyludzkie oraz odpowiednio tj. racjonalnie zorganizowany proces pracy. Na sprawność administracji wpływa struktura – wielkość, wzajemne powiązania i zależności, jak również racjonalizacja procesu zarządzania, odpowiedni obieg dokumentów, przepływ informacji, oraz zautomatyzowanie procesów. Warunkiem nieodzownym sprawności działania jest również wyposażenie techniczne i informacyjne (Zieliński 2013, s.40- 46).

Wątek sprawności jest szczególnie ważny w ocenie działania administracji jako organizacji. Aspekt ten jest ważny, gdy analizuje się zasoby organizacyjne administracji i kwestie związane z zarządzaniem jej rozwojem instytucjonalnym. Omawiając zasady organizacji i działania administracji publicznej, należy podkreślić, że jednostki te funkcjonują w sektorze finansów publicznych i podlegają rygorom ustawowym w zakresie form organizacyjnych, jak również zasad gospodarowania środkami publicznymi i towarzyszącym im procedur.

Wyszczególnione w art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. 2009, Nr 157, poz. 1240) formy organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych wskazują na jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej i państwowe fundusze celowe. Wszystkie te jednostki są zobowiązane do stosowania zasad gospodarki finansowej określonych w ustawie. Podstawową formą są jednostki budżetowe, które nie posiadają osobowości prawnej, pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Kolejną formą zorganizowania jednostki sektora finansów publicznych jest samorządowy zakład budżetowy, który odpłatnie wykonuje zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych. Funkcjonującą od 2010 roku formą zorganizowania jednostek sektora finansów publicznych jest instytucja gospodarki budżetowej, która zastąpiła funkcjonujące w poprzedniej wersji ustawy o finansach publicznych gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych. Zgodnie z art. 23 ustawy o finansach publicznych (ustawa z 2009 roku) instytucja gospodarki budżetowej jest jednostką sektora finansów publicznych tworzoną w celu realizacji zadań publicznych, która odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania i pokrywa koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. Koszty tego podmiotu mogą być ponoszone tylko w ramach uzyskanych przychodów, z uwzględnieniem możliwości wykorzystania środków pieniężnych z poprzednich okresów. Instytucja gospodarki budżetowej może być tworzona przez ministra lub Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, za zgodą Rady Ministrów udzieloną na jego wniosek i/lub organ lub kierownika jednostki. Działa ona na podstawie statutu nadanego przez organ wykonujący funkcje organu założycielskiego, który określa w szczególności: przedmiot działalności podstawowej tej instytucji oraz źródła uzyskiwania przychodów. Odpłatność za wykonywanie zadań oraz możliwość pokrywania kosztów z uzyskiwanych przychodów sprawia, że jest to forma organizacyjna popularna wśród funkcjonujących w administracji rządowej w Polsce CUW.

Zasady i formy organizacyjne wykonywania zadań publicznych określają w szczególności przepisy prawa materialnego administracyjnego. Wybór określonego sposobu i instrumentów realizacji zadania publicznego zazwyczaj jest poprzedzony analizą ich efektywności i przydatności w warunkach danej jednostki. Naczelną zasadą wpisaną w system finansów publicznych jest zasada uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu zakładanych celów. W zakresie usług publicznych rola organów administracji publicznej może być zróżnicowana i może polegać na bezpośrednim organizowaniu świadczenia usług. Może też polegać na utrzymaniu standardu świadczenia usług publicznych przez podmioty prywatne w drodze działań regulacyjnych, a wtedy zadania administracji świadczącej wiążą się z wykonywaniem funkcji reglamentacyjnej czy policyjnej. Z kolei podmioty prywatne są włączane w sferę usług publicznych w rozmaity sposób: w drodze bezpośredniego nałożenia obowiązku ustawowego albo też w drodze udzielenia koncesji czy zezwolenia administracyjnego, bądź też w drodze zawierania umów (Izdebski, Kulesza, 2004, s. 110- 112).

Powszechnym sposobem realizacji zadań w ramach świadczenia usług publicznych jest ich kontraktowanie. Kontraktowanie jest następstwem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a więc odbywa się w warunkach konkurencji. Ważnym kierunkiem poszukiwania bardziej efektywnych metod świadczenia usług są kontrakty/porozumienia podpisywane pomiędzy jednostkami administracji publicznej, których celem jest wspólne świadczenie usług lub powierzenie zadania jednostce dysponującej w danej chwili potencjałem do jego realizacji. Główną korzyścią z wyboru tej metody jest uzyskanie efektu skali i związanych z tym oszczędności finansowych oraz wzrost jakości świadczonych usług. Inną formą realizacji zadania publicznego jest jego powierzenie organizacji pozarządowej, zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. 2003 Nr 96 poz. 873 ze zm.) Stosunkowo rzadko wykorzystywaną formułą realizacji zadań publicznych jest partnerstwo publiczno-prywatne,

Analizując różne formy organizacji zadań w administracji publicznej, nie można pominąć instytucji agencji wykonawczych, które obok państwowych funduszy celowych, instytucji gospodarki budżetowej oraz samorządowych zakładów budżetowych są podmiotami finansów publicznych pełniącymi znaczącą rolę w sferze administracji świadczącej. Agencja wykonawcza to instytucja określona w ustawie o finansach publicznych w formie państwowej osoby prawnej powołanej celem wykonywania zadań gospodarczych państwa w zakresie udzielonych jej pełnomocnictw i kompetencji (Zieliński, 2013, s. 185). Agencje wykonawcze powoływane w duchu nowego zarządzania publicznego miały na celu oddzielenie polityki od

administracji. Specyfika działalności agencji wykonawczych wyraża się w łączeniu środków publicznych pochodzących z różnych źródeł - w celu realizacji kluczowych zadań państwa - co zwiększało efektywność i skuteczność wdrażania określonych polityk.

Przedstawione powyżej formy realizacji zadań publicznych świadczą o zachodzącej w administracji publicznej w Polsce ewolucji. Zmiany te, podobnie jak ewolucja modeli zarządzania publicznego, wynikają ze zmian w otoczeniu zewnętrznym i powszechnej presji na efektywność i skuteczność wydatkowania środków publicznych. Sięganie do różnych modeli zarządzania - w celu poszukiwaniu optymalnych rozwiązań w wypełnianiu jednej z podstawowych funkcji administracji, jaką jest świadczenie usług publicznych - jest więc procesem naturalnym i zamierzonym. Zdecydowana większość narzędzi wykorzystywanych w procesie udostępniania usług publicznych czerpie z dorobku nowego zarządzania publicznego. Zauważalny jest również wpływ współzarządzania publicznego, szczególnie w zakresie szerokiego włączenia partnerów społecznych, czyli organizacji pozarządowych. Niemniej jednak w obszarach, w których państwo dąży do zwiększenia kontroli, zwłaszcza w obszarach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, dominujący jest weberowski duch zarządzania publicznego i wybór świadczenia usług przez instytucje publiczne.

Niezależnie od wybranego modelu zarządzania publicznego misją jednostek administracji publicznej zawsze była realizacja zadań publicznych i zaspokajanie potrzeb społeczeństwa poprzez podejmowanie zróżnicowanych przedsięwzięć. Działania te mogą być realizowane w różnorodnych formułach prawnych, o wyborze których decydują uwarunkowania normatywne, polityczne, ekonomiczne i finansowe.

Zadaniem dla administracji jest więc poszukiwanie optymalnych modeli organizacyjnych. Nowoczesna organizacja powinna opierać swe funkcjonowanie na umiejętności identyfikowania kluczowych procesów organizacyjnych, ich usprawnianiu i zapewnieniu im właściwej organizacyjnej obsługi. Powinna być organizacją, która swe funkcjonowanie opiera na długofalowej strategii (Górnjak, 2005, s. 165).

Należy uwypuklić fakt, że administracja publiczna wykonuje we współczesnym świecie zadania tak ważne dla prawidłowego funkcjonowania życia zbiorowego, że stale musi dotrzymywać kroku zmianom zachodzącym w środowisku społecznym, któremu służy. W związku z tym procesy reformowania administracji publicznej mają charakter nieustający.

H. Izdebski i M. Kulesza (2004) wyróżniają kilka zasadniczych rodzajów reform. Co do przedmiotu reformy najczęściej bywa nim struktura jednostki organizacyjnej, jej część lub zespół – wówczas mamy do czynienia z reorganizacją. Najprostsze reorganizacje polegają na łączeniu lub dzieleniu instytucji, względnie wydzielaniu nowych instytucji. Reorganizacja

może się łączyć ze zmianą statusu publiczno-prawnego danej instytucji bądź dotyczyć tylko jej organizacji wewnętrznej. Teoria organizacji wskazuje, że na ogólną strukturę każdej organizacji składa się zawsze zarówno jej struktura organizacyjna (ustrój) jak i struktura funkcjonalna, – czyli zespół więzi zachodzących między jej poszczególnymi elementami organizacyjnymi. Bywa i tak, że przedmiotem reformy jest sama w sobie zmiana trybu działania administracji. Wtedy ewentualna reorganizacja następuje, jako konieczna konsekwencja zmian proceduralnych. Reformy proceduralne mogą mieć trojaki charakter (Izdebski, Kulesza 2004, s. 334):

1. zmiany na poziomie normatywnym – w sferze obowiązującego prawa,
2. zmiany jako wynik oceny funkcjonowania jednostki lub wynik analizy konkretnej procedury,
3. zmiany toku pracy administracji będące rezultatem postępu technologicznego i technicznego np. w wyniku cyfryzacji.

Autorzy podkreślają, że reformując polską administrację musimy uwzględniać doświadczenia innych państw, które dostosowały swoją administrację do wyzwań globalnych, ale i do wyzwań integracji w ramach UE. Jeśli się chce, aby reforma nie była tylko owocem abstrakcyjnego myślenia choćby najbardziej popularnym pociągającym politycznym programem opracować ją można tylko i wyłącznie w ścisłym związku z praktyką stawiając sobie odległe cele, ale wskazując konkretne środki i ważąc wszelkie koszty, tak ekonomiczne jak i społeczne. Dotyczy to nie tylko zasadniczej reformy, ale każdej reorganizacji (Izdebski, Kulesza 2004, s. 390).

W okresie od 1989 roku administracja publiczna w Polsce jest przedmiotem i uczestnikiem zmian systemowych obejmujących sferę wartości, prawa, zasad, instytucji, rozwiązań funkcjonalnych i kadrowych. W zmianach tych odzwierciedlają się impulsy związane z transformacją ustrojową, wejściem do Unii Europejskiej i NATO oraz głębokimi zmianami w administracji publicznej generalnie, a wynikającymi z konieczności zwiększania efektywności i skuteczności działania. Jak wskazuje G. Rydlewski (2015), modernizacja administracji jest zadaniem niezwykle trudnym i ma charakter społeczny. Jest to wyzwanie dla polityków, urzędników i badaczy administracji. Kluczowe znaczenie w tym procesie ma wola i konsekwencja polityków i przyjęcie perspektywy strategicznej, a wprowadzane zmiany wymagają współdziałania z podmiotami usytuowanymi poza strukturami biurokratycznymi (Rydlewski, 2015, s. 247-249). Wykorzystanie narzędzia i wdrożenie koncepcji CUW w administracji publicznej w Polsce jest przykładem zmian organizacyjnych służących optymalizacji struktur i procesów.

3.2. Centra usług wspólnych w administracji samorządowej w Polsce

3.2.1. Uwarunkowania formalnoprawne tworzenia i funkcjonowania CUW w administracji samorządowej w Polsce

Nowe trendy w zarządzaniu jednostkami organizacyjnymi oraz doświadczenia sektora prywatnego i publicznego państw UE w tworzeniu CUW w jednostkach samorządu terytorialnego zostały szerzej zaimplementowane w Polsce w związku z nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym z dnia 25 czerwca 2015 roku, która weszła w życie 1 stycznia 2016 roku (Dz.U. 2015 poz. 1045). Zmiana ta dała podstawy prawne do tworzenia tego typu struktur przy jednostkach samorządu terytorialnego. Jak wynika z uzasadnienia do ustawy (druk nr 2656, s. 2) głównym celem zmian była poprawa funkcjonowania i organizacji wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego poprzez ujednolicenie i zintegrowanie wielu powtarzanych funkcji operacyjnych, realizowanych dotychczas niezależnie przez poszczególne wewnętrzne jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego.

Podstawą uchwalonych zmian był raport przygotowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji pt. *Ocena sytuacji samorządów lokalnych z 2013 roku*, w którym wskazano wiele problemów natury organizacyjnej i finansowej, z którymi borykały się samorządy (MAIC, 2013). Narastające problemy finansowe samorządów nie miały jednego źródła. Nie wynikały tylko z decyzji ustawodawcy, które uszczupliły dochody samorządów z tytułu udziałów w PIT. Finansowanie samorządów było zależne, w przeważającej mierze, od środków przekazywanych w formie dotacji i subwencji, głównie z poziomu centralnego. W sferze organizacyjnej nie tylko potencjał finansowy stanowił problem, ale również fakt, że jednostki takie miały ograniczone eksperckie zasoby kadrowe, a przez to niższy jest ich ogólny potencjał instytucjonalny. Wskazano, że alternatywą dla małych samorządów gminnych jest współpraca i systemowe zmiany w zakresie obsługi administracyjnej (MAIC, 2013).

Zmiany umożliwiające powoływanie do życia CUW i zorganizowanie wspólnej obsługi w gminie są uregulowane w art. 1 pkt 3 ustawy z 25 czerwca 2015 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1045). Przepisy znowelizowanej ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, które regulują sprawy budowania CUW (art. 10a-10 d ustawy o samorządzie gminnym) nie zawierają szczegółowych kwestii dotyczących ich docelowego kształtu oraz szczegółowej procedury tworzenia. Artykuł 10a stanowi, że gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną,

finansową i organizacyjną: jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych, gminnym instytucjom kultury, innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym osobom prawnym. Usługi przekazywane do realizacji przez CUW dotyczą więc funkcji pomocniczych. Wspólną obsługę mogą prowadzić urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego. Zakres wspólnej obsługi określa zawarte porozumienie i jest to autonomiczna decyzja samorządu dotycząca utworzenia CUW. Co istotne, zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi, wykaz jednostek obsługiwanych podlega zatwierdzeniu przez radę gminy, zgodnie z art. 10c. Zakres wspólnej obsługi nie może obejmować kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie (art. 1, pkt 3 ustawy z 25 czerwca 2015 roku, Dz.U. 2015, poz. 1045).

Ustawa z 25 czerwca 2015 roku (art. 20, pkt 2) wprowadziła również zmiany dotyczące organizacji CUW w powiatach. Zgodnie ze zmienionym art. 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku gminy, powiat może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną, dla jednostek organizacyjnych powiatu zaliczanych do sektora finansów publicznych, powiatowych instytucji kultury, powiatowych osób prawnych. Jednostką obsługującą może zostać starostwo powiatowe, inna jednostka organizacyjna powiatu, jednostka organizacyjna związku powiatów albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego. Podstawą utworzenia CUW jest uchwała rady powiatu, która powinna określać: jednostki obsługujące, jednostki obsługiwane, zakres obowiązków objętych wspólną obsługą. Zakres wspólnej obsługi określa zawarte porozumienie. Tak jak ma to miejsce w przypadku gminy ograniczeniem wspólnej obsługi w powiecie jest zakaz obejmowania kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie. Ze względu na zakres odpowiedzialności i dyscyplinę finansów publicznych należy pamiętać, że zgodnie z art. 6c ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym w przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych muszą być one przekazywane w całości. Dla jednostki obsługującej kluczowe jest prawo żądania od jednostki obsługiwanej informacji oraz wglądu w dokumentację w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań w ramach wspólnej

obsługi tej jednostki. Jednocześnie jednostka obsługiwana ma prawo żądać od jednostki obsługującej informacji oraz wglądu w dokumentację w zakresie zadań wykonywanych przez jednostkę obsługującą w ramach wspólnej obsługi (art. 20, pkt 2 ustawy z 25 czerwca 2025 roku, Dz.U 2015, poz. 1045).

Najważniejsze przepisy określające tworzenie, funkcjonowanie oraz zakres działalności CUW w samorządzie województwa również zawarte są w znowelizowanej ustawą z 25 czerwca 2015 ustawie o samorządzie województwa (art. 21 ustawy z 25 czerwca 2015 roku). W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. 2013, poz. 596, ze zm.) zostały wprowadzone przepisy dotyczące tworzenia wojewódzkich CUW (art. 8c-8f). Wojewódzkie CUW mają mniej możliwości w aspekcie korzystania z różnych form organizacyjnych w porównaniu do gmin i powiatów, gdyż mogą być tworzone jedynie w ramach urzędu marszałkowskiego lub wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej. W odniesieniu do wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych sejmik województwa w drodze uchwały określa: jednostki obsługujące, jednostki obsługiwane, zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi. Zakres wspólnej obsługi określa zawarte porozumienie (art. 21 ustawy z 25 czerwca 2015 roku, Dz.U. 2025, poz. 1045).

Podsumowując, zmiany ustawowe otworzyły przed jednostkami samorządu terytorialnego możliwości usprawnienia funkcjonowania i organizowania zadań. Zaproponowane przez ustawodawcę rozwiązanie, jakim jest samorządowe CUW, stanowi dobrowolną i względnie elastyczną formułę zapewnienia przez jednostki samorządu terytorialnego szeroko rozumianego wsparcia administracyjnego na rzecz własnych struktur organizacyjnych. Konstrukcja prawna CUW jest jednolita dla wszystkich stopni samorządu terytorialnego, a uwarunkowania formalnoprawne są typowe dla jednostek sektora finansów publicznych. Wydaje się zatem, że ich powołanie nie powinno wiązać się z trudnościami o charakterze formalnoprawnym – konieczna jest tylko wola organów jednostki samorządu terytorialnego do skorzystania z ustawowej możliwości i wprowadzenia zmian reorganizacyjnych w ramach podległych jednostek.

3.2.2. Zakres podmiotowy i przedmiotowy samorządowych centrów usług wspólnych

Analizując doświadczenia CUW w polskich samorządach po 2016 roku, tj. po wprowadzeniu rozwiązań ustawowych, należy zauważyć, że jako narzędzie zarządcze zostały one wdrożone przez jednostki samorządu terytorialnego w bardzo zróżnicowanej skali zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym (Gawłowski, Modrzyński, 2018). Zakres podmiotowy obejmuje jednostki obsługiwane. Zakres przedmiotowy z kolei to zakres

świadczonych usług. Głównym obszarem działalności CUW jest świadczenie usług wspólnych z obszaru finansowo-księgowego, sprawozdawczości, rozliczeń płac oraz centralizacji VAT. Ponadto w ramach CUW często realizowane są zadania z zakresu bhp i ppoż, usługi administracyjne, zamówienia publiczne, inwestycje i remonty. Podstawowy obszar podmiotowy CUW obejmuje jednostki oświatowe, które stanowią najliczniejszą grupę budżetowych jednostek organizacyjnych miast. Według R. Gawłowskiego i P. Modrzyńskiego (2018) wybór tych jednostek nie jest przypadkowy. Po pierwsze, jednostki te są jednorodne pod względem zakresu świadczonych usług, co miało ogromny wpływ na ułatwienie projektowania realizowanych procesów, zarówno księgowych, płacowych jak i sprawozdawczych wchodzących w zakres wspólnej obsługi. Po drugie, jednostki oświatowe realizując zadania statutowe wykorzystwały jednolity system informatyczny, co niewątpliwie przyczyniło się do sprawniejszego wdrożenia świadczenia usługi wspólnej. Po trzecie, jednostki oświatowe stanowią najliczniejszą grupę gminnych jednostek budżetowych, które dysponują znaczącym budżetem (średnio 25% budżetu gminy).

Aktualne dane (z 2024 roku) dotyczące zakresu podmiotowego świadczonej obsługi wspólnej przez centra usług wspólnych pokazują, że wciąż największy odsetek obsługiwanych podmiotów stanowią jednostki oświatowe (95,1%). Kolejne grupy podmiotów objętych obsługą przez CUW to jednostki pomocy społecznej. W odniesieniu do zakresu przedmiotowego największą liczbę obsługiwanych zadań obejmuje księgowość oraz obsługa placowa i sprawozdawcza. Inne znaczące obszary to obsługa prawna oraz zamówienia publiczne (Modrzyński, 2024).

Odnosząc powstające w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce CUW do zaprezentowanych modeli funkcjonalnych, należy wskazać, że centra te mają charakter fakultatywny, horyzontalny i ewolucyjny, gdyż inicjatywa ich utworzenia, podobnie jak określenie zakresu przedmiotowego i podmiotowego działalności, leży po stronie jednostki samorządu terytorialnego. CUW obsługują wiele niezależnych jednostek i stale zwiększają ich liczbę, a także zakres świadczonych usług.

W celu zobrazowania aktualnej (2025) skali wykorzystania narzędzia, jakim jest CUW w jednostkach samorządu terytorialnego dokonano przeglądu i analizy CUW w powiatach województwa małopolskiego. W związku z tym, w celu zebrania szczegółowych informacji na temat aktualnego zakresu przedmiotowego i podmiotowego powiatowych CUW w Małopolsce, na przełomie kwietnia i maja 2025 roku rozesłano do wszystkich starostw powiatowych w Małopolsce zapytanie dotyczące funkcjonujących w powiatach centrów oraz ewentualnych planów ich powołania.

Tabela 16 zawiera wykaz powiatowych CUW funkcjonujących w Małopolsce według stanu na maj 2025 roku, wraz z wyszczególnionym zakresem przedmiotowym oraz jednostkami obsługiwanymi.

Tabela 16. CUW powiatowe w Małopolsce

Powiat	Forma Organizacyjna i nazwa	Data utworzenia	Zakres przedmiotowy	Zakres podmiotowy - jednostki obsługiwane
nowotarski	Jednostka budżetowa – Starostwo Powiatowe w Nowym Targu, Powiatowe Centrum Oświaty w Nowym Targu, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Nowym Targu	1.03.2016	1. obsługa informatyczna, 2. obsługa administracyjna i organizacyjna 3. wspólna Służba bhp 4. obsługa inwestycyjna jednostek 5. obsługa zamówień publicznych 6. obsługa organizacyjna jednostek Z zakresu ochrony danych osobowych 7. obsługa procedury wewnętrznej dotyczącej dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa 8. obsługa finansowo-księgowa - zadanie realizowane od 1.06.2019r. 9. obsługa kadrowa - zadanie realizowane od 1.09.2022r.	11 szkół ponadpodstawowych 2 Poradnie Psychologiczno- Pedagogiczne Powiatowe Centrum Oświaty Zespół Domów Pomocy Społecznej w Nowym Targu Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie Powiatowy Zarząd Dróg Powiatowy Urząd Pracy
nowosądecki	Jednostka budżetowa - Powiatowe Centrum Usług Wspólnych	1.12.2016	obsługa finansowo-księgowa jednostek, zamówienia publiczne, obsługa organizacyjna	8 szkół ponadpodstawowych Bursa Szkolna Dom Wczasów Dziecięcych Dom Kultury Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Nowym Sączu Powiatowe Centrum Sportu
miechowski	Jednostka budżetowa – Powiatowe Centrum Usług Wspólnych	1.04.2017	obsługa finansowo-księgowa, obsługa kadrowo-płacowa, obsługa administracyjna	Bursa szkolna w Miechowie Dom Pomocy Społecznej Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Miechowie Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Zagorzycach
suski	Jednostka budżetowa – Powiatowe Centrum Usług Wspólnych	01.09.2017	obsługa finansowo-księgowa, kadrowo-płacowa, zadania głównego księgowego (w tym gospodarka nieruchomościami SP), obsługa funduszy celowych i projektów, sprawozdawczość rzeczowa i statystyczna	Starostwo Powiatowe w Suchej Beskidzkiej 5 szkół ponadpodstawowych •Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Makowie Podhalańskim, •Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Makowie Podhalańskim, •Szkolne Schronisko Młodzieżowe

				w Sidzinie, •Domy Pomocy Społecznej •Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie •Zakład Budżetowy Kryta Pływalnia w Suchej Beskidzkiej
tatrzański	Jednostka budżetowa – Centrum Usług Wspólnych Powiatu Tatrzańskiego	01.12.2016	obsługa jednostek organizacyjnych Powiatu Tatrzańskiego w zakresie: finansowo-księgowym, płacowo-kadrowym, zamówień publicznych, spraw BHP, obsługi prawnej, obsługi informatycznej, zarządzania majątkiem, archiwizacji	4 szkoły ponadpodstawowe Poradnia Psychologiczna Centrum Kultury i Sportu Dom wczasów dziecięcych PCPR Urząd Pracy Rodzinny Dom Dziecka DPS
Miasto Kraków	Jednostka budżetowa - Miejskie Centrum Obsługi Oświaty	23.11.2016	obsługa finansowo-księgowa, obsługa kadrowo- płacowa, obsługa organizacyjna, prawna, ustalanie potrzeb inwestycyjnych i remontów, pozyskiwanie środków na ich realizację, obsługa techniczna (przeglądy, awarie), sprawy BHP, inwentaryzacja, realizacja projektów wspólnych z innymi jednostkami, administrowanie nieruchomościami, archiwizacja W planach utworzenie CUW od 1.11.2025	209 samorządowych szkół i placówek, w tym: 106 przedszkoli (w tym 1 specjalne) 70 szkół podstawowych 15 zespołów szkolno-przedszkolnych, 4 zespoły szkół ogólnokształcących, w tym 2 sportowe 5 liceów ogólnokształcących samodzielnych, 2 zespoły szkół zawodowych, 6 zespołów szkół specjalnych, 1 specjalny ośrodek szkolno- wychowawczy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych od starostw powiatowych w Małopolsce.

Według stanu na maj 2025 roku w 22 powiatach w Małopolsce funkcjonowało łącznie 6 powiatowych CUW - wszystkie miały charakter fakultatywny i wielozadaniowy. Pozostałe powiaty nie utworzyły CUW i nie planują w najbliższym czasie ich tworzyć, z jednym wyjątkiem, tj. Miastem Nowy Sącz. Funkcjonujące CUW obejmują podmiotowo głównie placówki oświatowe oraz jednostki działające w obszarze pomocy społecznej. Wszystkie centra mają status jednostki budżetowej. Najczęściej wyodrębnionym do wspólnej obsługi obszarem są finanse i obsługa administracyjna jednostek. CUW w powiecie nowotarskim jest przykładem jednostki, która ewolucyjnie rozszerza swój zakres zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy.

Interesującą z uwagi na zakres świadczonych usług jest konstrukcja CUW w obszarze polityki społecznej, czyli centra usług społecznych (CUS). CUS to nowe jednostki organizacyjne gminy i nowa instytucja lokalnej polityki społecznej, zainicjowane w 2019 roku przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, które mają służyć rozwojowi i integracji usług społecznych organizowanych i świadczonych na poziomie lokalnym.

Utworzenie CUS jest fakultatywne. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 roku o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (DZ.U. 2019, poz. 1818) szczegółowo wskazuje zadania CUS oraz zasady jego organizacji. Z opisów działalności CUS - utworzonych zarówno w trybie konkursowym, jak i pozakonkursowym - wynika, że bardzo ważnym celem ich powołania jest koordynacja usług społecznych z różnych systemów - pomocy społecznej, polityki rodzinnej, promocji i ochrony zdrowia, kultury, edukacji publicznej, polityki prorodzinnej oraz wspierania osób niepełnosprawnych. Celem CUS jest integrowanie i koordynowanie usług świadczonych przez różnych lokalnych usługodawców (publicznych i niepublicznych), którzy współpracują z centrum. Centra usług społecznych są przykładem konsolidacji zadań spoza obszaru funkcji wsparcia i mają charakter fakultatywny, ewolucyjny i horyzontalny.

3.2.3. Motywy i główne bariery w tworzeniu CUW przez jednostki samorządu terytorialnego

Jak wynika z raportu opracowanego przez P. Modrzyńskiego, R. Gawłowskiego i J. Modrzyńską (2019) przy współpracy z Unią Metropolii Polskich dotyczącego samorządowych Centrów Usług Wspólnych, centra stanowią coraz popularniejsze narzędzie wspierania efektywności i bezpieczeństwa realizowanych w samorządach procesów. W trakcie powoływania centrów, zazwyczaj, jako jednostki budżetowej, wykorzystywano posiadane zasoby. Przekształcenie istniejącej jednostki dotyczyło 60% analizowanych przypadków, a w 20% powołano nowe jednostki. Do głównych celów zarządczych i efektywnościowych utworzenia CUW w samorządach należały:

- ujednolicenie procedur, polityki rachunkowości obsługiwanych jednostek,
- obniżenie poziomu ryzyka realizowanych procesów,
- centralizacja VAT,
- podniesienie poziomu sprawności,
- optymalizacja zatrudnienia i zasobów w jednostkach objętych wspólną obsługą,
- obniżenie kosztów funkcjonowania,
- poprawa jakości świadczonych usług i satysfakcja klienta.

Największy priorytet otrzymały cele i zadania związane z centralizacją podatku VAT i ujednoliceniem polityki rachunkowości. Wspólna polityka rachunkowości i standaryzacja procesów księgowych legła u podstaw tworzenia CUW w samorządach. Objęcie wspólną obsługą wielu jednostek realizujących identyczne lub podobne zadania statutowe (jednostki

oświatowe) pozwala na wykorzystanie narzędzi statystycznych do budowania modeli ekonometrycznych wspomagających zarządzanie.

Poszukiwanie innowacyjnych sposobów zarządzania procesami administracyjnymi oraz narzędzi współpracy między jednostkami to kolejne przesłanki wdrażania CUW w samorządach. Jak wynika z cytowanego raportu, wymienione powyżej cele zarządcze i jakościowe zostały w pełni zrealizowane. Cele efektywnościowe dotyczące sprawności działania i obniżenia kosztów zostały osiągnięte w 80%. To bardzo dobry wynik, zważywszy że celom tym nie nadano wysokiego priorytetu. Ogólna ocena funkcjonowania CUW dokonana przez samorządy jest wysoka - w skali od 1 do 5 władze samorządowe oceniają CUW na 3,8, a pracownicy jednostek obsługiwanych na 3,69, przy czym, jak zauważają eksperci, poziom oceny jest również zależny od wielu parametrów charakteryzujących kierowników jednostek obsługiwanych. Do tych kluczowych należą: wiedza, zaangażowanie i przeszkolenie oraz doświadczenie menedżerskie. Osoby wpisujące się w powyższe kryteria wysoko oceniały funkcjonowanie CUW, jak również akceptowały ideę realizacji zadań przez wyspecjalizowaną jednostkę. Znaczącym miernikiem była odpowiedź na pytanie dotyczące przyszłości CUW w kontekście dalszego rozwoju i funkcjonowania. Jak wynika z przeprowadzonych badań, ponad 80% respondentów, w tym 97% zwolenników idei CUW, jest zdania, że jednostki te powinny prowadzić działalność w obecnym lub nawet rozszerzonym zakresie. W ponad 50% przypadków samorządy widzą potencjalną możliwość rozszerzenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego działalności CUW, co utwierdza w przekonaniu o słuszności wdrożonych rozwiązań organizacyjnych i przyszłości rozwoju rynku usług wspólnych w sektorze publicznym (Modrzyński, Gawłowski, Modrzyńska 2019).

Wyniki kolejnego badania przeprowadzonego w 2024 roku przez P. Modrzyńskiego pokazują, że cele utworzenia CUW zostały osiągnięte, zwłaszcza w zakresie oszczędności, poprawy jakości i efektywności obsługi wspólnej. Standaryzacja usług i zapewnienie ciągłości procesów także były istotnymi elementami sukcesu, co świadczy o ich znaczeniu. CUW stały się skutecznym narzędziem wspierającym modernizację administracji samorządowej i pełnią ważną rolę w transformacji cyfrowej administracji samorządowej. Ich zadania polegają na standaryzacji, automatyzacji i usprawnianiu procesów administracyjnych, co pozwala na bardziej efektywne zarządzanie usługami wspólnymi (Modrzyński, 2024).

Analiza doświadczeń dotyczących CUW w powiatach (Gawłowski, Modrzyński, 2018) wskazuje, że najważniejszą barierą wdrożenia CUW była obawa pracowników jednostek planowanych do objęcia wspólną obsługą przed reorganizacją. Podstawową przeszkodą było negatywne nastawienie, a nawet opór pracowników oraz kadry kierowniczej przed zmianą.

Należy uwypuklić, że to właśnie czynnik ludzki okazał się kluczowy w toku decydowania o utworzeniu i we wdrażaniu CUW.

M. Kielbus (2016) za główne zidentyfikowane ryzyka związane z tworzeniem CUW uznaje zagrożenia natury prawnej, które są związane przede wszystkim z „nowością” analizowanej instytucji prawnej oraz brakiem utrwalonej linii orzeczniczej organów nadzoru czy sądów administracyjnych w tej kwestii. Ryzyko prawne związane jest z faktem, że uchwały dotyczące CUW podlegają nadzorowi ze strony wojewodów, natomiast nadzór nad gospodarką finansową sprawują regionalne izby obrachunkowe, co w praktyce może skutkować różnymi interpretacjami w ocenie. Inne zagrożenia wskazane przez autora to nieprawidłowe ustalenie zakresu przedmiotowego, „oddalenie” CUW od kierownika jednostki obsługiwanej, konieczność „dotarcia się” między pracownikami CUW oraz pracownikami i kierownikiem jednostki obsługiwanej, trudności w przekonaniu radnych do uchwalenia odpowiedniego modelu CUW. Obawa przed zmianami, niska kultura organizacyjna, roszczenia pracowników i potencjalne problemy polityczne to kolejne zidentyfikowane w raportach główne bariery w tworzeniu CUW w samorządach.

Jak wynika z raportów, do największych zidentyfikowanych problemów występujących przy tworzeniu samorządowych CUW w opinii władz samorządowych należą brak lub niewystarczająca liczba szkoleń oraz brak zaangażowania kierowników i pracowników jednostek objętych wspólną obsługą (Łukaszczyk, 2018; Modrzyński, 2018; Modrzyński, Gawłowski, Modrzyńska, 2019).

Kolejne wymieniane trudności to: brak wsparcia firm zewnętrznych, brak wiedzy i informacji, jak również presja czasu. Problemy te są również główną przyczyną rezygnacji z utworzenia CUW w samorządach. Na ocenę zagrożeń związanych z utworzeniem CUW mają wpływ zarówno kwalifikacje i kompetencje, jak i doświadczenie zawodowe, w tym kierownicze. Osoby o najmniejszym doświadczeniu i negatywnie nastawione do zmian poziom ryzyka oceniają wysoko na każdym etapie, w każdym obszarze. Zatem największym wyzwaniem, z którym się mierzą samorządy w trakcie zmian organizacyjnych są ich pracownicy, ich kompetencje i zaangażowanie, a przede wszystkim, jak wskazują R. Gawłowski i P. Modrzyński, ich nastawienie mentalne. Częsty opór pracowników i kadry kierowniczej jednostek objętych wspólną obsługą determinuje potrzebę rozwoju kompetencji miękkich i podnoszenia kwalifikacji w obszarze zarządzania (Modrzyński, Gawłowski, Modrzyńska, 2019).

Ze względu na duży zakres i wielowątkowość procesu wdrażania CUW może on również napotkać na bariery o charakterze politycznym. Wprowadzenie wspólnej obsługi jest bowiem poważną zmianą organizacyjną dotyczącą wielu szczebli zarządzania.

Kolejną przeszkodą to bariera organizacyjna. Warunkiem niezbędnym dla wdrożenia usługi wspólnej jest standaryzacja procesów obsługowych we wszystkich jednostkach – poczynając od sposobu ewidencjonowania działań, wyboru partnerów zewnętrznych, realizowania procesów, a kończąc na czasie ich realizacji. Jak pokazuje praktyka funkcjonowania samorządowych jednostek organizacyjnych, są one często niezależne w swoim działaniu. Funkcjonując w dotychczas występującej logice organizacji silosowych, realizują zadania obsługowe we właściwy dla siebie sposób, kierując się różnymi kryteriami. W konsekwencji zbliżone pod względem wielkości samorządowe jednostki organizacyjne mogą funkcjonować na podstawie odrębnych polityk rachunkowości, realizować swoje procesy obsługowe w bardzo różnym czasie, a nawet odmiennie obciążać obowiązkami pracowników wykonujących te czynności. Co więcej, poza procesami znajdującymi się w *back office* mogą być stosowane zupełnie różne polityki zakupowe. Wszystko to powoduje, że w celu skutecznego wdrożenia, a następnie funkcjonowania usługi wspólnej, konieczna jest standaryzacja tych procesów. Takie działanie wymaga uprzedniej analizy procesów obsługowych, wyznaczenia standardu obsługi, zmiany sposobu pracy pracowników wykonujących te czynności, a następnie utrwalenia sposobu realizacji tych procesów i ich monitorowania. Każda ze wskazanych czynności jest w praktyce tworzenia usługi wspólnej procesem trudnym i długotrwałym, a ponadto wymagającym lidera, który będzie potrafił tego typu działania wdrożyć. Z tego względu duże znaczenie mają kompetencje osoby bezpośrednio odpowiedzialnej za przygotowanie usługi wspólnej, jasna i precyzyjna komunikacja, systematyczne rozwiązywanie problemów i wątpliwości, a także wsparcie kierownictwa urzędu. Wszystkie wyżej przedstawione zagrożenia wynikają ze specyfiki funkcjonowania administracji publicznej. Ich charakter i nasilenie występowania będzie zależało od stylu zarządzania kadry kierowniczej oraz doświadczeń we wdrażaniu innowacji w praktykę funkcjonowania administracji. Odpowiednie przygotowanie do wdrożenia usługi wspólnej, np. poprzez przygotowanie analizy funkcjonowania samorządowych jednostek organizacyjnych oraz planu wdrożenia, pozwoli na minimalizację ryzyka wystąpienia negatywnych efektów (Modrzyński, Gawłowski, Modrzyńska, 2019). Autorzy cytowanej publikacji z 2019 roku zwracają uwagę, że znacząca grupa powiatów (37%) nie planuje powołania CUW w najbliższym czasie, co jest spowodowane przede wszystkim niewystracającym poziomem wiedzy. Gdyby jednak zdecydowały się na taki krok w przyszłości, to pod względem

podmiotowym będą raczej podążały ścieżką swoich poprzedników proces tworzenia CUW będą rozpoczynały od objęcia usługą wspólną jednostek oświatowych oraz pomocy społecznej. Te jednostki są najczęściej wskazywane jako podmioty, które potencjalnie mogłyby być objęte usługą wspólną w przypadku podjęcia decyzji o utworzeniu CUW w danym powiecie.

Podsumowując, uwarunkowania prawne umożliwiające tworzenie CUW przez jednostki samorządu terytorialnego to warunek konieczny, lecz niewystarczający do skutecznego ich wdrożenia. Jak wynika z kwerendy literatury przedmiotu, podstawową determinantą powodzenia są ludzie - pracownicy, kierownicy, szefowie jednostek, politycy i urzędnicy. Od ich wiedzy, kompetencji i zaangażowania, determinacji we wdrażaniu zmian i nastawienia mentalnego zależy sukces zmian organizacyjnych. Dokonana analiza dowodzi, że uwarunkowania formalnoprawne i organizacyjne, w tym przede wszystkim czynnik ludzki, stanowią kluczowe determinanty wdrożenia CUW w administracji samorządowej w Polsce.

3.3. Charakterystyka centrów usług wspólnych w administracji rządowej w Polsce

Przez ostatnie kilkanaście lat idei konsolidacji funkcji wspólnych w jednostkach administracji rządowej poświęcano wiele uwagi. Postulat dotyczący celowości wydzielenia na zewnątrz lub centralizacji wybranych funkcji pomocniczych był dyskutowany m.in. w trakcie prac nad strategią „Sprawne Państwo 2020” (2011), jednak w wersji końcowej tego dokumentu został on pominięty. Jak wynika z analizy L. Hawrysz (2015), mimo dużego potencjału tego rozwiązania organizacyjnego powołane zostały bardzo nieliczne centra. Niechęć do ich tworzenia eksperci tłumaczą brakiem celów efektywnościowych w instytucjach publicznych, trudnościami w zainwestowaniu ewentualnych oszczędności w rozwój instytucji, powszechną awersją do ryzyka oraz brakiem lub ograniczoną wiedzą, jak poradzić sobie z wymagającym projektem reorganizacyjnym (Hawrysz, 2015).

W drugiej dekadzie XXI wieku inicjatywy dotyczące konsolidacji funkcji, zadań i procesów w administracji rządowej zyskują na popularności. Pomimo braku uregulowań prawnych kierownicy jednostek i dysponenti środków budżetowych, kierując się zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych, tj. zasadą efektywności i skuteczności gospodarowania środkami publicznymi, podejmują działania mające na celu optymalizację struktur, generowanie oszczędności, wzrost efektywności prowadzonej działalności. Wciąż nie są to jednak rozwiązania systemowe, podejmowane niezależnie przez poszczególnych dysponentów środków budżetowych.

3.3.1. Cel i metoda badania

Celem badania dotyczącego charakterystyki CUW w administracji rządowej w Polsce było zidentyfikowanie tych istniejących w tej administracji oraz określenie ich modelu funkcjonalnego, w tym ich zakresu przedmiotowego i podmiotowego.

W związku z faktem, że w przepisach prawa powszechnie obowiązującego w Polsce brakuje regulacji definiujących CUW w administracji rządowej, w celu identyfikacji centrów usług wspólnych w administracji rządowej w Polsce, kierując się jednocześnie wynikami przeprowadzonej w poprzednim rozdziale analizy centrów funkcjonujących w administracji publicznej na świecie i CUW w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce, dokonano przeglądu struktur organizacyjnych jednostek administracji rządowej szczebla centralnego i wojewódzkiego. W trakcie analizy przyjęto wyszczególnione w tabeli 17 kryteria przyporządkowania danego rozwiązania organizacyjnego do kategorii CUW. Na tej podstawie dokonano diagnozy i analizy istniejących form, modeli organizacyjnych oraz zakresu podmiotowego i przedmiotowego jednostek noszących znamiona CUW, które działają w administracji rządowej w Polsce.

Tabela 17. Kryteria charakteryzujące CUW w administracji rządowej w Polsce

Kryterium	Charakterystyka kryterium
Cel utworzenia	skonsolidowanie zadań wspólnych i optymalizacja procesów
Miejsce w strukturze organizacyjnej	wydzielona organizacyjnie i/lub zadaniowo jednostka w ramach struktury lub poza strukturą organizacyjną, świadcząca usługi dla kilku departamentów/wydziałów w ramach jednostki lub kilku jednostek w strukturze
Zakres podmiotowy świadczonych usług	jednostka świadcząca określone usługi na rzecz jednej lub więcej jednostek w ramach struktury
Zakres przedmiotowy świadczonych usług	realizacja zadań wspólnych jednostek obsługiwanych, najczęściej z zakresu funkcji pomocniczych, tj. IT, obsługa kadrowo-płacowa, finanse, zamówienia publiczne, administrowanie nieruchomościami

Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie wyżej przyjętych kryteriów charakteryzujących CUW w administracji rządowej w Polsce dokonano przeglądu i analizy dokumentów źródłowych (m.in. ustaw, rozporządzeń, regulacji wewnętrznych, dokumentów statutowych jednostek administracji). W celu oceny

skuteczności i przedstawienia najczęściej występujących w trakcie implementacji problemów dokonano kwerendy i poddano analizie dostępne raporty na temat funkcjonowania wybranych CUW, w tym głównie raporty NIK.

W wyniku prowadzonych analiz przedstawiono wykaz zidentyfikowanych w polskiej administracji rządowej jednostek noszących znamiona CUW, uwzględniający zakres przedmiotowy, podmiotowy, jednostkę organizującą i model funkcjonalny. Charakterystyka każdej z jednostek uwzględnia takie informacje, jak podstawę prawną i przesłanki utworzenia oraz zakres świadczonych usług. Ocenie skuteczności Centrum Obsługi Administracji Rządowej (COAR), jednego ze zidentyfikowanych CUW w administracji rządowej w Polsce o charakterze horyzontalnym, został poświęcony odrębny rozdział. Przeprowadzona analiza umożliwiła realizację celu szczegółowego rozprawy, jakim jest zdiagnozowanie funkcjonujących form, modeli organizacyjnych oraz zakresu podmiotowego i przedmiotowego centrów usług wspólnych utworzonych w administracji rządowej w Polsce.

3.3.2. Wyniki badania

W następstwie analizy dokumentów statutowych zidentyfikowano ujęte w tabeli 18 CUW funkcjonujące w polskiej administracji rządowej (według stanu na koniec 2024 roku). Prezentowane w tabeli dane obejmują także zakres świadczonych przez CUW usług, jednostkę organizującą, formę organizacyjną i przyjęty model funkcjonalny.

Tabela 18. CUW w administracji rządowej w Polsce (według stanu na 31 grudnia 2024 roku)

Nazwa	Zakres świadczonych usług	Jednostka organizująca i rok utworzenia	Forma organizacyjna	Model funkcjonalny	Klienci
Centralny Ośrodek Informatyki (COI)	obsługa informatyczna, zarządzanie IT, obsługa projektów cyfrowych	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji /Ministerstwo Cyfryzacji - 2010	instytucja gospodarki budżetowej	odgórny, fakultatywny, horyzontalny, ewolucyjny	Minister cyfryzacji, beneficjenci programów związanych z informatyzacją
Centrum Informatyki Resortu Finansów	zarządzanie infrastrukturą informatyczną, administrowanie systemami	Ministerstwo Finansów - 2024	państwowa jednostka budżetowa	odgórny, fakultatywny wertykalny	Minister Finansów i jednostki mu podległe, w tym KAS
Centrum Obsługi Administracji Rządowej (COAR)	zamówienia publiczne	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – 2011	instytucja gospodarki budżetowej	Odgórny, obligatoryjny, ewolucyjny, horyzontalny	jednostki administracji rządowej

Centrum Projektów Europejskich	zarządzanie projektami europejskimi, prowadzenie działań informacyjnych	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego - 2008	Państwowa jednostka budżetowa	Odgórny, fakultatywny wertykalny, ewolucyjny	Minister Funduszy i Polityki Regionalnej oraz beneficjenci programów
Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia (CeZ)	wsparcie procesu bezpieczeństwa informatycznego i obsługa teleinformatyczna	Ministerstwo Zdrowia - 2000	Państwowa jednostka budżetowa	Odgórny, fakultatywny wertykalny, ewolucyjny	Minister Zdrowia, jednostki uczestniczące w systemie ochrony zdrowia
Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej	Zamówienia publiczne	Ministerstwo Sprawiedliwości - 2021	instytucja gospodarki budżetowej	Odgórny, obligatoryjny, horyzontalny	Jednostki podległe Min. Sprawiedliwości
Izby Administracji Skarbowej	organizacja i obsługa administracyjna	Ministerstwo Finansów – 2017	państwowa jednostka budżetowa	Odgórny, obligatoryjny, wertykalny rewolucyjny	urzędy skarbowe, urzędy celne
Krajowa Informacja Skarbowa	jednolita informacja podatkowa	Ministerstwo Finansów – 2017	państwowa jednostka budżetowa	Odgórny, fakultatywny horyzontalny, rewolucyjny	Klienci administracji podatkowej, obywatele, przedsiębiorcy
Wojskowe Oddziały Gospodarcze i Regionalne Bazy Logistyczne	zabezpieczenie logistyczne jednostek wojskowych	Ministerstwo Obrony Narodowej - 2013	państwowa jednostka budżetowa	Odgórny, obligatoryjny, horyzontalny ewolucyjny	jednostki wojskowe

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania.

Cechą wspólną utworzonych CUW jest ich ewolucyjny i fakultatywny charakter (w dokumentach strategicznych na poziomie Państwa brak zapisów o obligatoryjności ich tworzenia). Jedynym funkcjonującym od 2010 roku centrum, które obsługuje jednostki administracji rządowej w zakresie udzielanych zamówień publicznych jest Centrum Obsługi Administracji Rządowej (COAR). Wszystkie zidentyfikowane CUW powstały z inicjatywy organów naczelných administracji rządowej, czyli ministrów kierujących konkretnymi ministerstwami. Jak wynika z analizy dokumentów statutowych, bardzo często miały ewolucyjny charakter. Dominującym modelem funkcjonalnym CUW jest model odgórny, fakultatywny i wertykalny. W polskiej administracji rządowej funkcjonują również centra o charakterze horyzontalnym. Centra takie obsługują również klientów spoza swojej macierzystej organizacji i nie występuje w tym przypadku hierarchiczna zależność pomiędzy jednostką obsługiwaną a jednostką obsługującą (zleceniodawcą a zleceniobiorcą). Przykładem horyzontalnego CUW jest Centralny Ośrodek Informatyki oraz COAR. Zidentyfikowano

również centrum obsługujące klientów zewnętrznych – beneficjentów programów oraz podatników. Przykładem są tu centra realizujące zadania informacyjno-promocyjne, tj. CPE obsługująca beneficjentów programów europejskich oraz Krajowa Informacja Skarbowa obsługująca podatników.

Z punktu widzenia formy organizacyjnej wyszczególnione CUW przybierają najczęściej formę jednostki budżetowej i pełnią funkcję dysponenta III stopnia. Jednostka budżetowa, jak wskazano w poprzednim podrozdziale, jest podstawową formą organizacji jednostek sektora finansów publicznych, pokrywa wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek dochodów budżetu państwa. Wśród zidentyfikowanych centrów występuje również instytucja gospodarki budżetowej. Powołanie instytucji gospodarki budżetowej otwiera przed tą jednostką możliwość odpłatnego świadczenia usług i wykorzystywania przychodów na pokrycie kosztów funkcjonowania. W związku z tym dla CUW w modelu horyzontalnym, które świadczą usługi dla klientów zewnętrznych spoza organizacji, często usługi odpłatne, najczęściej wybieraną formą jest instytucja gospodarki budżetowej. Poniżej przedstawiono charakterystykę jednostek noszących znamiona CUW w administracji rządowej w Polsce.

Centralny Ośrodek Informatyki

Centralny Ośrodek Informatyki (COI) został powołany w 2010 roku przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w wyniku połączenia Terenowych Banków Danych i Wojewódzkich Ośrodków Informatyki. Zgodnie ze statutem jest instytucją gospodarki budżetowej, posiada osobowość prawną i jest wpisany do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego. COI realizuje zadania i odpłatnie świadczy usługi w zakresie e-usług publicznych, informatyzacji, telekomunikacji i teleinformatyki oraz zarządzania informacją. Przedmiotem podstawowej działalności COI jest odpłatne wykonywanie na rzecz Ministra Cyfryzacji usług wynikających z ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908) w zakresie prowadzenia centralnej ewidencji pojazdów oraz centralnej ewidencji kierowców, utrzymania centrów komputerowych dla systemów informatycznych i teleinformatycznych prowadzonych lub przewidzianych do prowadzenia przez Ministra oraz zasobów w nich eksploatowanych, usług z obszaru informatyzacji, telekomunikacji i teleinformatyki oraz zarządzania informacją, w szczególności w zakresie utrzymania, serwisu, budowy, rozwoju i eksploatacji systemów informatycznych i teleinformatycznych prowadzonych lub przewidzianych do prowadzenia przez Ministra, w tym systemu teleinformatycznego eDOK. Ponadto realizuje usługi w zakresie tworzenia e-usług,

zwłaszcza dla obywateli i przedsiębiorców, zadania związane z prowadzeniem centrum certyfikacji, usługi audytu oraz analizy, ekspertyzy i konsultacji dotyczących informatyzacji, a także usługi w obszarze promocji, edukacji, badań naukowych i prac rozwojowych. Jednocześnie świadczy usługi związane z realizacją zadań na rzecz innych podmiotów, w tym jednostek administracji publicznej w zakresie utrzymania, serwisu, budowy, rozwoju i eksploatacji systemów informatycznych i teleinformatycznych, oraz odpłatnie wykonuje wobec osób trzecich takie usługi. Zajmuje się również usługami obejmującymi utrzymanie i rozwój platform, tj. platformy obywatel.gov.pl, systemu elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej ePUAP, Scentralizowanego Systemu Dostępu do Informacji Publicznej, strony głównej Biuletynu Informacji Publicznej. Centrum może również prowadzić badania naukowe i prace rozwojowe przy zachowaniu zasady, że nie może to wpływać negatywnie na realizację zadań podstawowych.

Centrum pełni znaczącą rolę wspierając urzędy administracji publicznej w pozyskiwaniu funduszy na cyfryzację i rozwój e-usług publicznych, co aktualnie jest kluczowe z punktu widzenia sprawności tej administracji. Horyzontalne spojrzenie na problem cyfryzacji administracji publicznej, zapewnienie spójności i kompatybilności zastosowanych rozwiązań jest newralgiczne w aspekcie efektywności wydatkowania środków publicznych i sprawności działania urzędów. Ze względu na zakres zadań, obsługiwane jednostki i fakt, że centrum może również świadczyć usługi na rzecz innych podmiotów, w tym również spoza administracji, COI można przyporządkować do modelu fakultatywno-horyzontalno-ewolucyjnego.

Centrum Informatyki Resortu Finansów

Centrum Informatyki Resortu Finansów jest najmłodszym tego typu podmiotem w strukturach administracji rządowej. Zgodnie ze statutem jest państwową jednostką budżetową podległą ministrowi właściwemu do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych, ustanowioną zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 lipca 2024 roku w sprawie nadania jej statutu (Dz.Urz. Min. Fin. z 2022 r., poz. 68 i 122, ze zm.). Siedzibą Centrum jest miasto Radom. Centrum prowadzi działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i zapewnia wsparcie informatyczne na rzecz Ministerstwa Finansów oraz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi, w tym Krajowej Administracji Skarbowej. Ponadto może, za zgodą Ministra, świadczyć usługi informatyczne także na rzecz innych niż wymienione w statucie jednostek sektora finansów publicznych oraz spółki celowej utworzonej przez Skarb Państwa na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 roku o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działów administracji

rządowej: budżet i finanse publiczne. Nadzór nad działalnością Centrum sprawuje Minister Finansów. Do podstawowej działalności Centrum należy:

- dostarczanie usług informatycznych w zakresie utrzymania i bezpieczeństwa systemów informatycznych,
- zarządzanie infrastrukturą serwerową i sieciową,
- zapewnienie bezpieczeństwa systemów informatycznych oraz bezpieczeństwa cyberprzestrzeni,
- administrowanie systemami informatycznymi,
- zarządzanie katalogiem usług informatycznych,
- zarządzanie dostępnością, ciągłością i pojemnością usług informatycznych,
- monitorowanie usług informatycznych, w tym zarządzanie incydentami i problemami,
- przeprowadzanie postępowań o udzielanie zamówień publicznych w zakresie usług świadczonych przez Centrum,
- świadczenie usług wsparcia bezpośredniego na rzecz Ministerstwa Finansów i innych jednostek organizacyjnych wskazanych przez Ministra,
- świadczenie usług rozwoju systemów informatycznych niejawnych i celnych.

Zasady, poziom i szczegółowy zakres świadczenia usług informatycznych są uzgadniane z kierownikami jednostek, na rzecz których są świadczone usługi. Centrum ma potencjał do zarządzania infrastrukturą informatyczną wszystkich jednostek podległych Ministrowi Finansów. Jest to centrum o charakterze fakultatywnym, wertykalnym i ewolucyjnym.

Centrum Projektów Europejskich (CPE)

Centrum Projektów Europejskich (CPE) jest państwową jednostką budżetową powołaną zarządzeniem nr 16 Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 grudnia 2008 roku. Centrum podlega Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej. Podstawowym celem utworzenia tego podmiotu było podniesienie efektywności absorpcji środków europejskich, w tym zwłaszcza realizacja powierzonych programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej - obsługuje ono projekty międzynarodowe i międzyregionalne, a także świadczy usługi informacyjne w zakresie pozyskania środków z Funduszy Europejskich oraz realizacji projektów unijnych. Jednostka działa na podstawie statutu nadawanego przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej.

Główne zadania CPE wynikające ze statutu i regulaminu organizacyjnego z dnia 26 kwietnia 2022 roku obejmują:

- prowadzenie wspólnych sekretariatów technicznych programów współpracy transgranicznej w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, dla których Wspólną Instytucją Zarządzającą jest Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej,
- prowadzenie Centralnego Punktu Informacyjnego Funduszy Europejskich oraz podnoszenie jakości obsługi w Punktach Informacyjnych Funduszy Europejskich poprzez organizację szkoleń.

Wyodrębniony w strukturach Centralny Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich odpowiada za telefoniczną, elektroniczną, pisemną i osobistą obsługę klientów poszukujących informacji o Funduszach Europejskich - o możliwości uzyskania dofinansowania, aktualnych naborach, sposobach rozliczenia, zasadach przygotowania projektu lub wniosku o dofinansowanie z Funduszy Europejskich, zasadach realizacji i rozliczania projektów dofinansowanych z Funduszy Europejskich. Organizuje również spotkania informacyjne i szkolenia w zakresie tematyki Funduszy Europejskich. Zakres zadań i kompetencji CPE zmienia się wraz z każdą kolejną perspektywą finansową i wynika z roli, jaką pełni minister ds. polityki regionalnej. Działalność CPE finansowana jest z funduszy europejskich w ramach programów Pomocy Technicznej. Wydzielenie przedmiotowych zadań ze struktur ministerstwa w mojej ocenie jest rozwiązaniem zasadnym z punktu widzenia skuteczności działania. Z doświadczeń jednostek zaangażowanych w proces zarządzania programami i projektami dofinansowanymi ze źródeł zewnętrznych wynika, że zadania te trudno skutecznie realizować w strukturach urzędów administracji publicznej, w ramach funkcjonujących w nich procedur, w tym przede wszystkim związanych z planowaniem i realizacją budżetu. Środowisko wewnętrzne urzędów, zwłaszcza w pierwszych okresach programowania, tj. 2004-2006 i 2007-2014 nie sprzyjało projektowemu myśleniu. Dodatkowym czynnikiem negatywnie wpływającym na pracę w strukturze urzędu był i jest czynnik ludzki i antagonizmy pomiędzy tzw. „funduszowcami”, korzystającymi z Pomocy Technicznej i resztą urzędniczego niedofinansowanego świata.

Podsumowując, w analizowanym przypadku zastosowano model funkcjonalny CPE to odrębna jednostka, utworzona przez właściwego merytorycznie ministra, do której przeniesiono konkretne zadania. Jest to centrum o charakterze fakultatywnym, wertykalnym i ewolucyjnym.

Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia (CeZ)

Podobną funkcję jak COI pełni Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia (CeZ), które jest państwową jednostką budżetową powołaną przez Ministra Zdrowia. Swoją działalność rozpoczęło ono 1 sierpnia 2000 roku. Głównym przedmiotem działalności Centrum jest realizacja zadań z zakresu budowy społeczeństwa informacyjnego, obejmujących organizację i ochronę zdrowia oraz wspomaganie decyzji zarządczych ministra właściwego do spraw zdrowia na podstawie prowadzonych analiz. Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia odpowiada za monitorowanie planowanych, budowanych i prowadzonych systemów teleinformatycznych za poziomie centralnym i regionalnym. Realizuje zadania wspierające rozwój systemów teleinformatycznych, w tym prowadzi analizy i projekty, które umożliwiają podejmowanie działań prowadzących do poprawy jakości usług medycznych, w tym odpowiada za procesy wdrażania i monitorowania projektów oraz funkcjonowania systemów informacyjnych w ochronie zdrowia, realizuje badania statystyczne, koordynuje, zbiera oraz analizuje dane na użytek polityki zdrowotnej ministra właściwego do spraw zdrowia oraz odpowiada za monitorowanie rozwoju e-Zdrowia w Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych państwach. CeZ zarządza ponad 50 centralnymi systemami IT, w tym rejestrami medycznymi, systemami wspomagającymi profilaktykę i leczenie oraz dziedzinowymi systemami teleinformatycznymi (<https://www.cez.gov.pl/pl>). Centrum pełniło ważną rolę w trakcie monitorowania sytuacji epidemicznej związanej z COVID-19. Było odpowiedzialne za utworzenie aplikacji monitorującej obłożenie łóżek covidowych, z której korzystały wszystkie podmioty uczestniczące w systemie ochrony zdrowia, jak również wojewódzcy koordynatorzy ratownictwa medycznego. Utworzona baza i aplikacja ELC pozwoliła na bieżąco monitorować sytuację i stanowiła cenne narzędzie zarządcze. Jednym z istotnych projektów Centrum jest system e-zdrowie, który obejmuje takie aplikacje, jak: Internetowe Konto Pacjenta, moje IKP oraz gabinet.gov.pl, a także e-usługi: e-recepta, e-skierowanie, Elektroniczna Dokumentacja Medyczna, e-rejestracja na szczepienia przeciw COVID-19, Unijny Certyfikat COVID. Z usług tych korzystają pacjenci, pracownicy medyczni, jak również jednostki uczestniczące w systemie ochrony zdrowia, w tym podmioty lecznicze, farmaceutyczne, tj. Narodowe Centrum Krwi, Główny Inspektorat Farmaceutyczny, Główny Inspektorat Sanitarny, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego, Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego, Centra Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa, Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, Agencja Badań Medycznych, uczelnie medyczne i instytuty badawcze. CeZ należy

zakwalifikować do kategorii centrum wertykalnego, o charakterze ewolucyjnym i fakultatywnym, pomimo szerokiego grona jednostek korzystających z usług.

Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej

Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej z siedzibą w Krakowie zostało powołane Zarządzeniem Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 11 stycznia 2012 roku działającego na podstawie przepisu art. 23 ust 2 pkt 2 i art. 26 ust 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. 2017, poz. 2077). Centrum działa na podstawie statutu nadanego w drodze Zarządzenia Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Krakowie nr 12/17/Adm. z dnia 10 października 2017 roku oraz Zarządzenia Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Krakowie nr 3/19/Adm. z dnia 24 stycznia 2019 roku w sprawie zmiany Statutu Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej. Minister Sprawiedliwości ustanowił system wspólnych zamówień, wskazując sądy apelacyjne do zamawiania wybranych dostaw i usług na rzecz sądów powszechnych z obszaru apelacji. Niektóre z dostaw i usług (m.in. energia elektryczna, paliwa, samochody oraz usługi ubezpieczeniowe, pocztowe i telekomunikacyjne) zostały „scentralizowane” na poziomie całego kraju, a do ich zakupu wyznaczono Sąd Apelacyjny w Krakowie (w jego imieniu zadanie to realizuje utworzone przez Dyrektora tego sądu CZS). Zakup usług i dostaw związanych z centralnymi systemami informatycznymi minister zastrzegł dla siebie. Podstawowym zakresem działalności Centrum jest przygotowywanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, zawarcie umowy ramowej, ustanowienie dynamicznego systemu zakupów oraz nadzór nad zawartymi umowami, umowami ramowymi lub dynamicznym systemem zakupów.

Ponadto Centrum świadczy inne usługi wskazane w statucie dotyczące m.in. zarządzania ośrodkami wypoczynkowymi w Muszynie i Zakopanem, wynajmu sali szkoleniowej oraz organizacji szkoleń w OSW Muszyna, prowadzenia telefonicznego Biura Obsługi Interesanta dla Sądów Powszechnych Apelacji Krakowskiej, usługi administracyjno-biurowej oraz informatycznej, organizacji szkoleń merytorycznych z zakresu zamówień publicznych.

Zgodnie z oceną syntetyczną NIK (NIK, 2020, s. 15) Centrum Zakupów dla Sądownictwa było organizacyjnie przygotowane do udzielania wspólnych zamówień publicznych na rzecz jednostek sądownictwa powszechnego. Zadania realizowano na podstawie wytycznych zamieszczonych w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości oraz umów zawartych z Sądem Apelacyjnym w Krakowie, pełniącym funkcję organu założycielskiego

CZS i sprawującego nadzór nad jego działalnością. W CZS obowiązywały regulaminy organizacyjne, w których wskazano komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację zadań związanych z udzielaniem wspólnych zamówień publicznych. Wyznaczono także adekwatną do potrzeb liczbę pracowników, którzy posiadali kwalifikacje i doświadczenie w tej materii, oraz przydzielono im zakresy obowiązków. Do przygotowywania i przeprowadzania zamówień publicznych wykorzystywano dwa systemy informatyczne, tj. System CZS oraz System Smart Pzp (NIK, 2020, s. 62-64). Analizowane centrum ma charakter obligatoryjny i horyzontalny.

Izby administracji skarbowej

Kolejnym przykładem konsolidacji funkcji i zadań jest reforma przeprowadzona w administracji skarbowej. Ze względu na zakres przedmiotowy i podmiotowy zmian oraz zasięg terytorialny, tj. obszar całego kraju, poświęcono jej szczególną uwagę. Nową, skonsolidowaną Krajową Administrację Skarbową (KAS), która została utworzona 1 marca 2017 roku na podstawie Zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 marca 2017 roku w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów tworzą następujące jednostki organizacyjne: 16 izb administracji skarbowej, 400 urzędów skarbowych, 16 urzędów celno-skarbowych wraz z 43 delegaturami i 134 oddziałami celnymi. W art. 37 ustawy z dnia 16 listopada 2016 roku o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2016, poz. 1947) wprowadzono regulację wskazującą, że w sprawach organizacyjno-finansowych izba administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi oraz urzędami celno-skarbowymi stanowi jednostkę organizacyjną, której kierownikiem jest dyrektor izby administracji skarbowej. W ten sposób skonsolidowano na jej poziomie wszystkie procesy pomocnicze, które były realizowane w podległych urzędach skarbowych i urzędach celno-skarbowych. Zakres przedmiotowy obejmował procesy obsługi finansowej i kadrowej jednostki organizacyjnej, zarządzania majątkiem, remontami i inwestycjami, zamówieniami publicznymi, obsługą informatyczną, audytem, kontrolą zarządczą, zarządzaniem, jakością, komunikacją, informacjami prawnie chronionymi i bhp. Wymienione funkcje i towarzyszące im zadania przeniesiono do izby administracji skarbowej, której dyrektor jest odpowiedzialny za racjonalne i celowe zarządzanie całym majątkiem. W uzasadnieniu do ustawy (druk nr 826 z 3 czerwca 2016 roku) założono, że w efekcie powierzenia zarządzania środkami finansowymi tylko dyrektorowi izby administracji skarbowej, nastąpi realne zwiększenie efektywności ekonomicznej działania KAS przy jednoczesnym obniżeniu kosztów jej funkcjonowania. Ponadto konsolidacja procesów pomocniczych miała korzystnie wpłynąć na wydajność i szybkość działania KAS, bowiem

dyrektor izby administracji skarbowej będzie mógł, w zależności od uzasadnionych potrzeb, bardziej elastycznie zarządzać kadrami oraz zasobami finansowymi i rzeczowymi, profilując aktywność na realizację zadań priorytetowych, służących interesom jej interesariuszy, przede wszystkim podatników i przedsiębiorców (<https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=826>). Funkcjonującą do 28 lutego 2017 roku strukturę terenową tworzyły trzy niezależne od siebie piony: administracja podatkowa, służba celna i kontrola skarbową. Powodowało to rozproszenie i powielanie niektórych zadań związanych z poborem podatków i celi, co utrudniało lub uniemożliwiało spójne i skuteczne ich wykonywanie.

Odnosząc opis organizacji KAS, w tym zadania izby administracji skarbowej, do charakterystyki CUW, można stwierdzić, że izba administracji skarbowej pełni funkcję centrum usług wspólnych dla jednostek podległych, ponieważ:

- część zadań z jednostek tworzących administrację skarbową została wydzielona i powierzona do realizacji konkretnej jednostki,
- wyodrębnienie i konsolidacja zadań dotyczy procesów pomocniczych, tj. obsługi finansowej, kadrowej, organizacyjno-administracyjnej,
- zmiany miały na celu usprawnienie administracji, lepsze wykorzystanie zasobów, bardziej elastyczne zarządzanie zasobami i skierowanie aktywności szefów obsługiwanych jednostek, czyli urzędów celnych i skarbowych na realizację zadań priorytetowych, służących klientom administracji.

Proces zmian i celowość przeprowadzenia reformy administracji celno-skarbowej w Polsce zostały pozytywnie ocenione przez NIK (NIK, 2020). Skonsolidowanie służb celnych i skarbowych stworzyło warunki do poprawy efektywności całego systemu poboru danin publicznych. Jednak zidentyfikowane przez NIK nieprawidłowości i uchybienia w procesie przygotowania i przeprowadzania reorganizacji wpłynęły na funkcjonowanie Krajowej Administracji Skarbowej w pierwszym okresie jej działania i spowodowały, że zaistniała potrzeba zmian dostosowujących. Największe zastrzeżenia NIK budził obszar szeroko rozumianych spraw kadrowych. Jak wynika z raportu, w wyniku reformy w jednostkach KAS zatrudnienie ogółem nie uległo istotnej zmianie, natomiast sam proces kształtowania kadr wzbudził liczne kontrowersje. Mając na uwadze zakres i złożoność wprowadzanych zmian, uwagę zwraca również czas, w jakim przeprowadzono reformę, tj. trzymiesięczne *vacatio legis* oraz czas, jaki mieli kierownicy nowo powstałych jednostek, dyrektorzy izb administracji skarbowej na analizę posiadanych zasobów kadrowych w kontekście powierzonych im zadań. W ocenie NIK czas ten utrudniał rzetelne rozpoznanie potrzeb, co z kolei rodziło ryzyko

uchybień i nieprawidłowości przy podejmowaniu decyzji. Nie przeprowadzono pełnej analizy potrzeb kadrowych. Za dobrą praktykę uznano prowadzone działania koordynacyjne polegające na tym, że w ramach przygotowań do wdrożenia reformy Szef KAS opracował i przekazał jednostkom podległym wytyczne i wskazówki, a także powołał koordynatorów do utworzenia i organizacji KAS w poszczególnych województwach. Określone zostały również modele struktur organizacyjnych izb administracji skarbowej, urzędów skarbowych i urzędów celno-skarbowych, a także wskazówki i wytyczne w zakresie obsady etatowej niektórych komórek organizacyjnych oraz limity etatów dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w strukturach poszczególnych izb administracji skarbowej. Raport NIK zawiera szereg wniosków i uwag dotyczących kwestii pracowniczych, które, jak już wielokrotnie podkreślano, stanowią kluczowy czynnik sukcesu w przypadku zmian organizacyjnych. Z raportu wynika również, że choć w okresie przed konsolidacją administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej były prowadzone prace w celu utrzymania ciągłości działania użytkowanych systemów informatycznych oraz ich rozwoju, to jednak nie podjęto skutecznych działań w celu sprawnego wdrożenia części systemów informatycznych niezbędnych do usprawnienia funkcjonowania jednostek organizacyjnych KAS. Dotyczyło to centralnego systemu finansowo-księgowego do obsługi gospodarki własnej w ramach KAS oraz zapewnienia integracji systemów informatycznych mających znaczenie dla sprawnego poboru należności przez jednostki KAS. Utworzenie KAS nie doprowadziło do wdrożenia horyzontalnego modelu zarządzania w zakresie IT (<https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/18/009/>).

Konsolidacja zadań w ramach Krajowej Administracji Skarbowej jest rozwiązaniem stosunkowo nowym i jest przykładem zespolenia wielu funkcji wspierających, w tym obsługi finansowo-księgowej. Izba administracji skarbowej, do której przydzielono te działania pełni funkcję CUW o charakterze obligatoryjnym i wertykalnym dla podległych urzędów skarbowych i celnych. Biorąc pod uwagę sposób wdrażania, rozwiązanie to stanowiło dużą zmianę o charakterze rewolucyjnym. Analizując wyniki kontroli NIK (NIK, 2020) należy zaznaczyć jeszcze raz fakt, że fundamentalnym czynnikiem sukcesu są zasoby ludzkie i infrastruktura informatyczna. Niezwykle ważną determinantą implementacji zmian organizacyjnych jest również odpowiednie przygotowanie organizacji i opracowanie realnego harmonogramu wdrażania

Krajowa Informacja Skarbowa

W strukturach KAS wyodrębniona jest Krajowa Informacja Skarbowa, z siedzibą w Bielsku Białej, której zadaniem jest wydawanie jednolitych, indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego i wiążących informacji stawkowych. Krajowa Informacja Skarbowa zapewnia także jednolitą informację podatkową i celną. Krajowa Informacja Skarbowa jest przykładem CUW odgórnego, o charakterze fakultatywnym i horyzontalnym.

Wojskowe Oddziały Gospodarcze i Regionalne Bazy Logistyczne

Wojskowe Oddziały Gospodarcze (WOG) są przykładem rozwiązania organizacyjnego, które polega na wydzieleniu funkcji gospodarczych i wyodrębnieniu w strukturach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (SZ RP) wyspecjalizowanych jednostek obsługujących jednostki wojskowe. WOG to jednostki specjalistyczne będące dysponentem środków budżetu państwa III stopnia, utworzone w celu realizacji zadań finansowo-gospodarczych na rzecz jednostek wojskowych stacjonujących na obszarze jednego lub kilku garnizonów.

Zmiany organizacyjne w strukturach SZ RP były związane z przystąpieniem Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz do Unii Europejskiej. Efektem analiz przeprowadzonych pod koniec lat 90. ubiegłego wieku, w ramach prac nad eksperymentem Garnizon i Garnizon 2002, były wnioski potwierdzające fakt, iż realizacja zadań bieżących w połączeniu z przedsięwzięciami zaopatrzenia finansowego i logistycznego zabezpieczenia funkcjonowania jednostek wojskowych to ogromne wyzwanie dla dowódców szczebla taktycznego i operacyjnego. Minister Obrony Narodowej w 2005 roku powołał Zespół resortowy, który opracował koncepcję oddzielenia w wojskowych jednostkach budżetowych funkcji finansowo-gospodarczych od operacyjno-szkoleniowych. Kolejnym etapem procesu zmian była praktyczna realizacja tego zamierzenia, co następowało w wybranych jednostkach wojskowych od 2007 roku przez kolejne trzy lata. W konsekwencji Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (SG WP) wydał stosowny rozkaz w sprawie wdrożenia nowego modelu funkcjonowania jednostek wojskowych w aspekcie sposobu ich zabezpieczenia. To dało asumpt do rozpoczęcia w 2011 roku etapu II formowania czternastu Wojskowych Oddziałów Gospodarczych (WOG) i przygotowanie do utworzenia kolejnych dziewięciu WOG (Słowikowski, 2018, s. 313- 314).

W wyniku prowadzonych działań 1 stycznia 2013 roku powstały 24 Wojskowe Oddziały Gospodarcze, a 13 jednostkom (Bazom Lotniczym, Komendom Portów Wojennych oraz Centrum Wsparcia Teletechnicznego i Dowodzenia) powierzono pełnienie takiej funkcji.

Jednostki te świadczą kompleksowe usługi zabezpieczenia w garnizonach i stanowią ważne ogniwo systemu zabezpieczenia wojsk, który skupiony jest w czterech Regionalnych Bazach Logistycznych podporządkowanych Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (Borucka, 2019).

Wykaz WOG w podziale na Regionalne Bazy Logistyczne przedstawia tabela 19.

Tabela 19. Regionalne Bazy Logistyczne oraz wchodzące w ich skład Wojskowe Oddziały Gospodarcze (według stanu na dzień 31 grudnia 2024 roku)

Regionalna Baza Logistyczna	Wojskowe Oddziały Gospodarcze
1. Regionalna Baza Logistyczna w Walczu	6. WOG w Ustce 11. WOG w Bydgoszczy 12. WOG w Toruniu 13. WOG w Grudziądzu 14. WOG w Poznaniu 15. WOG w Szczecinie 16. WOG w Drawsku Pomorskim 17. WOG w Koszalinie 18. WOG w Wejcherowie
2. Regionalna Baza Logistyczna w Warszawie	21. WOG w Elblągu 22. WOG w Olsztynie 24. WOG w Giżycku 25. WOG w Białymstoku 26. WOG w Zegrzu
3. Regionalna Baza Logistyczna w Krakowie	31. WOG w Zgierzu 32. WOG w Zamościu 33. WOG w Nowej Dębie 34. WOG w Rzeszowie 35. WOG w Krakowie
4. Regionalna Baza Logistyczna we Wrocławiu	2. WOG we Wrocławiu 4. WOG w Gliwicach 43. WOG w Świętoszowie 44. WOG w Krośnie Odrzańskim 45. WOG w Wędrzynie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronach www.

WOG prowadzi dystrybucję środków zaopatrzenia do odbiorców końcowych, czyli jednostek i pododdziałów zabezpieczanych. Główne zadania tych podmiotów w systemie działalności logistycznej to:

- realizowanie przedsięwzięć ochrony obiektów,
- realizowanie specjalistycznych usług logistycznych,
- realizowanie przedsięwzięć zabezpieczenia potrzeb mobilizacyjnych i wojennych,

- realizowanie przedsięwzięć logistycznego i medycznego zabezpieczenia mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych,
- administrowanie nieruchomościami, a także zabezpieczanie innych potrzeb w zakresie infrastruktury,
- kontraktowanie usług komunalnych i dostaw mediów,
- zapewnienie funkcjonowania magazynów branżowych,
- utrzymywanie zapasów różnego poziomu zgodnie z naliczeniami,
- planowanie i pozyskiwanie zasobów, usług i robót budowlanych oraz udzielanie zamówień publicznych,
- realizacja zaopatrywania planowego i doraźnego na podstawie wykonanych planów zaopatrywania i rozdzielników na wydanie środków zaopatrzenia.

W systemie organizacyjnym Sił Zbrojnych funkcjonują 4 Regionalne Bazy Logistyczne, które są dysponentem środków budżetowych III stopnia i są podporządkowane Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych. Regionalna Baza Logistyczna także pełni istotną funkcję w systemie zabezpieczenia logistycznego wojsk. Główne zadania Regionalnej Bazy Logistycznej jako CUW to:

- realizacja zaopatrywania, prowadzenie procedur przetargowych, realizacja zakupów oraz dystrybucji środków zaopatrzenia oraz usług;
- gospodarowanie mieniem.

Podział zadań związanych z zabezpieczeniem logistycznym pomiędzy WOG a Regionalną Bazą Logistyczną wynika z dokumentów wewnętrznych i planów finansowych tych jednostek.

A. Słowikowski (2018, s. 326), który analizował strukturę oraz rolę i zadania Regionalnych Baz Logistycznych i WOG w systemie zabezpieczenia logistycznego jednostek wojskowych stwierdza, że przejęcie zadań w zakresie usług związanych z zabezpieczeniem logistycznym oraz kontraktowanie ich przez wyspecjalizowane podmioty w SZ RP w otoczeniu cywilnym pozwoliło dowódcom jednostek operacyjnych skoncentrować się na konsekwentnym i systematycznym szkoleniu, a w efekcie na przygotowaniu jednostki do realizacji zadań zgodnie z jej wojennym przeznaczeniem. Jednocześnie zwraca on uwagę na fakt, że wzrost liczby zadań związanych z tworzeniem nowych jednostek w obszarach odpowiedzialności poszczególnych oddziałów gospodarczych musi znaleźć odzwierciedlenie w strukturach funkcjonalnych oraz zasobach osobowych jednostek zabezpieczających. W ocenie autora

konieczne jest odpowiednie oprzyrządowanie WOG realizujących potrzeby jednostek wojskowych w narzędzia niezbędne do realizacji sprawnego procesu zabezpieczenia logistycznego, tj. zwiększenie obsady komórek wykonujących zadania w tym obszarze, systematyczne szkolenia, właściwa pomoc prawna. Analiza procesu formowania WOG dokonana przez A. Borucką (2019) również wskazuje na uzyskanie nowej jakości w realizacji wsparcia i zabezpieczenia profesjonalnej armii. Zmiany zaowocowały powstaniem spójnego systemu zaopatrywania dla jednostek wojskowych. Uzyskano zadowalające efekty w aspekcie zmniejszenia struktur: liczba oddziałów gospodarczych została zredukowana z 228 do 36, a wskaźnik efektywności mierzony liczbą pracowników administracji na zabezpieczanego żołnierza zmienił się z 1 do 3 (okres przed wdrożeniem programu pilotażowego) na 1 do 8, a w przypadku WOG Wrocław - 1 do 12. Można więc zauważyć oszczędności rzędu kilku tysięcy stanowisk etatowych zajmujących się zabezpieczeniem bieżącym i administracją. Jednak nie obyło się bez problemów, jakie niesie ze sobą czynnik ludzki oraz nieuchronne zderzenie planów z rzeczywistością. Jak zauważa autorka analizy, były one bardzo burzliwe, zwłaszcza na początkowym etapie. Pierwszym problemem była lokalizacja WOG. W wielu garnizonach konieczne były znaczne nakłady finansowe na adaptację pomieszczeń czy infrastrukturę teleinformatyczną. Kolejnym problemem okazała się współpraca WOG z rozformowanymi oddziałami gospodarczymi oraz niewystarczające zasoby kadrowe (Borucka, 2019).

W kontekście modeli organizacyjnych zarówno WOG jak i RBLog jest centrum odgórnym o charakterze obligatoryjnym, horyzontalnym i ewolucyjnym.

Analiza zmian w systemie zabezpieczenia logistycznego jednostek wojskowych prowadzi do wniosku, że przejęcie zadań w zakresie usług związanych z zabezpieczeniem logistycznym i obsługą finansowo-księgową procesu pozwoliło zoptymalizować proces i zwiększyć efektywność wykorzystania zasobów finansowych, osobowych, informatycznych. Ograniczono nadmierną ilość małych jednostek budżetowych, będących dysponentami III stopnia, oddzielono częściowo zadania szkoleniowe od zadań zabezpieczenia logistycznego. Z dowódcy jednostki wojskowej zdjęto zadania i odpowiedzialność za zarządzanie finansami i obsługę finansowo-księgową powierzają ją wyodrębnionym jednostkom.

3.4. Wnioski

Pomimo braku ustawowych regulacji w administracji rządowej w Polsce funkcjonują jednostki noszące znamiona centrum usług wspólnych. Powstałe CUW w większości mają fakultatywny, wertykalny i ewolucyjny charakter. Powstawały z inicjatywy kierowników jednostek, obsługują najczęściej jednostki występujące w danej strukturze, a sposób ich wdrażania przebiegał etapowo. W związku z tym charakteryzują się różnorodną strukturą i zakresem działania - w zależności od wizji, potrzeby, wielkości struktury i decyzji kierownika jednostki (ministra kierującego działem). Z analizy danych dotyczących przeprowadzonych zmian organizacyjnych w ramach jednostek administracji rządowej wynika, że kierownicy jednostek dostrzegali sens i potrzebę konsolidacji funkcji w ramach zarządzanych przez siebie struktur. Celem wprowadzanych zmian i motywem implementacji CUW było zwiększenie efektywności i skuteczności działania podległych jednostek. Konsolidacja dotyczyła głównie funkcji wspierających związanych z obsługą procesów wewnętrznych, tak więc zakres przedmiotowy CUW w administracji rządowej obejmuje takie funkcje, jak: logistyka, informatyka, obsługa administracyjna. W zakresie usług logistycznych dominującą usługą są zakupy i towarzyszące im zamówienia publiczne, jak również zadania związane z utrzymaniem nieruchomości, tj. administrowanie nieruchomościami, bieżące utrzymanie, remonty. Występują również przypadki konsolidowania obsługi finansowej, co ma miejsce w przypadku WOG i IAS, jednak przekształcenia te były uwarunkowane głębszymi zmianami w otoczeniu prawnym. Modyfikacje w strukturach Sił Zbrojnych RP i Krajowej Administracji Skarbowej wiązały się z głębokimi zmianami w strukturach organizacyjnych jednostek wchodzących w ich skład, a nawet nowelizacjami ustaw (KAS). W przypadku WOG mamy wyjątkowo złożony system, gdyż zakres przedmiotowy jest różny w zależności od jednostki obsługiwanej. Etapowo wdrażane reformy umożliwiły wypracowanie optymalnego rozwiązania. Z kolei zmiany w KAS przebiegały w sposób rewolucyjny. Dominującym modelem jest model odgórny, lecz fakultatywny i wertykalny. W przestrzeni polskiej administracji rządowej funkcjonują również centra o charakterze horyzontalnym. W modelu tym centra obsługują również klientów spoza swojej macierzystej organizacji i nie występuje tu hierarchiczna zależność - przykładem jest COAR i COI. Zidentyfikowano również centrum obsługujące także klientów zewnętrznych, czyli beneficjentów programów europejskich oraz podatników, realizujące zadania informacyjno-promocyjne, tj. CPE. Z punktu widzenia formy organizacyjnej, kierując się zasadami obowiązującymi w sferze finansów publicznych, wyszczególnione CUW przybierają najczęściej formę jednostki budżetowej - dysponenta III stopnia. Wśród zidentyfikowanych CUW występuje również forma instytucji gospodarki budżetowej. Powołanie instytucji

gospodarki budżetowej otwiera przed tą jednostką możliwość odpłatnego świadczenia usług i wykorzystywania otrzymanych przychodów na pokrycie kosztów funkcjonowania. W związku z tym dla CUW w modelu horyzontalnym, które świadczą usługi dla klientów zewnętrznych spoza organizacji i są to często usługi odpłatne, najczęściej wybieraną formą jest instytucja gospodarki budżetowej.

W trakcie prowadzonych analiz poszukiwano odpowiedzi na pomocnicze pytania badawcze dotyczące czynników decydujących o powodzeniu wdrożenia zmian organizacyjnych w administracji publicznej oraz czynników determinujących sukces w zakresie implementacji centrum usług wspólnych w tej administracji. Analiza zasad organizacji i działania jednostek sektora finansów publicznych oraz uwarunkowań formalnoprawnych procesu zmian organizacyjnych w administracji publicznej w Polsce, a w szczególności doświadczeń we wdrażaniu CUW w administracji samorządowej i rządowej, umożliwiła znalezienie odpowiedzi na postawione pytania.

Jak wynika z kwerendy literatury prezentującej wyniki badań empirycznych dotyczących problematyki funkcjonowania CUW w administracji publicznej w Polsce, analizy dostępnych raportów NIK, analiz ekspertów oraz refleksji uczestników procesu zmian czynnikami determinującymi sukces w implementacji CUW w administracji rządowej, podobnie jak w przypadku wdrażania tego rozwiązania w samorządach, obok uwarunkowań formalnoprawnych są: odpowiednio przygotowana infrastruktura informatyczna i czynnik ludzki. Eksperci zwracają uwagę na etap przygotowania struktur, określenie zakresu odpowiedzialności i uprawnień, opracowanie planów dotyczących zmian kadrowych oraz przygotowanie niezbędnej infrastruktury, w tym infrastruktury informatycznej. Ważne jest wyposażenie jednostek wydzielanych do wsparcia w niezbędne zasoby.

Podsumowując, w toku analiz pozytywnie zweryfikowano hipotezę badawczą H2, która stanowi, że kluczowymi determinantami wdrożenia centrów usług wspólnych w administracji publicznej w Polsce są uwarunkowania formalnoprawne oraz organizacyjne, w tym przede wszystkim czynnik ludzki. Uwarunkowania formalnoprawne, tj. ustawy, rozporządzenia, wytyczne, zasady dotyczące jednostek sektora finansów publicznych, są podstawą funkcjonowania administracji i kluczowym ogniwem w trakcie procedowania zmian organizacyjnych w jednostkach sektora finansów publicznych w Polsce. Podstawą decyzji o powołaniu CUW w samorządach były zmiany w obowiązujących przepisach, które umożliwiły tworzenie tego typu jednostek, jednak same decyzje mają charakter fakultatywny, uzależniony od decyzji kierownictwa jednostki samorządu terytorialnego. Należy uwypuklić, że to właśnie czynnik ludzki okazał się kluczowy w toku decydowania o utworzeniu i we wdrażaniu CUW

w jednostkach samorządu terytorialnego. Jak wynika z kwerendy literatury przedmiotu, podstawową determinantą powodzenia są ludzie - pracownicy, kierownicy, szefowie jednostek, politycy i urzędnicy. Od ich wiedzy, kompetencji i zaangażowania, determinacji we wdrażaniu zmian i nastawienia mentalnego zależy sukces zmian organizacyjnych. Analiza istniejących CUW w administracji rządowej w Polsce, w tym analiza raportów NIK, również wskazuje, że uwarunkowania formalnoprawne oraz organizacyjne, w tym odpowiednie przygotowanie infrastruktury i zasobów, są kluczowymi przesłankami sukcesu. Zaangażowanie i wsparcie kierownictwa, umiejętne zarządzanie zmianą i komunikacja to czynniki determinujące skuteczne wprowadzenie zmian organizacyjnych w środowisku jednostek administracji - zarówno samorządowej, jak i rządowej w Polsce.

Rozdział IV. Centrum Obsługi Administracji Rządowej jako centrum usług wspólnych

Celem niniejszego rozdziału jest scharakteryzowanie, w formie studium przypadku, Centrum Obsługi Administracji Rządowej (COAR) - funkcjonującego w administracji rządowej w Polsce centrum usług wspólnych w zakresie zamówień publicznych oraz ocena jego wpływu, jako centralnego zamawiającego, na sprawność realizacji procesu zamówień publicznych w jednostkach administracji rządowej szczebla wojewódzkiego w Polsce. Zaplanowane badanie posłuży weryfikacji hipotezy badawczej H3, która stanowi, że koncentracja funkcji wsparcia na szczeblu centralnym nie jest rozwiązaniem optymalnym z punktu widzenia sprawności działania jednostek rządowej administracji zespolonej w województwie. Na potrzeby tego badania sformułowano pomocnicze pytania badawcze: Czy powierzenie COAR funkcji centrum usług wspólnych w zakresie zamówień publicznych dla jednostek administracji rządowej w Polsce jest rozwiązaniem optymalnym? Jaki wpływ wywiera Centrum Obsługi Administracji Rządowej - jako obligatoryjne centrum usług wspólnych na sprawność działania administracji rządowej szczebla wojewódzkiego w Polsce? Jaki model funkcjonalny centrum usług wspólnych byłby korzystny z punktu widzenia sprawności działania rządowej administracji zespolonej w województwie?

4.1. Powstanie i rozwój Centrum Obsługi Administracji Rządowej

Centrum Obsługi Administracji Rządowej (COAR) jest centrum usług wspólnych w administracji rządowej, które pełniąc funkcję centralnego zamawiającego, posiada wieloletnie doświadczenie w świadczeniu usług z zakresu zamówień publicznych dla innych jednostek administracji rządowej. Jest to przykład centrum o charakterze obligatoryjnym i horyzontalnym. COAR jest jednostką Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM) odpowiedzialną za jej kompleksową obsługę - jest instytucją gospodarki budżetowej, która powstała z przekształcenia w drodze sukcesji generalnej Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. 2009, Nr 157, poz. 1240, ze zm.) oraz Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2010 roku w sprawie sposobu i trybu przekształcenia gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych w instytucje gospodarki budżetowej (Dz.U. 2010, Nr 181, poz. 1217). W obecnym kształcie organizacyjnym COAR rozpoczęło swoją działalność

31 grudnia 2010 roku, jednak już od 1960 roku funkcjonowało jako Baza Techniczna Urzędu Rady Ministrów, a od 25 września 1990 roku - jako Gospodarstwo Pomocnicze Urzędu Rady Ministrów. Następnie, 1 stycznia 1997 roku zostało przemianowane na Gospodarstwo Pomocnicze Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a od 14 sierpnia 2002 roku działało jako Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Przedmiotowe centrum wielokrotnie zmieniał swoją nazwę i status, ale zawsze jego najważniejszym zadaniem była obsługa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Od 1 stycznia 2017 roku kontynuuje działalność jako instytucja gospodarki budżetowej pod nazwą Centrum Obsługi Administracji Rządowej. Zgodnie z Regulaminem nadanym Zarządzeniem nr 16/2023 Dyrektora Centrum Obsługi Administracji Rządowej z dnia 1 czerwca 2023 roku podstawowym zadaniem COAR jest zapewnienie obsługi KPRM poprzez wykonywanie zadań w zakresie:

- zapewnienia ciągłości funkcjonowania siedziby KPRM,
- obsługi audiowizualnej i teleinformatycznej,
- obsługi transportowej,
- obsługi gastronomicznej,
- zapewnienia bazy szkoleniowo-konferencyjnej,
- obsługi zamówień publicznych,
- obsługi poligraficznej i marketingowej,
- zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz innych uprawnionych osób.

Ponadto celem istnienia Centrum jest realizacja zadań centralnego zamawiającego poprzez przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań o udzielanie zamówień publicznych, udzielanie zamówień publicznych oraz zawieranie umów ramowych na potrzeby jednostek administracji publicznej, o czym będzie szerzej mowa poniżej. Struktura i zadania COAR zostały pogrupowane w myśl zarządzania procesowego. Wśród realizowanych zadań wyodrębniono procesy zorientowane na klienta, procesy wewnętrzne i proces zarządczy. Z analizy Regulaminu i struktury widać wyraźny podział na te trzy obszary oraz rozdzielenie funkcji procesów wewnętrznych i tych, w ramach których usługi świadczone są na zewnątrz. Za działalność Centrum odpowiada Dyrektor, który jednocześnie je reprezentuje. Do kompetencji Dyrektora w ramach realizacji procesu zarządzania należy również przyjmowanie zleceń na wykonanie usług na rzecz podmiotów innych niż KPRM, jednak wykonywanie tych usług nie może stanowić przyczyny odmowy realizacji zadań na rzecz KPRM w określonych przez KPRM terminach. Oferta COAR jest skierowana przede wszystkim do jednostek

administracji publicznej – rządowej i samorządowej. COAR może prowadzić działalność na rzecz podmiotów innych niż KPRM, a przedmiot działalności dodatkowej obejmuje w szczególności (dane z BIP): wynajem i zarządzanie nieruchomościami, roboty budowlane, usługi transportowe, działalność związaną z oprogramowaniem i doradztwem w zakresie informatyki, działalność usługową związaną z hotelarstwem i wyżywieniem, sprzedaż detaliczną paliw do pojazdów silnikowych na stacjach paliw, działalność związaną z administracyjną obsługą biura, włączając działalność wspomagającą, drukowanie i działalność związaną z poligrafią. Jak wynika z analizy, zakres potencjalnych usług jest szeroki, ale z punktu widzenia niniejszej rozprawy najważniejsza jest obsługa procesu udzielania zamówień publicznych i rola centralnego zamawiającego.

4.2. Zadania Centrum Obsługi Administracji Rządowej jako centralnego zamawiającego

Od 30 marca 2011 roku COAR - na mocy przepisów Zarządzenia nr 16 Prezesa Rady Ministrów w sprawie wskazania centralnego zamawiającego do przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek administracji rządowej - zostało Centralnym Zamawiającym dla jednostek administracji rządowej. Istota i rola centralnego zamawiającego w systemie udzielania zamówień publicznych wynika z art. 44 Ustawy z dnia 11 września Prawo Zamówień Publicznych (Dz.U. 2019, poz. 2019 ze zm.), zgodnie z którym centralnym zamawiającym jest zamawiający, który prowadzi stałą działalność w zakresie nabywania produktów lub usług z przeznaczeniem ich odsprzedaży zamawiającym i/lub udzielania zamówień lub zawierania umów ramowych na roboty budowlane, dostawy lub usługi, na rzecz zamawiających.

COAR jako centralny zamawiający posiada kompetencje do:

- przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych,
- udzielania zamówień publicznych,
- zawierania umów ramowych.

Jednostki administracji rządowej są zobowiązane do współpracy z centralnym zamawiającym na każdym etapie realizacji zamówienia centralnego, w szczególności do udzielania centralnemu zamawiającemu niezbędnych wyjaśnień i informacji.

Zgodnie ze stanem prawnym na październik 2024 roku COAR może realizować zamówienia centralne w zakresie dostaw, usług i robót budowlanych na podstawie Zarządzenia nr 249 z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie wskazania centralnego zamawiającego dla jednostek administracji rządowej oraz wskazania jednostek administracji rządowej zobowiązanych do nabywania zamówień od centralnego zamawiającego, ze zm. (M.P. 2020, poz. 1215). Zarządzenie dotyczy zamówień na dostawy lub usługi realizowane na terenie kraju, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych, o wartości równej lub przekraczającej kwotę 130 000 złotych. Podstawą do wskazania centralnego zamawiającego jest art. 47 ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. poz. 2019 ze zm.). Na podstawie Zarządzenia, o którym mowa powyżej, Szef KPRM corocznie określa wykaz dostaw, usług i robót budowlanych, które w roku następnym będą realizowane przez COAR - jako zamówienia centralne. COAR może wykonywać czynności również w zakresie nieobjętym przepisami ww. Zarządzenia na zasadach określonych odrębnymi porozumieniami i na mocy udzielonych pełnomocnictw. Zgodnie z §5. 1 przedmiotowego Zarządzenia centralny zamawiający realizuje postępowania o udzielenie zamówienia, które obejmują przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia, a następnie zawarcie umowy w sprawie zamówienia lub umowy ramowej oraz ustanowienie i udostępnienie jednostkom dynamicznego systemu zakupów.

Wykaz jednostek zobowiązanych do korzystania z usług centralnego zamawiającego obejmuje 49 urzędów obsługujących centralne, naczelne i terenowe organy administracji rządowej i jest zawarty w załączniku do przedmiotowego Zarządzenia. Zgodnie z Zarządzeniem centralny zamawiający umieszcza na platformie informacje konieczne do przeprowadzenia postępowań w zakresie zamówień centralnych, w szczególności: pełną dokumentację prowadzonego postępowania, harmonogram prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, wzory formularzy służące do pozyskiwania informacji od jednostek. Nadzór nad wykonywaniem przez centralnego zamawiającego obowiązków wynikających z Zarządzenia sprawuje Szef KPRM. Proces planowania zamówień, w tym terminy opracowywania poszczególnych dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jest szczegółowo opisany w Zarządzeniu i uwzględnia etap propozycji zamówień centralnych na kolejny rok budżetowy przesyłanych przez jednostki. Na tej podstawie Szef KPRM ustala wykaz zamówień centralnych na rok następny oraz wysokość wynagrodzenia centralnego zamawiającego za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania. Wynagrodzenie centralnego zamawiającego z tytułu przygotowania i

przeprowadzenia zamówienia centralnego wynosi od 0,5% do 1,5% ceny brutto zamówienia składanego przez jednostkę. Podstawę wysokości wynagrodzenia przysługującego centralnemu zamawiającemu za przygotowanie i przeprowadzenie postępowań umożliwiających zawarcie umów stanowi ustalona w tabeli, zgodnie z §11 ust. 5 pkt 2 i 3 Zarządzenia, stopa procentowa oraz cena określona w umowie. Zapłata wynagrodzenia następuje po zakończeniu realizacji zamówienia w terminie do 30 dni od dnia otrzymania przez jednostkę faktury wystawionej przez centralnego zamawiającego lub wykonawcę wybranego przez centralnego zamawiającego (M.P. 2020, poz. 1215).

W terminie 15 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej, ale nie później niż do 31 stycznia, jednostki przekazują centralnemu zamawiającemu zweryfikowane zapotrzebowanie w zakresie zamówień centralnych, na podstawie których centralny zamawiający ogłasza postępowania oraz publikuje na platformie harmonogram ich prowadzenia (M.P. 2020, poz. 1215). Po zawarciu umowy jednostki ponoszą odpowiedzialność z tytułu roszczeń wykonawców w przypadku niewykonania umowy zawartej w ich imieniu i na ich rzecz, jak również przysługują im uprawnienia wynikające z umowy zawartej z wykonawcą, w tym również uprawnienia wynikające z gwarancji i rękojmi.

Istnieją przypadki, kiedy jednostka zgłasza wniosek o samodzielną realizację zamówienia. Na umotywowany wniosek jednostki Szef KPRM, po zasięgnięciu opinii centralnego zamawiającego, może wyrazić zgodę na samodzielną realizację całości lub części zamówienia w zakresie dostaw lub usług objętych zamówieniem centralnym, określając maksymalny okres, na jaki jednostki mogą zawrzeć umowy. Zgoda jest udzielana w szczególnie uzasadnionych przypadkach, takich jak (§17. ust. 2 Zarządzenie Nr 249 Prezesa RM z dnia 30 grudnia 2020 roku):

1. usprawiedliwionej potrzeby pilnej realizacji zamówienia związanej z zapewnieniem funkcjonowania jednostki oraz realizacji jej zadań statutowych;
2. braku możliwości realizacji zamówienia na podstawie umowy wykonawczej, co zostało potwierdzone przez centralnego zamawiającego – w przypadku zamówień objętych umową ramową;
3. braku możliwości realizacji zamówienia z przyczyn leżących po stronie centralnego zamawiającego – w przypadku zamówień nabywanych od centralnego zamawiającego;

4. zamówienia publicznego współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej lub innych źródeł zagranicznych, dla którego istnieje ryzyko przekroczenia terminów określonych w harmonogramie realizacji projektu.

Proces udzielania zamówień centralnych i wspólnych podlegał kontroli Najwyższej Izby Kontroli (KAP.430.021.2020 Nr ewid. 186/2020/P/20/003/KAP Udzielanie zamówień centralnych i wspólnych). Zgodnie z oceną NIK COAR jest organizacyjnie przygotowane do realizacji zadań centralnego zamawiającego i dostosowało strukturę organizacyjną do zadań związanych z pełnieniem tej funkcji. Proces udzielania zamówień wspomagany jest przez Platformę zakupową począwszy od tworzenia wniosków zakupowych, ich akceptacji, organizację zapytań ofertowych, aukcji i licytacji elektronicznych, zapewniając wymagane tryby udzielania zamówienia zgodnie z ustawą PZP (NIK, 2020, s. 36). W ramach prowadzonej kontroli NIK dokonała również oceny efektywności zamówień publicznych. Okazało się, że objęte kontrolą jednostki zasadniczo przestrzegały ustanowionych wewnętrznych procedur przy realizacji centralnych i wspólnych zamówień publicznych, przy czym w niektórych przypadkach zamówienia takie były mniej korzystne w porównaniu do zamówień indywidualnych. Zdaniem NIK centralizowanie zamówień publicznych powinno służyć poprawie efektywności podmiotów sektora finansów publicznych - zarówno organizacyjnej, jak i ekonomicznej. Konieczna jest jednak systematyczna analiza tego procesu pod kątem osiągania korzyści w porównaniu do zamówień realizowanych indywidualnie oraz wykorzystywanie jej wyników do bieżącego zarządzania i nadzoru nad systemem zamówień publicznych. Bez takiej wiedzy nie jest możliwa ocena kosztów i korzyści wynikających z centralizacji zamówień i optymalne ich planowanie na kolejne lata. Tymczasem, jak wskazuje NIK, formalny obowiązek sporządzania analiz efektywnościowych wprowadzono, w cyklach trzyletnich, tylko w odniesieniu do centralnego systemu ustanowionego Zarządzeniem Prezesa RM. W pozostałych przypadkach analizy były fakultatywne i prowadzono je sporadycznie oraz w odniesieniu do wybranych zamówień. Porównanie cen uzyskiwanych przy centralizacji zamówień z cenami uzyskiwanymi indywidualnie wykazało, że centralizacja nie zawsze przynosiła korzyści. W skrajnych przypadkach, w jednostkach sądownictwa, różnice cen nabywanych towarów i usług wynosiły nawet 84% na korzyść zamówień indywidualnych (NIK, 2020, s. 9). Ze sprawozdań COAR składanych Szefowi KPRM na temat oszczędności i efektów realizacji zamówień centralnych obejmujących lata 2015–2017 wynika, że oszczędności uzyskane wskutek takich zamówień wyniosły ponad 94 mln zł. Największe

oszczędności, tzn. rocznie o ok. 5 mln zł mniej niż zamierzały przeznaczyć jednostki, uzyskano w postępowaniach na usługi telefonii stacjonarnej (NIK, 2020, s. 12). Zgodnie z informacją zawartą na stronie internetowej COAR łączna wartość oszczędności wygenerowanych dzięki zamówieniom centralnym w latach 2015-2021 wyniosła 245 829 891 zł. Zatem na skutek efektu skali uwspólnienie zamówień publicznych w niektórych przypadkach wygenerowało oszczędności. W analizie zaznaczono również, że poza oszczędnościami wynikającymi z wynegocjowania lepszych cen i ograniczenia kosztów korzyścią była wysoka jakość uzyskanych produktów, większa terminowość postępowań oraz zwiększona wydajność wykorzystywanych zasobów, głównie profesjonalizacji kadr zatrudnionych w COAR. NIK dokonała szczegółowego porównania cen uzyskiwanych w postępowaniach prowadzonych przez COAR i postępowaniach, które za zgodą KPRM jednostki prowadziły indywidualnie. Kontrola wykazała, że w zamówieniach centralnych przeprowadzonych w latach 2018–2020 nie zawsze uzyskiwano korzystniejsze niż w postępowaniach indywidualnych ceny towarów i usług. Proces udzielania zamówień publicznych jest wyjątkowo sformalizowany i ustandaryzowany niezależnie od tego, w jakiej jednostce jest realizowany. Uwspólnienie nie przynosi więc korzyści w postaci standaryzacji, ważnym jest natomiast ocena działalności COAR z punktu widzenia odbiorców usług, czemu zostanie poświęcony kolejny podrozdział. W celu uzyskania opinii jednostek przeprowadzono badania ankietowe wśród jednostek administracji rządowej szczebla wojewódzkiego w Polsce, które są zobowiązane do korzystania z tego typu usług.

4.3. Ocena działalności Centrum Obsługi Administracji Rządowej jako centralnego zamawiającego przez odbiorców usług

4.3.1. Cel i metoda badania

Badanie, którego celem była ocena wpływu COAR jako centralnego zamawiającego dla jednostek sektora rządowego na skuteczność i efektywność realizacji procesu zamówień publicznych, jak również odpowiedź na pytanie czy powierzenie jednostce centralnej funkcji centrum usług wspólnych jest rozwiązaniem optymalnym z punktu widzenia administracji rządowej w województwie, było prowadzone przy zastosowaniu techniki CAWI – internetowego badania ankietowego wśród pracowników 16 urzędów wojewódzkich odpowiedzialnych za proces udzielania zamówień publicznych oraz osób odpowiedzialnych za organizację i zarządzanie w tych jednostkach, tj. dyrektorów generalnych, dyrektorów

finansowych oraz dyrektorów wydziałów zajmujących się zamówieniami publicznymi. Badanie realizowano w listopadzie i grudniu 2023 roku. Kwestionariusz ankiety stanowi załącznik 1 do niniejszej rozprawy. W celu sprawdzenia prawidłowości i czytelności zamieszczonych w ankiecie pytań badanie poprzedzono pilotażem. W jego ramach na przełomie października i listopada 2023 roku przesłano formularz ankiety do 4 osób zajmujących się problematyką zamówień publicznych i zarządzaniem finansami w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie. Badanie pilotażowe umożliwiło doprecyzowanie pytań i uproszczenie opracowanej ankiety.

Jaki wpływ wywiera Centrum Obsługi Administracji Rządowej na sprawność działania administracji rządowej szczebla wojewódzkiego w Polsce to pomocnicze pytanie badawcze, które miało na celu ocenę COAR z punktu widzenia odbiorców usług. Szczegółowe pytania dotyczące oceny COAR ujęte w formularzu odnosiły się do takich kryteriów oceny sprawności, jak terminowość, jakość, standaryzacja, poprawność proceduralna, oszczędności finansowe i czasu, poprawa efektywności jednostki oraz skuteczność. Ankieta zawierała również pytanie dotyczące ewentualnych zidentyfikowanych w trakcie współpracy z COAR problemów i ocenę stopnia ich istotności. W ramach badania zebrano również informacje na temat przypadków odstąpienia od ustawowego obowiązku korzystania z usług COAR. Pytania dotyczące oceny skuteczności rozwiązań w odniesieniu do poszczególnych kryteriów zawierały 5-stopniową skalę możliwych odpowiedzi - od 1 do 5, gdzie 1 oznaczało zdecydowanie negatywną ocenę, 2 raczej negatywną, 3 – trudno powiedzieć, 4 – raczej pozytywną, a 5 – zdecydowanie pozytywną. Z zebranych odpowiedzi w odniesieniu do każdego z pytań ujętych w kwestionariuszu wyciągnięto średnią ocenę, jak również dokonano analizy i oceniono procentowy rozkład udzielonych odpowiedzi. W pytaniach dotyczących występujących problemów również zastosowano 5-stopniową skalę oceny, gdzie 1 oznacza, że problem nie występuje, 2 - problem jest nieistotny, 3 – problem jest małoistotny, 4 – jest istotny, a 5 – problem bardzo istotny.

Prośbę o wypełnienie ankiety wraz z linkiem zawierającym kwestionariusz przesłano do dyrektorów generalnych we wszystkich 16 urzędach wojewódzkich, a także kierowników komórek zajmujących się zamówieniami publicznymi oraz dyrektorów finansowych i głównych księgowych w tych urzędach. W terminie do 15 grudnia 2023 roku otrzymano łącznie 19 odpowiedzi, w tym: 10 od dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich, 7 z komórek zajmujących się zamówieniami publicznymi w urzędach, a 2 od dyrektorów finansowych.

Zgromadzone dane zostały poddane agregacji oraz analizie jakościowej. Struktura respondentów przedstawiono w tabeli 20.

Tabela 20. Struktura respondentów

Grupa	Liczba respondentów	Udział (%)
Dyrektorzy generalni urzędów wojewódzkich	10	53
Dyrektorzy/kierownicy Oddziałów Zamówień Publicznych urzędów wojewódzkich	7	37
Dyrektorzy finansowi urzędów wojewódzkich	2	10
Razem	19	100

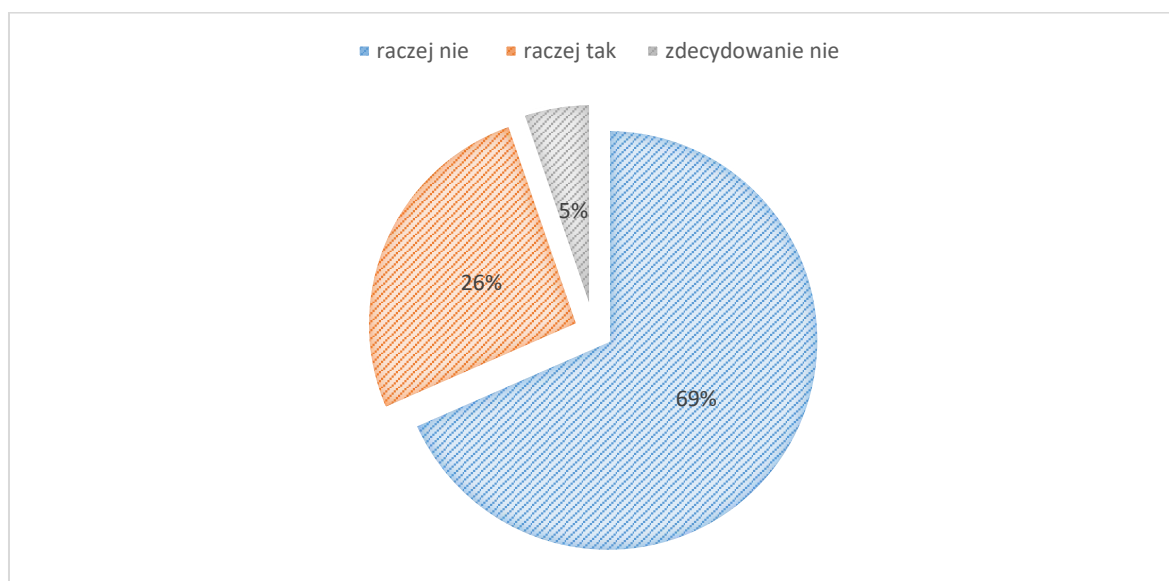
Źródło: opracowanie własne.

4.3.2. Wyniki badania

Pierwszym zagadnieniem podlegającym ocenie była kwestia skuteczności rozwiązania organizacyjnego polegającego na wskazaniu COAR jako centralnego zamawiającego do udzielania zamówień publicznych na rzecz jednostek administracji rządowej szczebla wojewódzkiego w Polsce.

Ogólna ocena skuteczności COAR, co obrazuje poniższy wykres (zob. wykres 1), wskazuje na raczej negatywną ocenę przedmiotowego rozwiązania. Tylko 26% respondentów uznaje to rozwiązanie za raczej skuteczne, natomiast pozostałe 74% badanych jako nieskuteczne.

Wykres 1. Ocena skuteczności realizacji zamówień publicznych przez COAR

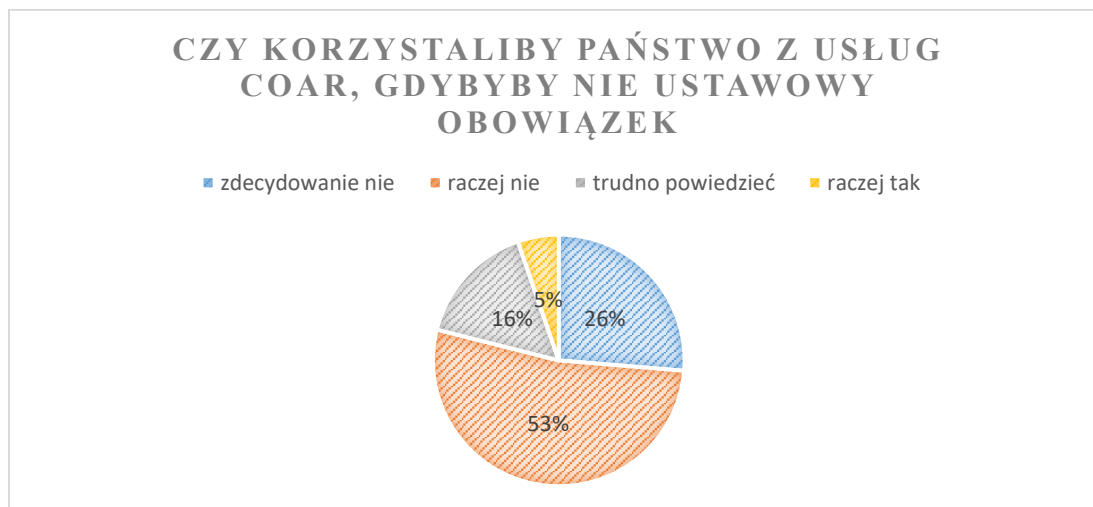


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania.

Warto zaznaczyć, że średnia otrzymanych łącznie odpowiedzi w skali od 1 do 5 wynosi 2,47, co oznacza, że respondenci oceniają to rozwiązanie poniżej średniej. Wynik ten dowodzi, że z punktu widzenia badanych jednostek jest to raczej rozwiązanie nieskuteczne. Na zasadnicze pytanie dotyczące oceny skuteczności COAR jako centralnego zamawiającego zdecydowana większość respondentów (69%) odpowiedziała, że raczej nie.

W przypadku pytania dotyczącego chęci korzystania z usług COAR w sytuacji braku obowiązku ustawowego 79% respondentów zaznaczyło odpowiedź nie lub zdecydowanie nie (zob. wykres 2). Średnia ocena w badanym obszarze wynosi 2, co oznacza, że gdyby nie ustawowy obowiązek, to jednostki nie korzystałyby z usług COAR jako centralnego zamawiającego. Warty uwagi jest wynik, jaki otrzymano analizując odpowiedzi dyrektorów generalnych – aż 70 % respondentów będących w tej grupie odpowiedziało, że nie, 20% zdecydowanie nie, a 10% zaznaczyło odpowiedź trudno powiedzieć. Nie uzyskano żadnej odpowiedzi pozytywnej. W grupie respondentów niebędących dyrektorami generalnymi większość, tj. 57%, wybrała odpowiedź nie i zdecydowanie nie, a raczej tak - 14,3%. Natomiast zdecydowanie negatywnie ocenili to rozwiązanie respondenci z grupy reprezentującej finanse i budżet.

Wykres 2. Gotowość urzędów wojewódzkich do korzystania z usług COAR w przypadku braku ustawowego obowiązku

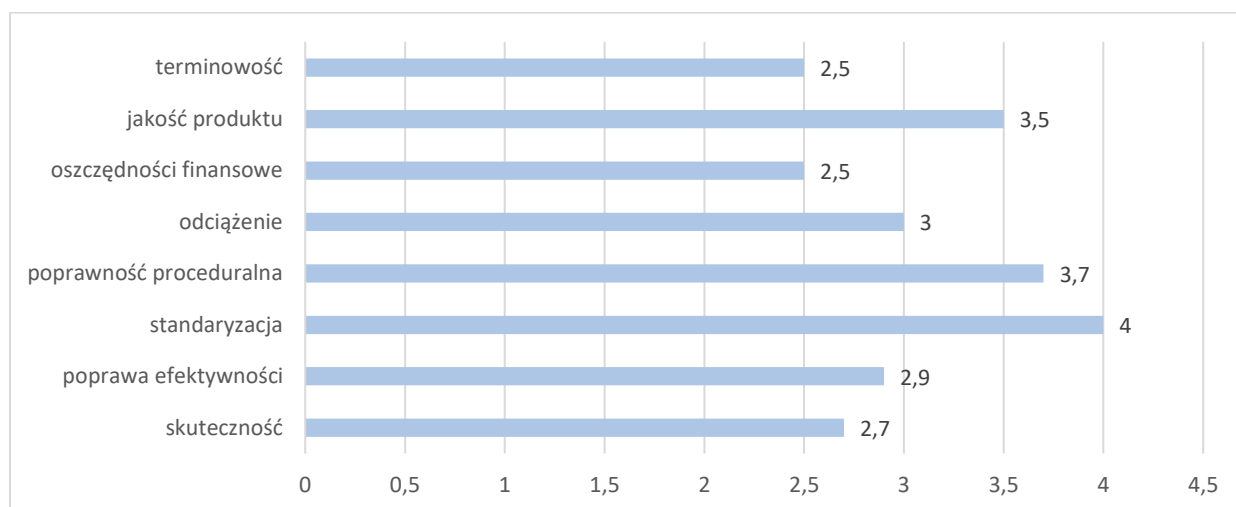


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Choć generalnie ocena bieżącej współpracy i komunikacji z COAR jest raczej dobra – średnia ocen wyniosła 3,7, to w ocenie odbiorców usług wspólna realizacja zamówień przez COAR negatywnie wpływa na efektywność jednostek i oszczędności finansowe oraz terminowość i skuteczność. W każdym z tych kryteriów ocena jest poniżej 3. Pozytywnie zostały ocenione jedynie takie kryteria oceny, jak standaryzacja i poprawność proceduralna oraz jakość otrzymanych usług. W odniesieniu do kwestii odciążenia pracowników średnia ocena wskazuje, że realizacja zadań przez COAR nie ma na to wpływu, gdyż proces obsługi COAR również jest pracochłonny i czasochłonny.

Poniższy wykres (zob. wykres 3) obrazuje, w jaki sposób jednostki oceniają realizację zamówień publicznych przez COAR z punktu widzenia konkretnych kryteriów oceny.

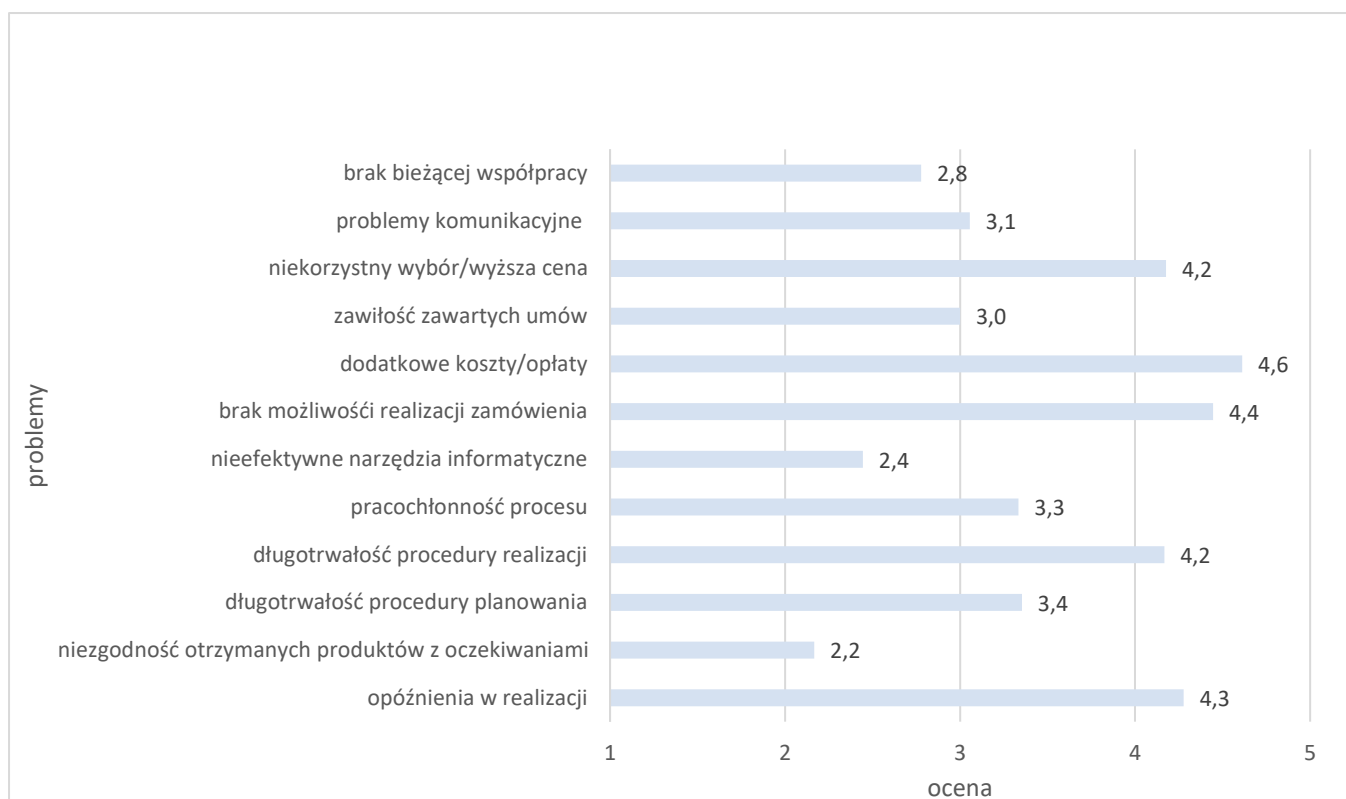
Wykres 3. Ocena COAR pod kątem wybranych kryteriów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W trakcie badania analizie poddano również kwestię dostrzeganych problemów na linii współpracy jednostek z COAR. Jak wynika z poniższego wykresu (zob. wykres 4), jako główne trudności w trakcie realizacji procesu zamówień publicznych przez COAR respondenci wskazali dodatkowe koszty, tj. opłaty dla COAR - waga tego problemu jest bardzo wysoka i wynosi 4,6. Kolejnym istotnym problemem są opóźnienia w realizacji zamówień, długotrwałość procesu realizacji, jak również brak możliwości realizacji zakupów w chwili rzeczywistej potrzeby (4,4). Z tych też powodów, tj. głównie pilnej realizacji zamówień, niemożności skorzystania z umowy ramowej, czy też realizacji projektów unijnych, jednostki najczęściej wnioskowały o możliwość samodzielnej realizacji zamówień, w większości otrzymując na nie zgodę. Jednak proces ten jest w ocenie respondentów czasochłonny. Bieżącą współpracę i narzędzia informatyczne wykorzystywane w trakcie realizacji zadań oceniono dobrze, podobnie jak otrzymywane w wyniku udzielonych zamówień publicznych dostawy i usługi. Podstawowym problemem są jednak długotrwałe procedury i towarzyszące im koszty.

Wykres 4. Wybrane problemy i ich waga w kontekście współpracy z COAR



Na pytanie dotyczące innej możliwości konsolidacji procesu zamówień publicznych 70% respondentów w grupie dyrektorów generalnych odpowiedziało wskazując na potencjalnie większą skuteczność konsolidacji procesu na poziomie regionalnym.

4.4. Wnioski

COAR pełniący funkcję CUW w zakresie zamówień publicznych dla jednostek administracji rządowej, pomimo dobrej bieżącej współpracy i właściwej komunikacji z jednostkami, został negatywnie oceniony odnośnie do skuteczności realizacji procesu zamówień publicznych. Jako główne trudności w trakcie realizacji tego procesu przez COAR respondenci wskazali dodatkowe koszty, tj. opłaty dla COAR, opóźnienia w realizacji zamówień, długotrwałość procesu realizacji, jak również brak możliwości realizacji zakupów w chwili rzeczywistej potrzeby. Negatywnie oceniono również wpływ realizacji zamówień publicznych przez centralnego zamawiającego na sprawność działania obsługiwanych jednostek w terenie, zwłaszcza w odniesieniu do takich kryteriów oceny, jak terminowość, efektywność, skuteczność. Z tych też powodów, gdyby nie ustawowy obowiązek, w zdecydowanej większości (79% badanych) urzędy wojewódzkie nie korzystałyby z usług COAR. Dzięki

badaniu pozytywnie została zweryfikowana hipoteza badawcza H3, która stanowiła, że koncentracja funkcji wsparcia na szczeblu centralnym nie jest rozwiązaniem optymalnym z punktu widzenia sprawności działania jednostek rządowej administracji zespolonej w województwie. Wskazują na to wyniki przeprowadzonego badania ankietowego, które pozwoliły uzyskać odpowiedzi na sformułowane na wstępie pytania badawcze dotyczące wpływu COAR na sprawność działania badanych jednostek. Powierzenie COAR funkcji centrum usług wspólnych w zakresie zamówień publicznych dla jednostek administracji rządowej szczebla wojewódzkiego w Polsce nie jest rozwiązaniem optymalnym, gdyż podmiot ten - jako obligatoryjne centrum usług wspólnych - negatywnie wpływa na sprawność działania tej administracji. Jednocześnie należy zaznaczyć, że respondenci dostrzegają sens konsolidacji zadań wspólnych w administracji rządowej na poziomie wojewódzkim. Na pytanie dotyczące innej możliwości łączenia procesu zamówień publicznych 70% respondentów w grupie dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich wskazało na potencjalnie większą skuteczność tego procesu na poziomie regionalnym.

Rozdział V. Możliwości wykorzystania idei centrum usług wspólnych w rządowej administracji zespolonej w województwie

Poniższy rozdział został poświęcony kwestii możliwości wdrożenia w życie idei CUW w rządowej administracji zespolonej w województwie. W tym celu przedstawiono charakterystykę jednostek tworzących rządową administrację zespoloną w Małopolsce i zidentyfikowane problemy organizacyjne. Analiza posłużyła weryfikacji hipotezy badawczej H4, w której założono, że rozproszenie organizacyjne funkcji wsparcia oraz brak jednolitych standardów działania w jednostkach tworzących wojewódzką administrację zespoloną stanowią podstawę do wypracowania rozwiązań mających na celu optymalizację struktury przy wykorzystaniu idei CUW. W trakcie badania zdefiniowano następujące pomocnicze pytania badawcze:

1. Jakie problemy dotyczą rządową administrację zespoloną w województwie?
2. Jak zorganizować rządową administrację zespoloną w województwie aby szerzej wykorzystać ideę CUW?

Ponadto analizie i ocenie poddano projekt informatyczny wdrożony w jednostkach administracji zespolonej w Małopolsce, który może posłużyć za dobrą praktykę i wstęp do optymalizacji zadań i procesów w jednostkach administracji zespolonej. Przeprowadzone analizy służyły weryfikacji hipotezy badawczej H5, która stanowi, że wdrożenie jednolitego systemu informatycznego w jednostkach administracji zespolonej w Małopolsce usprawnia pracę i pozytywnie wpływa na efektywność i skuteczność ich działania. Celem realizowanego badania była również analiza możliwości konsolidacji pozostałych procesów obsługowych. Zdefiniowano następujące pomocnicze pytania badawcze:

1. Czy wdrożenie jednolitego systemu informatycznego wpływa na sprawność funkcjonowania jednostek administracji zespolonej i jakość świadczonych przez nich usług?
2. Jakie są rezultaty wspólnego systemu obiegu dokumentów – czy i jak jednolity system informatyczny obiegu dokumentów wpływa na standaryzację, podniesienie jakości świadczonych usług, oszczędności finansowe?
3. Jakie kolejne funkcje można konsolidować?

W efekcie prowadzonych analiz i badań przedstawiono potencjalny zakres przedmiotowy i podmiotowy, warunki wdrożenia oraz preferowany model funkcjonalny CUW w ramach rządowej administracji zespolonej w województwie.

5.1. Rządowa administracja zespolona w województwie – charakterystyka, zadania, problemy

Celem prowadzonego badania była analiza struktury i problemów organizacyjnych jednostek tworzących rządową administrację zespoloną w Małopolsce w kontekście możliwości wykorzystania idei CUW.

W przeprowadzonym badaniu zastosowano takie metody badawcze, jak: analiza dokumentów statutowych jednostek tworzących rządową administrację zespoloną w Małopolsce, analiza dokumentów dotyczących planowania i realizacji budżetu Wojewody Małopolskiego, w tym raportów NIK, obserwacja uczestnicząca, analiza struktury zatrudnienia w jednostkach. Ponadto przeprowadzono badanie ankietowe realizowane techniką CAWI wśród kadry zarządzającej w 16 urzędach wojewódzkich oraz jednostkach administracji zespolonej (JAZ) w Małopolsce oraz wywiady pogłębione z wybranymi przedstawicielami urzędów wojewódzkich i jednostek administracji zespolonej w Małopolsce.

5.1.1. Zadania i struktura organizacyjna jednostek tworzących rządową administrację zespoloną na przykładzie województwa małopolskiego

Zgodnie ze statutem nadanym Zarządzeniem (nr poz. rej. 79/20) Wojewody Małopolskiego z dnia 27 lutego 2020 roku (Dz.Urz. Woj. Małopolskiego poz. 2835), zmienionym Zarządzeniem (nr poz. rej. 318/23) z dnia 10 października 2023 roku (Dz.Urz. Woj. Małopolskiego poz. 7415), Wojewoda wykonuje zadania przy pomocy I i II Wicewojewody, Urzędu oraz organów rządowej administracji zespolonej w województwie (par. 4.1).

Zadania zespolonej administracji rządowej w województwie wykonuje wojewoda oraz działający pod jego zwierzchnictwem kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich (par. 27 statutu). Wśród wymienionych w statucie organów administracji zespolonej znajduje się 14 kierowników służb wojewódzkich oraz 19 państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych. Organy te wykonują zgodnie z ustawą o wojewodzie i administracji rządowej w województwie swoje zadania i kompetencje przy pomocy urzędu wojewódzkiego, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej. Do obsługi organów rządowej administracji zespolonej nieposiadających własnego aparatu pomocniczego tworzy się w urzędzie wojewódzkim wydzielone komórki organizacyjne (art. 53 ustawy).

Wykaz kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży oraz jednostek administracji zespolonej stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich zawiera poniższa tabela (zob. tabela 21).

Tabela 21. Organy rządowej administracji zespolonej w Małopolsce

Organ rządowej administracji zespolonej/ Kierownik jednostki	Aparat pomocniczy	Główne zadania ujęte w budżecie zadaniowym wojewody
Wojewoda Małopolski	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie	Przedstawiciel Rady Ministrów, organ nadzoru, organ wyższego stopnia w rozumieniu KPA, reprezentant Skarbu Państwa
Komendant Wojewódzki Policji w Krakowie	Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie	Zadania Policji nie są ujęte w budżecie wojewody
Małopolski Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie [PSP]	Interwencje ratowniczo-gaśnicze. Przygotowanie zawodowe na potrzeby ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa. Rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom
Małopolski Kurator Oświaty	Kuratorium Oświaty w Krakowie [KO]	Nadzór pedagogiczny. Akredytacja placówek doskonalenia zawodowego. Doksztalcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli
Małopolski Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny	Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Krakowie [WIF]	Nadzór sanitarny, Zapobieganie i zwalczanie chorób zakaźnych. Oświata zdrowotna. Badania laboratoryjne
Małopolski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Krakowie [WSSE]	Nadzór nad produktami leczniczymi oraz wyrobami medycznymi
Małopolski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej	Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Krakowie [WIIH]	Realizacja działań w zakresie bezpieczeństwa i odpowiedniej jakości produktów oraz usług
Małopolski Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Krakowie [WIJHARS]	Kontrola i inne czynności kontrolne w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych
Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie [WINB]	Kontrola procesu budowlanego oraz utrzymania obiektów budowlanych.

		Nadzór nad rynkiem wyrobów budowlanych. Orzecznictwo administracyjne w zakresie prawa budowlanego
Małopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Krakowie [WIORIN]	Nadzór nad wytwarzaniem, oceną, obrotem i stosowaniem materiału siewnego Nadzór nad zdrowiem roślin, obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin
Małopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie [WIOŚ]	Działalność kontrolna w zakresie ochrony środowiska
Małopolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Krakowie [WITD]	Działanie poprawiające bezpieczeństwo ruchu drogowego
Małopolski Wojewódzki Konserwator Zabytków	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Krakowie [WUOZ]	Ochrona zabytków wpisanych do rejestru i nadzór konserwatorski
Małopolski Wojewódzki Lekarz Weterynarii	Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Krakowie [WIW]	Nadzór nad zapewnieniem bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego, żywności zawierającej jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego (znajdującej się w rolniczym handlu detalicznym i pasz)
Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie [MUW]	Nadzór geodezyjny i kartograficzny
19 Państwowych Powiatowych Inspektorów Sanitarnych	Powiatowe Stacje Sanitarne-Epidemiologiczne	Nadzór sanitarny. Zapobieganie i zwalczanie chorób zakaźnych. Oświata zdrowotna

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy dokumentów statutowych jednostek administracji zespolonej w Małopolsce i budżetu Wojewody Małopolskiego.

Aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich w Małopolsce stanowią komendy oraz inspektoraty funkcjonujące niezależnie od urzędu wojewódzkiego. Jediną inspekcją nieposiadającą własnego aparatu pomocniczego jest Wojewódzka Inspekcja Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego funkcjonująca w strukturze Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie (MUW) i obsługiwana przez MUW w zakresie analogicznym, jak każdy z wydziałów funkcjonujących w strukturze Urzędu.

Szczegółową organizację oraz zakres działania jednostek administracji zespolonej określają ich statuty i regulaminy organizacyjne, które są zatwierdzane przez wojewodę. Merytoryczny zakres zadań jednostek obejmuje sprawowanie kontroli i nadzoru nad obszarem odpowiedzialności danej inspekcji. Główne zadania inspekcji, komend i straży to kontrole, inspekcje oraz wydawanie decyzji administracyjnych I i II instancji. Kilka z nich, tj. WIOŚ i WSSE, prowadzi działalność laboratoryjną. W budżecie Wojewody Małopolskiego ujętych jest 12 jednostek stanowiących aparat pomocniczy kierowników wojewódzkich służb, inspekcji i straży, 19 jednostek stanowiących aparat pomocniczy powiatowych inspektorów sanitarnych oraz Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, stanowiący aparat pomocniczy wojewody. Jednostki te pełnią funkcję dysponenta III stopnia, tj. posiadają własny plan finansowy. W planie dochodów i wydatków MUW w Krakowie ujęte są również środki finansowe przeznaczone na realizację zadań przez Wojewódzką Inspekcję Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego. W planie dochodów i wydatków budżetu Wojewody Małopolskiego ujęte są zatem wszystkie, z wyjątkiem Komendy Wojewódzkiej Policji, jednostki administracji zespolonej. Budżet Policji jest odrębną częścią budżetu państwa, a jego wysokość określa ustawa budżetowa. Komenda Wojewódzka Policji jest jedyną jednostką rządowej administracji zespolonej, dla której wojewoda nie jest dysponentem środków. W związku z tym jednostkę tę pominięto w pogłębionej analizie kosztów zadań.

Tabela 22. Budżet, przeciętne wynagrodzenie i etaty w jednostkach wchodzących w skład budżetu Wojewody Małopolskiego w 2024 roku

Jednostka	Budżet 2024 w tys. zł	Przeciętne wynagrodzenie w tys. zł	Liczba etatów
Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie	52 514,4	11 654,9	113
Kuratorium Oświaty w Krakowie	27 374,4	10 962,1	166
Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Krakowie	219 614,1	13 824,8	266
Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Krakowie	6 243,9	12 256,5	30
Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Krakowie	9 996,4	9 977,5	66
Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Krakowie	4 646,4	8 940,1	33
Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie	50 618,4	10 922,7	58,5
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Krakowie	15 533,7	9 485	106,75
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie	17 068,8	11 000	104
Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Krakowie	14 169,6	11 443,4	71
Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Krakowie	10 333,5	11 000	68
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Krakowie	16 759,1	12 088,8	80,75
Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie [MUW]	238 227,0	9 304,5	1210
RAZEM BUDŻET JAZ I MUW	683099,7		3 438
W tym BUDŻET NA WYNAGRODZENIA	457 708,60	11 094,4	3 438

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań za 2024 rok i raportu z kontroli wykonania budżetu NIK za rok 2024.

W tabeli 22 zaprezentowano plan wydatków jednostek wchodzących w skład budżetu Wojewody Małopolskiego na rok 2024. Zdecydowana większość (66%) wydatków ujętych w budżetach jednostek to wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. Z punktu widzenia potencjalnych oszczędności i optymalizacji procesów ważna jest więc analiza

struktury zatrudnienia w każdej z jednostek. Pogłębionej analizie w zakresie struktury zadań i zatrudnienia oraz kosztów utrzymania nieruchomości poddano jednostki administracji zespolonej (JAZ) szczebla wojewódzkiego ujęte w budżecie Wojewody Małopolskiego. W tym celu w czerwcu 2025 roku oprócz analizy dokumentów statutowych i budżetowych z każdej z jednostek administracji zespolonej szczebla wojewódzkiego wchodzących w skład budżetu Wojewody Małopolskiego zebrano dane na temat liczby zatrudnionych w podziale na zadania merytoryczne i obsługowe. Do zadań obsługowych zaliczono: obsługę finansowo-księgową, kadrowo-płacową, logistyczną, informatyczną, prawną, zakupy i zamówienia publiczne, bhp, administrowanie nieruchomościami. Ponadto z punktu widzenia kosztów bieżącego funkcjonowania istotną pozycję w budżecie stanowią koszty utrzymania nieruchomości. Dokonano również analizy zasobu nieruchomości, z którego korzystają JAZ, pod kątem posiadanego przez nie tytułu prawnego (trwały zarząd, użyczenie, najem). Zagregowane dane dotyczące zatrudnienia i kosztów utrzymania nieruchomości zostały poddane analizie zbiorczej.

Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie

Zasady organizacji, funkcjonowania i zakres zadań komendantów wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej reguluje ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 2024, poz. 1443). Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 26 lipca 2006 roku w sprawie ramowej organizacji komendy wojewódzkiej i powiatowej (miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1607) określa ramową organizację komendy wojewódzkiej i powiatowej (miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej, w szczególności: podział komend wojewódzkich i powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej na kategorie w zależności od liczby stałych mieszkańców odpowiednio w województwie i powiecie, tryb naliczania etatów dla komend wojewódzkich i powiatowych (miejskich) poszczególnych kategorii, rodzaje komórek organizacyjnych oraz zakresy ich działania i stanowiska do kierowania poszczególnymi komórkami organizacyjnymi. Regulamin organizacyjny komendy wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej jest ustalany przez komendanta wojewódzkiego PSP i zatwierdzany przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, po zasięgnięciu opinii wojewody.

Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie działa na podstawie Regulaminu ustalonego decyzją Małopolskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP z dnia 19 maja 2022 roku. W skład Komendy wchodzi komórki merytoryczne oraz komórki organizacyjne realizujące funkcje wsparcia, tj. wydział kadr, finansów, logistyki, zamówień publicznych, samodzielne stanowisko radcy prawnego, samodzielne stanowisko ds. BHP. W

obszarze ratownictwa gaśniczo-pożarniczego funkcjonują ponadto Powiatowe Komendy PSP. Poniższa tabela (zob. tabela 23) prezentuje strukturę zatrudnienia w jednostce w podziale na stanowiska merytoryczne i obsługowe.

Tabela 23. Struktura zatrudnienia w KWPSP w Krakowie według stanu na 31.05.2025

Rodzaje realizowanych zadań	Liczba osób	Liczba etatów
Zadania merytoryczne	62	60,5
Zadania obsługowe, w tym:	53	52,5
obsługa finansowo-księgową	8	8
obsługa kadrowo-płacowa	7	7
obsługa logistyczna, tj. zaopatrzenie, zakupy, transport, sprzątanie, dozór,	14	14
zamówienia publiczne	5	5
administrowanie nieruchomościami	2	2
obsługa kancelaryjna	6	6
obsługa archiwalna	1	1
obsługa teleinformatyczna	6	6
bezpieczeństwo i higiena pracy	1	0,5
obsługa inwestycji	2	2
obsługa prawna	1	1
Razem zatrudnienie	115	113
Udział procentowy stanowisk obsługowych w zatrudnieniu ogółem	46	46,46

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 22, udział procentowy stanowisk obsługowych w KWPSP w Krakowie w strukturze zatrudnienia jest bardzo wysoki (46%). Wynika to w głównej mierze ze specyfiki jednostki posiadającej powiatowe struktury, w których zatrudnieni są pracownicy merytoryczni. Wydatki KWPSP w Krakowie ujęte są w budżecie państwa w części 85/12 - województwo małopolskie, będąc częścią budżetu Wojewody Małopolskiego. W 2024 roku budżet KWPSP wyniósł 52 514,4 tys. zł, a przeciętne wynagrodzenie w jednostce - 11

654,9 zł. KWPSP posiada siedzibę w Krakowie, która jest w trwałym zarządzie jednostki, w związku z czym ponosi jedynie koszty związane z utrzymaniem nieruchomości.

Kuratorium Oświaty w Krakowie

Zasady organizacji, funkcjonowania i zakres zadań Kuratorium Oświaty w Krakowie wynikają z ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. 2021, poz. 1082, ze zm.), ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku. Karta Nauczyciela, ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku - Prawo oświatowe. Kurator oświaty, w imieniu wojewody, wykonuje zadania i kompetencje w zakresie oświaty. Małopolski Kurator Oświaty działa na podstawie Zarządzenia Wojewody Małopolskiego z dnia 25 czerwca 2010 roku w sprawie nadania Statutu Kuratorium Oświaty w Krakowie. W skład Kuratorium Oświaty wchodzi wydziały merytoryczne oraz w zakresie funkcji wsparcia Wydział Organizacyjny, w ramach, którego funkcjonują działy ds. administracji i obsługi, dotacji i zamówień publicznych, Archiwum Zakładowe, Główny Księgowy, a także zespół finansowo-księgowy, radców prawnych, ds. obronnych i ochrony informacji niejawnych oraz samodzielne stanowisko pracy ds. kadrowych. Główne merytoryczne zadania to nadzór i kontrola w obszarze oświaty.

Tabela 24. Struktura zatrudnienia w Kuratorium Oświaty w Krakowie według stanu na 31.05.2025

Rodzaje realizowanych zadań	Liczba pracowników	Liczba etatów
Zadania merytoryczne	128	127,5
Zadania obsługowe, w tym:	41	39,25
obsługa finansowo-księgowa	4	4
obsługa kadrowo-płacowa	3	3
obsługa logistyczna, tj. zaopatrzenie, zakupy, transport, sprzątanie, dozór	5	5
zamówienia publiczne	1	1
administrowanie nieruchomościami	0	0
obsługa kancelaryjna	5	5
obsługa archiwalna	7	7
obsługa teleinformatyczna	2	2
bezpieczeństwo i higiena pracy	1	0,25

obsługa inwestycji	0	0
obsługa prawna	3	2
inne zadania obsługowe	10	10
Razem zatrudnienie	169	167,75
Udział procentowy stanowisk obsługowych w zatrudnieniu ogółem	24,2	23,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania.

Udział procentowy stanowisk obsługowych w strukturze zatrudnienia w Kuratorium Oświaty w Krakowie jest również wysoki i wynosi 23,3%. W 2024 roku budżet ten opiewał na 27 374,4 tys. zł. Przeciętne wynagrodzenie w jednostce wyniosło natomiast 10 962,1 zł. Kuratorium Oświaty posiada siedziby w Krakowie i w Nowym Sączu. Budynek przy ul. Mazowieckiej w Krakowie, będący siedzibą Kuratorium Oświaty w Krakowie, jest objęty umową najmu i generuje znaczące koszty dla budżetu Wojewody Małopolskiego.

Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Krakowie

Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Krakowie realizuje zadania wynikające z ustawy z dnia 6 września 2001 roku - Prawo farmaceutyczne (DZ.U. 2019, poz. 499, ze zm.). Wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego powołuje i odwołuje wojewoda, za zgodą Głównego Inspektora Farmaceutycznego. Wojewódzki inspektor farmaceutyczny kieruje wojewódzkim inspektoratem farmaceutycznym, którego organizację reguluje art. 116 ustawy z 6 września 2001 roku – Prawo farmaceutyczne. Wojewódzki inspektor farmaceutyczny wykonuje zadania i kompetencje Inspekcji Farmaceutycznej określone w ustawie – Prawo farmaceutyczne i przepisach odrębnych. Działa na podstawie statutu i regulaminu organizacyjnego zatwierdzonego Zarządzeniem Wojewody Małopolskiego z 25 kwietnia 2019 roku. W strukturze WIF występuje dział Nadzoru nad obrotem produktami leczniczymi i wyrobami medycznymi, laboratorium kontroli jakości leków oraz działy o charakterze administracyjnym, tj. dział finansowy i kadr, stanowisko pracy do spraw archiwum i stanowisko pracy do spraw informatyki.

Tabela 25. Struktura zatrudnienia w Wojewódzkim Inspektoracie Farmaceutycznym w Krakowie według stanu na 31.05.2025

Rodzaje realizowanych zadań	Liczba osób	Liczba etatów
Zadania merytoryczne	24	25

w tym laboratorium	8	8
Zadania obsługowe, w tym:	5	5
obsługa finansowo-księgowa	3	3
obsługa kadrowo-płacowa	1	1
obsługa logistyczna, tj. zaopatrzenie, zakupy, transport, sprzątanie, dozór	1	1
zamówienia publiczne	0	0
administrowanie nieruchomościami	0	0
obsługa kancelaryjna	0	0
obsługa archiwalna	0	0
obsługa teleinformatyczna	0	0
bezpieczeństwo i higiena pracy	0	0
inwestycje	0	0
obsługa prawna	0	0
inne zadania obsługowe	0	0
Razem zatrudnienie	29	30
Udział procentowy stanowisk obsługowych w zatrudnieniu ogółem	17,2	16,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania.

Dane zawarte w tabeli 25 dowodzą, że udział procentowy stanowisk obsługowych w strukturze zatrudnienia w WIF wynosi 17%. W 2024 roku budżet WIF opiewał na kwotę 6 243,9 tys. zł. Przeciętne wynagrodzenie w jednostce wyniosło natomiast 12 256,5 zł.

WIF posiada siedzibę w Krakowie, Nowym Sączu i Tarnowie. Główna siedziba jest w trwałym zarządzie jednostki, jednak część z niezbędnych do funkcjonowania jednostki nieruchomości jest wynajmowana, co generuje znaczące koszty.

Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Krakowie

Zasady organizacji, funkcjonowania i zakres zadań wojewódzkich inspektorów sanitarnych. zostały wskazane m.in. w art. 3 ustawy z dnia 14 marca 1985 roku o Państwowej Inspekcji Sanitarnej(Dz.U. 1985, Nr 12 poz. 49). Państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego i państwowego granicznego inspektora sanitarnego powołuje i odwołuje Główny Inspektor Sanitarny, za zgodą wojewody właściwego ze względu na siedzibę odpowiednio państwowego

wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Państwowy wojewódzki inspektor sanitarny kieruje działalnością wojewódzkiej stacji sanitarno-epidemiologicznej. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Krakowie (WSSE) działa na podstawie Regulaminu organizacyjnego z dnia 16 lutego 2021 roku zmienionego zarządzeniem z 10 października 2022 roku oraz statutu Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Krakowie nadanego Zarządzeniem Nr poz. Rej. 489/2020 Wojewody Małopolskiego z dnia 2 września 2020 roku. W skład WSSE wchodzi szereg oddziałów związanych z nadzorem sanitarnym i epidemiologicznym, rozbudowany dział laboratoryjny, który wykonuje badania laboratoryjne i pomiary służące ochronie zdrowia ludzkiego przed wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiska oraz zapobieganiu powstawania chorób zakaźnych i zawodowych. Obok komórek merytorycznych w obszarze nadzoru sanitarnego w strukturze WSSE funkcjonują komórki odpowiedzialne za obsługę administracyjną, tj. Sekcja Budżetu Zadaniowego, Planowania i Analiz, Samodzielne Stanowisko Pracy Głównego Specjalisty do Spraw Systemu Jakości w Laboratorium oraz Dział Administracyjno-Techniczny, a w nim szereg oddziałów, sekcji, samodzielnych stanowisk pracy ds. obsługi logistycznej, technicznej, finansowej i informatycznej. W strukturach administracyjnych w obszarze inspekcji sanitarnej funkcjonują również podległe wojewódzkiemu inspektorowi powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne, a każda z nich ma swoje zadania, strukturę i budżet. 19 Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych również jest ujętych w budżecie Wojewody Małopolskiego.

Tabela 26. Struktura zatrudnienia w Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Krakowie według stanu na 31.05.2025

Rodzaje realizowanych zadań	Liczba osób	Liczba etatów
Zadania merytoryczne	212	211,5
w tym laboratorium	134	134
Zadania obsługowe, w tym:	56	54,49
obsługa finansowo-księgowa	10	10
obsługa kadrowo-płacowa	4	3,5
obsługa logistyczna, tj. zaopatrzenie, zakupy, transport, sprzątanie, dozór	11	11
zamówienia publiczne	3	3
administrowanie nieruchomościami	3	3
obsługa kancelaryjna	4	4
obsługa archiwalna	1	1
obsługa teleinformatyczna	3	3
bezpieczeństwo i higiena pracy	1	0,14
inwestycje	1	2
obsługa prawna	8	7,6
inne zadania obsługowe	7	6,25
Razem zatrudnienie	268	265,99
Udział procentowy stanowisk obsługowych w zatrudnieniu ogółem	20,9	20,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania.

Jak wynika z powyższej tabeli (zob. tabela 26), udział procentowy stanowisk obsługowych w strukturze zatrudnienia w WSSE oscyluje wokół 20%. W 2024 roku budżet WSSE wyniósł 219 614,1 tys. zł, a przeciętne wynagrodzenie w jednostce - 13 824,8 zł.

WSSE posiada siedzibę w Krakowie, będącą w trwałym zarządzie jednostki, w związku z czym ponosi jedynie koszty związane z utrzymaniem nieruchomości.

Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Krakowie

Zasady organizacji, funkcjonowania i zakres zadań wojewódzkich inspektorów inspekcji handlowej wynikają z ustawy z dnia 15 grudnia 2000 roku o Inspekcji Handlowej (Dz.U. 2019, poz. 1668, ze zm.). Zadania Inspekcji, określone w ustawie o Inspekcji Handlowej, wykonuje wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora inspekcji handlowej jako kierownika wojewódzkiej Inspekcji Handlowej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie. Wojewódzkiego inspektora powołuje i odwołuje wojewoda, za zgodą Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 roku o Inspekcji Handlowej wojewódzki inspektor kieruje działalnością Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej. Prezes Rady Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, zasady organizacji wojewódzkich inspektoratów, w szczególności rodzaje komórek organizacyjnych wchodzących w skład wojewódzkich inspektoratów i ich delegatur. Zgodnie z §2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 roku w sprawie zasad organizacji Wojewódzkich Inspektoratów Inspekcji Handlowej w skład wojewódzkiego inspektoratu wchodzi m.in. wydział prawno-organizacyjny, wydział budżetowo-administracyjny. Struktura organizacyjna WIIH określona jest w Regulaminie Organizacyjnym ustalonym Zarządzeniem nr 6/2020 z dnia 2 czerwca 2020 roku Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej, zatwierdzonym zarządzeniem Wojewody Małopolskiego z dnia 3 sierpnia 2020 roku (nr poz. rej. 415/20). W skład WIIH wchodzi wydziały merytoryczne ds. kontroli produkcji, handlu i usług oraz kontroli paliw i nadzoru rynku oraz działy administracyjne i organizacyjne zgodnie z ogólnymi wytycznymi.

Tabela 27. Struktura zatrudnienia w Wojewódzkim Inspektoracie Inspekcji Handlowej w Krakowie według stanu na 31.05.2025

Rodzaje realizowanych zadań	Liczba osób	Liczba etatów
Zadania merytoryczne	54	54
Zadania obsługowe, w tym:	12	11,5
obsługa finansowo-księgową	2	2
obsługa kadrowo-płacowa	1	1
obsługa logistyczna, tj. zaopatrzenie, zakupy, transport, sprzątanie, dozór	2	2
zamówienia publiczne	0	0

administrowanie nieruchomościami	0	0
obsługa kancelaryjna	3	3
obsługa archiwalna	0	0
obsługa teleinformatyczna	0	0
bezpieczeństwo i higiena pracy	0	0
inwestycje	0	0
obsługa prawna	4	3,5
Razem zatrudnienie	66	65,5
Udział procentowy stanowisk obsługowych w zatrudnieniu ogółem	18,2	17,5

Zródło: Opracowanie własne na podstawie badania.

Jak wynika z powyższej tabeli (zob. tabela 27), udział procentowy stanowisk obsługowych w strukturze zatrudnienia w WIIH wynosi ok. 18%. W 2024 roku budżet jednostki wyniósł 9 996,4 tys. zł, a przeciętne wynagrodzenie - 9 977,5 zł.

WIIH posiada siedzibę w Krakowie, która jest przedmiotem najmu, co generuje wysokie koszty dla budżetu Wojewody Małopolskiego.

Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Krakowie

Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Krakowie (WIJHARS) wykonuje zadania wynikające z ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (DZ.U. 2019, poz. 2178, ze zm.). Wojewódzcy inspektorzy wykonują swoje zadania przy pomocy wojewódzkich inspektoratów jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Wojewódzki inspektor może tworzyć oddziały wojewódzkiego inspektoratu, za zgodą Głównego Inspektora.

Artykuł 20 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 roku o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych wskazuje, że minister właściwy do spraw rynków rolnych nadaje, w drodze zarządzenia, statut Głównemu Inspektoratowi. Statut określa zwłaszcza organizację Inspektoratu, rodzaje poszczególnych komórek organizacyjnych, zakres zadań oraz wzór znaku Inspekcji. Inspektorat działa na podstawie Statutu nadanego przez ministra i regulaminu, nadanego Zarządzeniem Wojewody Małopolskiego z 3 sierpnia 2020 roku. Główne zadania merytoryczne to kontrola i nadzór nad jakością artykułów rolno-spożywczych. W skład

Inspektoratu wchodzi wydział kontroli i komórki obsługujące Inspektorat, tj. wydział organizacyjno-administracyjny, samodzielne stanowisko ds. obsługi prawnej i samodzielne stanowisko ds. informacji niejawnych.

Tabela 28. Struktura zatrudnienia w WIJHARS w Krakowie według stanu na 31.05.2025

Rodzaje realizowanych zadań	Liczba osób	Liczba etatów
Zadania merytoryczne	28	27,6
Zadania obsługowe, w tym:	6	5,5
obsługa finansowo-księgowa	2	2
obsługa kadrowo-płacowa	1	1
obsługa logistyczna, tj. zaopatrzenie, zakupy, transport, sprzątanie, dozór	0	0
zamówienia publiczne	0	0
administrowanie nieruchomościami	0	0
obsługa kancelaryjna	1	1
obsługa archiwalna	0	0
obsługa teleinformatyczna	0	0
bezpieczeństwo i higiena pracy	0	0
obsługa Inwestycje	0	0
obsługa prawna	2	1,5
Razem zatrudnienie	34	33,1
Udział procentowy stanowisk obsługowych w zatrudnieniu ogółem	17,6	16,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania.

Jak wynika z zaprezentowanych w tabeli 28 danych, udział procentowy stanowisk obsługowych w strukturze zatrudnienia w WIJHARS wynosi niespełna 18 %. W 2024 roku budżet jednostki opiewał na kwotę 4 646,4 tys. zł. Przeciętne wynagrodzenie w jednostce wyniosło 8 940,1 zł.

WIJHARS posiada siedzibę w Krakowie, która jest przedmiotem najmu, co generuje wysokie koszty dla budżetu Wojewody Małopolskiego.

Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie

Zadania wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego zostały określone w art. 81 ust. 1, a kompetencje w art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku - Prawo budowlane. Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego powołuje i odwołuje wojewoda, za zgodą Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Zgodnie z art. 87 ustawy Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wykonuje swoje zadania przy pomocy WINB, który działa na podstawie Zarządzenia Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego Nr 01/2020 z dnia 18 czerwca 2020 roku w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Krakowie, zatwierdzonego Zarządzeniem Wojewody Małopolskiego Nr 370/20 z dnia 9 lipca 2020 roku. Zgodnie z zatwierdzonym Regulaminem w skład WINB wchodzi wydziały merytoryczne ds. inspekcji i kontroli budowlanej, orzecznictwa budowlanego, skarg i egzekucji, wyrobów budowlanych, kontroli organów administracji i nadzoru budowlanego oraz dział organizacyjno-administracyjny obsługujący WINB. W strukturach administracji architektoniczno-budowlanej funkcjonują również powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego posiadające zadania, strukturę i budżet. Inspektorat jest jednostką budżetową i dysponentem środków budżetowych III stopnia.

Tabela 29. Struktura zatrudnienia w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Krakowie według stanu na 31.05.2025

Rodzaje realizowanych zadań	Liczba osób	Liczba etatów
Zadania merytoryczne	41	40,8
Zadania obsługowe, w tym:	18	17,75
obsługa finansowo-księgowa	3	3
obsługa kadrowo-płacowa	1	1
obsługa logistyczna, tj. zaopatrzenie, zakupy, transport, sprzątanie, dozór	1	1
zamówienia publiczne	1	1
administrowanie nieruchomościami		
obsługa kancelaryjna	2	2
obsługa archiwalna	2	2
obsługa teleinformatyczna	0	0

bezpieczeństwo i higiena pracy	0	0
inwestycje	0	0
obsługa prawna	4	4
inne zadania obsługowe	4	3,75
Razem zatrudnienie	59	58,55
Udział procentowy stanowisk obsługowych w zatrudnieniu ogółem	30,5	30,3

Zródło: Opracowanie własne na podstawie badania.

Zgodnie z danymi z tabeli 29 udział procentowy stanowisk obsługowych w strukturze zatrudnienia w jednostce jest bardzo wysoki i sięga 30%. W 2024 roku budżet jednostki wyniósł 50 618,4 tys. zł, a przeciętne wynagrodzenie w jednostce - 10 922,7 zł.

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Krakowie

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Krakowie (WIORIN) wykonuje zadania wynikające z ustawy z dnia 18 grudnia 2003 roku o ochronie roślin. Zgodnie z art. 88. 1. Wojewódzkiego inspektora powołuje i odwołuje wojewoda, za zgodą Głównego Inspektora. Wojewódzki inspektor wykonuje zadania Inspekcji na obszarze województwa, przy pomocy WIORIN. Ustawodawca nie przewidział w tym przypadku delegacji do wydania rozporządzenia lub statutu przez ministra właściwego do spraw związanych z ochroną roślin. Wskazał jedynie, że Główny Inspektorat i wojewódzki inspektorat są jednostkami budżetowymi (art. 89 ust. 1. ww. ustawy). Jednak z przepisu art. 88 ust 3 wynika jasno, że rolę aparatu pomocniczego pełni wojewódzki inspektorat. Szczegółową organizację oraz tryb pracy WIORIN w Krakowie określa ustalony Zarządzeniem nr 276/21 Wojewody Małopolskiego z dnia 1 czerwca 2021 roku Regulamin Organizacyjny. Zgodnie z nim w skład Inspektoratu wchodzi: trzy działy związane z merytoryczną działalnością WIORIN w obszarze nadzoru fitosanitarnego, nasiennego, ochrony roślin i nawozów oraz dwa działy wspierające, tj. dział administracyjny i finansowy.

Tabela 30. Struktura zatrudnienia w WIORIN w Krakowie według stanu na 31.05.2025

Rodzaje realizowanych zadań	Liczba osób	Liczba etatów
Zadania merytoryczne Inspekcji	91	90,5
Zadania obsługowe, w tym;	19	16,25
obsługa finansowo-księgowa	4	4
obsługa kadrowo-płacowa	2	2
obsługa logistyczna, tj. zaopatrzenie, zakupy, transport, sprzątanie, dozór	9	6,25
zamówienia publiczne	0	0
administrowanie nieruchomościami	0	0
obsługa kancelaryjna	1	1
obsługa archiwalna	1	1
obsługa teleinformatyczna	1	1
bezpieczeństwo i higiena pracy	1	1
inwestycje	0	0
obsługa prawna	0	0
inne zadania obsługowe		
Razem zatrudnienie	110	106,75
Udział procentowy stanowisk obsługowych w zatrudnieniu ogółem	17,3	15,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania.

Jak wynika z powyższej tabeli (zob. tabela 30), udział procentowy stanowisk obsługowych w strukturze zatrudnienia w badanej jednostce oscyluje wokół 17%. W 2024 roku budżet jednostki wyniósł 15 533,7 tys. zł. Natomiast przeciętne wynagrodzenie w jednostce było na poziomie 9 485 zł.

WIORIN posiada siedzibę w Krakowie, która jest w trwałym zarządzie jednostki, dlatego też ponosi jedynie koszty utrzymania nieruchomości.

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie (WIOŚ) wykonuje w imieniu Wojewody Małopolskiego zadania i kompetencje Inspekcji Ochrony Środowiska określone w ustawie o Inspekcji Ochrony Środowiska z dnia 20 lipca 1991 roku (Dz.U. 2007.44.287, ze zm.) i przepisach odrębnych. Artykuł 5 wspomnianej ustawy wskazuje, że wojewódzki inspektor ochrony środowiska wykonuje zadania przy pomocy WIOŚ. Minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej określa, w drodze rozporządzenia, zasady i sposób organizacji wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska oraz ich delegatur, mając na względzie zapewnienie ich sprawnego i jednolitego działania. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 maja 2011 roku w sprawie zasad i sposobu organizacji wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska oraz ich delegatur zawiera szczegółowe wytyczne dotyczące organizacji inspektoratu. WIOŚ jest państwową jednostką budżetową, dysponentem środków budżetowych III stopnia i działa na podstawie Regulaminu Organizacyjnego zatwierdzonego przez Wojewodę Małopolskiego Zarządzeniem z dnia 9 października 2021 roku, zmienionego Zarządzeniem z 28 sierpnia 2023 roku. W strukturze organizacyjnej występują dwa wydziały merytoryczne oraz 9 komórek organizacyjnych wykonujących funkcje wsparcia, tj. wydział prawny, budżetu, finansów i egzekucji, wydział organizacyjno-administracyjny i samodzielne stanowiska pracy, m.in. ds. zamówień publicznych, BHP, spraw obronnych, informacji niejawnych. Plan finansowy ujęty jest w budżecie Wojewody Małopolskiego.

Tabela 31. Struktura zatrudnienia w WIOŚ w Krakowie według stanu na 31.05.2025

Rodzaje realizowanych zadań	Liczba osób	Liczba etatów
Zadania merytoryczne Inspekcji	98	98
Zadania obsługowe, w tym:	34	25,7
obsługa finansowo-księgowa	6	6
obsługa kadrowo-płacowa	3	3
obsługa logistyczna, tj. zaopatrzenie, zakupy, transport, sprzątanie, dozór	5	4,8
zamówienia publiczne	1	0,5
administrowanie nieruchomościami	1	0,25

obsługa kancelaryjna	6	5,875
obsługa archiwalna	2	1,5
obsługa teleinformatyczna	2	0,791
bezpieczeństwo i higiena pracy	1	0,2
inwestycje	1	0,250
obsługa prawna	7	5
inne zadania obsługowe	1	0,125
Razem zatrudnienie	112	103,5
Udział procentowy stanowisk obsługowych w zatrudnieniu ogółem	30,3	24,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania.

Udział procentowy stanowisk obsługowych w strukturze zatrudnienia w jednostce jest bardzo wysoki i sięga 30%. W 2024 roku budżet jednostki wyniósł 17 068,8 tys. zł, a przeciętne wynagrodzenie - 11 922,7 zł.

WIOŚ posiada siedzibę w Krakowie oraz w Tarnowie i Nowym Sączu. Nieruchomości te są zarówno w trwałym zarządzie WIOŚ, jak również są objęte umową najmu.

Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Krakowie

Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Krakowie (WITD) wykonuje zadania wynikające z ustawy z 6 września 2001 roku o transporcie drogowym (Dz.U. 2019, poz. 2140, ze zm.). Zgodnie z art. 52 ustawy wojewódzki inspektor kieruje wojewódzką inspekcją przy pomocy wojewódzkiego inspektoratu transportu drogowego. W ustawie znajduje się zapis, że minister właściwy do spraw transportu, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, określi, w drodze rozporządzenia, zasady organizacji wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego, uwzględniając podział na komórki organizacyjne. Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 11 czerwca 2007 roku w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego przewiduje, że wojewódzki inspektorat transportu drogowego zapewnia właściwemu terytorialnie wojewódzkiemu inspektorowi transportu drogowego realizację jego zadań. W skład wojewódzkiego inspektoratu wchodzi m.in. wydziały lub samodzielne stanowiska do spraw: finansowo-księgowych, kadr, administracyjno-technicznych, prawnych. Struktura organizacyjna wynika z regulaminu organizacyjnego zatwierdzonego przez Wojewodę Małopolskiego.

Tabela 32. Struktura zatrudnienia w WITD w Krakowie według stanu na 31.05.2025

Rodzaje realizowanych zadań	Liczba osób	Liczba etatów
Zadania merytoryczne	54	54
Zadania obsługowe, w tym:	20	21
obsługa finansowo-księgowa	3	3
obsługa kadrowo-płacowa	1	1
obsługa logistyczna, tj. zaopatrzenie, zakupy, transport, sprzątanie, dozór	2	2
zamówienia publiczne	1	1
administrowanie nieruchomościami		
obsługa kancelaryjna		
obsługa archiwalna		
obsługa teleinformatyczna	2	3
bezpieczeństwo i higiena pracy	1	1
inwestycje	0	0
obsługa prawna	7	7
inne zadania obsługowe	3	3
Razem zatrudnienie	74	75
Udział procentowy stanowisk obsługowych w zatrudnieniu ogółem	27	28

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 32, udział procentowy stanowisk obsługowych w strukturze zatrudnienia w jednostce jest bardzo wysoki i sięga 27%. W 2024 roku budżet jednostki opiewał na kwotę 14 169,6 tys. zł. Przeciętne wynagrodzenie w jednostce wyniosło natomiast 11 443,4 zł.

WITD posiada siedzibę w Krakowie, a zajmowana nieruchomość jest przedmiotem użyczenia. WITD ponosi koszty utrzymania siedziby.

Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Krakowie

Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Krakowie (WUOZ) wykonuje zadania wynikające z ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. 2022,

poz. 840). W myśl art. 92 ustawy Wojewódzki konserwator zabytków, wchodzący w skład zespolonej administracji wojewódzkiej, kieruje wojewódzkim urzędem ochrony zabytków. WUOZ działa na podstawie regulaminu nadanego przez wojewodę na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określa, w drodze rozporządzenia, organizację wojewódzkich urzędów ochrony zabytków, uwzględniając w szczególności stanowiska pracy, których utworzenie w poszczególnych urzędach jest obowiązkowe. Zgodnie z §2 Rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 9 kwietnia 2004 roku w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków, wydanego na mocy delegacji zawartej w art. 92 ust 7 ww. ustawy, w wojewódzkich urzędach ochrony zabytków tworzy się stanowiska lub wydziały do wykonywania zadań, w szczególności do spraw budżetu i finansów (pkt 6). Wydziałem kieruje naczelnik (kierownik) wydziału. W urzędach tych mogą być tworzone stanowiska lub wydziały inne niż określone w Rozporządzeniu, jeżeli wymagają tego potrzeby urzędu. Zgodnie z Regulaminem WUOZ w Krakowie zatwierdzonym Zarządzeniem Wojewody Małopolskiego z 6 marca 2021 roku, zmienionym Zarządzeniem Wojewody Małopolskiego z dnia 27 grudnia 2022 roku w skład struktury organizacyjnej wchodzi 4 wydziały związane z merytorycznym zakresem działalności, 2 wydziały obsługowe, czyli ds. budżetu i finansów oraz wydział ds. administracji Urzędu oraz samodzielne stanowiska do spraw ochrony informacji niejawnych, zamówień publicznych, kontroli i spraw prawnych oraz kancelaria. Inspektorat jest jednostką budżetową i dysponentem środków budżetowym III stopnia. Plan finansowy jednostki ustala wojewoda.

Tabela 33. Struktura zatrudnienia w WUOZ w Krakowie według stanu na 31.05.2025

Rodzaje realizowanych zadań	Liczba osób	Liczba etatów
Zadania merytoryczne	50	47,35
Zadania obsługowe, w tym:	25	20,75
obsługa finansowo-księgowa	1	1
obsługa kadrowo-płacowa	1	1
obsługa logistyczna, tj. zaopatrzenie, zakupy, transport, sprzątanie, dozór	1	
zamówienia publiczne	2	2
administrowanie nieruchomościami	1	
obsługa kancelaryjna	8	8

obsługa archiwalna	4	4
obsługa teleinformatyczna	1	1
bezpieczeństwo i higiena pracy	0	0
inwestycje	1	
obsługa prawna	1	
inne zadania obsługowe	4	3,75
Razem zatrudnienie	75	68,1
Udział procentowy stanowisk obsługowych w zatrudnieniu ogółem	33,3	30,5

Zródło: Opracowanie własne na podstawie badania.

Udział procentowy stanowisk obsługowych w strukturze zatrudnienia w jednostce jest bardzo wysoki i wynosi ponad 30%. W 2024 roku budżet jednostki wyniósł 10 333,5 tys. zł, a przeciętne wynagrodzenie - 11000 zł.

WUOZ posiada siedzibę w Krakowie. Nieruchomość ta jest przedmiotem użyczenia od MUW w Krakowie. WUOZ ponosi koszty utrzymania siedziby.

Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Krakowie

Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Krakowie (WIW) jest państwową jednostką budżetową, która działa na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. 2022, poz. 2629, ze zm.). Kwestie organizacyjne reguluje Zarządzenie Nr 9 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 kwietnia 2022 roku w sprawie organizacji wojewódzkich, powiatowych i granicznych inspektoratów weterynarii (Dz. Urz. MRiRW z 2022 r., poz. 11).

Dokumenty statutowe to Zarządzenie Wojewody Małopolskiego z dnia 30 września 2020 roku w sprawie nadania statutu Wojewódzkiemu Inspektoratowi Weterynarii w Krakowie i Zarządzenie Wojewody Małopolskiego z dnia 6 maja 2022 roku zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Wojewódzkiemu Inspektoratowi Weterynarii w Krakowie. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym z dnia 7 lipca 2022 roku zatwierdzonym przez Wojewodę Małopolskiego w strukturze WIW funkcjonują 3 zespoły merytoryczne i 4 zespoły o charakterze organizacyjno-administracyjnym.

Tabela 34. Struktura zatrudnienia w WIW w Krakowie według stanu na 31.05.2025

Rodzaje realizowanych zadań	Liczba osób	Liczba etatów
Zadania merytoryczne	52	51,325
w tym laboratorium	32	32
Zadania obsługowe, w tym:	30	29,425
obsługa finansowo-księgowa	8	7,875
obsługa kadrowo-płacowa	1	0,8
obsługa logistyczna, tj. zaopatrzenie, zakupy, transport, sprzątanie, dozór	2	2
zamówienia publiczne	0	0,2
administrowanie nieruchomościami	1	0,6
obsługa kancelaryjna	6	5,4
obsługa archiwalna	1	1
obsługa teleinformatyczna	0	0
bezpieczeństwo i higiena pracy	0	0,2
inwestycje	0	0,2
obsługa prawna	2	1,75
inne zadania obsługowe	9	9,4
Razem zatrudnienie	82	80,75
Udział procentowy stanowisk obsługowych w zatrudnieniu ogółem	36,6	36

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania.

Zgodnie z danymi zawartymi w tabeli 34 udział procentowy stanowisk obsługowych w strukturze zatrudnienia w WIW jest bardzo wysoki i wynosi 36%. Wydatki WIW ujęte są w budżecie Wojewody Małopolskiego. W 2024 roku budżet jednostki opiewał na kwotę 16 759,15 tys. zł. Przeciętne wynagrodzenie w jednostce wyniosło za to 12 088,8 zł.

WIW posiada siedzibę w Krakowie. Nieruchomość ta jest w trwałym zarządzie jednostki, w związku z tym ponosi jedynie koszty utrzymania nieruchomości.

Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie

Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie (MUW) jest państwową jednostką budżetową, dysponentem III stopnia i działa na podstawie Statutu Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie nadanego Zarządzeniem (nr poz. rej. 79/20) Wojewody Małopolskiego z dnia 27 lutego 2020 roku, ze zm. oraz Regulaminu Organizacyjnego nadanego Zarządzeniem (nr poz. rej. 980/22) Wojewody Małopolskiego z dnia 29 grudnia 2022 roku, ze zm. Merytoryczny zakres zadań obejmuje szereg działań związanych z wykonywaniem przez Wojewodę Małopolskiego zadań wynikających ze sprawowania funkcji:

1. Przedstawiciela Rady Ministrów w województwie.
2. Zwierzchnika rządowej administracji zespolonej w województwie.
3. Organu rządowej administracji zespolonej w województwie.
4. Organu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków.
5. Organu wyższego stopnia w rozumieniu ustawy KPA.
6. Reprezentanta Skarbu Państwa.

W strukturze Urzędu funkcjonuje 17 wydziałów oraz wyodrębnione organizacyjnie: Zespół Audytu Wewnętrznego, Zespół do Spraw Ochrony Informacji Niejawnych, Wojewódzka Inspekcja Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, Państwowa Straż Rybacka w Krakowie, Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności.

Ze względu na wciąż rosnącą liczbę zadań wrasta zatrudnienie w MUW, zwłaszcza w obszarze obsługi cudzoziemców oraz w zespole do spraw orzekania o niepełnosprawności. W związku z powyższym zmianie ulega struktura zatrudnienia w podziale na stanowiska merytoryczne i obsługowe. Warto zaznaczyć, że w 2024 roku średnioroczne przeciętne zatrudnienie w MUW wynosiło 1210 osób, a udział stanowisk obsługowych w ogólnej liczbie zatrudnionych wynosił ok. 15%. Aktualnie (2025) ze względu na znaczący wzrost zatrudnienia w komórkach merytorycznych udział pracowników obsługowych zmalał i wynosi 12,2%. Strukturę zatrudnienia obrazuje tabela 35.

Tabela 35. Struktura zatrudnienia w MUW w Krakowie według stanu na 31.05.2025

Rodzaje realizowanych zadań	Liczba osób	Liczba etatów
Zadania merytoryczne	1345	1301
Zadania obsługowe, w tym:	187	182
obsługa finansowo-księgowa	55	55
obsługa kadrowo-płacowa	16	16
obsługa logistyczna, tj. zaopatrzenie, zakupy, transport, sprzątanie, dozór	19	19
zamówienia publiczne	4	4
administrowanie nieruchomościami	6	6
obsługa kancelaryjna	25	25
obsługa archiwalna	15	15
obsługa teleinformatyczna	24	23
bezpieczeństwo i higiena pracy	2	2
obsługa inwestycji	4	4
obsługa prawna	17	14
Razem zatrudnienie	1536	1483
Udział procentowy stanowisk obsługowych w zatrudnieniu ogółem	12,2%	12,3%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania.

Zgodnie z danymi zawartymi w tabeli 35 udział procentowy stanowisk obsługowych w strukturze zatrudnienia w MUW jest niski i wynosi 12,3%, a wynika to ze znaczącego wzrostu zatrudnienia w komórkach merytorycznych na przełomie roku 2024/2025.

MUW posiada siedzibę w Krakowie oraz w Nowym Sączu i Tarnowie. Nieruchomości są w trwałym zarządzie jednostki, zatem ponosi ona jedynie koszty utrzymania nieruchomości. Jednocześnie ze względu na rosnącą liczbę zadań i wzrost zatrudnienia coraz bardziej dotkliwy staje się problem niewystarczającej powierzchni biurowej.

5.1.2. Rządowa administracja zespolona w Małopolsce – analiza zbiorcza

W strukturze rządowej administracji zespolonej w województwie małopolskim znajduje się Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie oraz 14 inspekcji i straży, z czego 1, tj. Wojewódzka Inspekcja Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego funkcjonuje w strukturach MUW w Krakowie, a 13 posiada własny aparat pomocniczy, siedzibę oraz rozbudowaną zgodnie z wytycznymi centralnych organów administracji rządowej strukturę organizacyjną. Plany finansowe wszystkich JAZ, z wyjątkiem planu finansowego Komendy Wojewódzkiej Policji MUW ujęte są budżecie Wojewody Małopolskiego. Wojewoda Małopolski odpowiada więc za prawidłowość, efektywność i skuteczność wykorzystania środków finansowych ujętych w planie finansowym MUW oraz 12 JAZ. Analiza planów finansowych badanych jednostek wskazuje, że najistotniejszą pozycję w planie wydatków stanowią wydatki na wynagrodzenia. Ze względu na wysokość kosztów na szczególną uwagę zasługuje analiza struktury zatrudnienia w JAZ, zwłaszcza udział procentowy stanowisk obsługowych.

Poniżej przedstawiono zestawienie zbiorcze dotyczące struktury zatrudnienia w 12 JAZ ujętych w budżecie Wojewody Małopolskiego w odniesieniu do wyszczególnionych zadań obsługowych.

Tabela 36. Struktura zatrudnienia w jednostkach administracji zespolonej według stanu na 31.05.2025 - zbiorczo

Rodzaje realizowanych zadań	Liczba osób	Liczba etatów
Zadania merytoryczne	874	867,82
w tym laboratorium	166	166
Zadania obsługowe, w tym:	318	299,20
obsługa finansowo-księgowa	54	53,87
obsługa kadrowo-płacowa	26	25,3
obsługa logistyczna, tj. zaopatrzenie, zakupy, transport, sprzątanie, dozór	52	47,55
zamówienia publiczne	14	13,7
administrowanie nieruchomościami	7	5,85
obsługa kancelaryjna	42	40,27
obsługa archiwalna	19	18,5
obsługa teleinformatyczna	17	16,79

bezpieczeństwo i higiena pracy	6	3,29
Inwestycje	4	4,45
obsługa prawna	39	33,35
inne zadania obsługowe – m.in. pracownicy sekretariatów, obsługa organizacyjna	38	36,27
Razem	1192	1167
Udział procentowy stanowisk obsługowych w zatrudnieniu ogółem	26,6	25,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania i danych zgromadzonych w MUW w Krakowie.

Jak wynika z danych zamieszczonych w tabeli 36, w 12 jednostkach administracji zespolonej szczebla wojewódzkiego, ujętych w budżecie Wojewody Małopolskiego, łącznie jest zatrudnionych 1192 pracowników, z czego zadania merytoryczne realizuje 874 pracowników, natomiast 318 pracowników wykonuje zadania z zakresu funkcji wspierających, zwane również zadaniami obsługowymi. Średni udział pracowników wykonujących zadania obsługowe wynosi więc 26,6%. Obszary charakteryzujące się dużym zatrudnieniem to obsługa finansowo-księgowa oraz obsługa logistyczna. W raportach NIK z wykonania budżetu za rok 2024 odnotowano, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego w jednostkach tworzących rządową administrację zespoloną w województwie małopolskim wyniosło 11 094,4 zł, co oznacza, że koszty realizacji zadań ujętych w powyższej tabeli sięgają 3 319 511,046 zł miesięcznie, a w skali roku blisko 40 mln zł (39 834 132,56 zł). W każdej z jednostek udział ten jest inny. Tabela 36 obrazuje strukturę zatrudnienia w podziale na pracowników merytorycznych i obsługowych w każdej z analizowanych jednostek oraz w MUW w Krakowie.

Tabela 37. Etaty obsługowe w jednostkach administracji zespolonej i MUW w Małopolsce

Jednostka	Liczba etatów łącznie	Liczba etatów obsługowych	Udział procentowy obsługi
Komenda Wojewódzka PSP w Krakowie	113	52,5	46,46 %
Kuratorium Oświaty w Krakowie	166	39,25	23,64%
Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Krakowie	30	5	16,67 %
Wojewódzka Stacja Sanitarno- Epidemiologiczna w Krakowie	266	54,5	20,49%
Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Krakowie	66	11,5	17,42%
Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Krakowie	33	5,5	16,67%
Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie	58,5	17,75	30,34%
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Krakowie	106,75	16,25	15,22%
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie	104	26	25%
Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Krakowie	71	21	29,58%
Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Krakowie	68	20,75	30,51%
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Krakowie	80,75	29,5	36,53%
Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie (w tym Wojewódzka Inspekcja Geodezyjna i Kartograficzna)	1483	182	12,31%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z MUW w Krakowie.

Powyższe zestawienie dowodzi, że do realizacji zadań obsługowych w JAZ zaangażowanych jest od 15 do 46% ogółu pracowników. Dla porównania w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie udział ten oscyluje wokół 12%. Przyjmując założenie, że optymalny udział pracowników obsługowych w liczbie pracowników wynosi 15%, to optymalna liczba etatów w 12 JAZ wyniosłaby 175. Przyjęcie takiej normy umożliwiłoby wygenerowanie oszczędności w wysokości 124 etatów. Biorąc pod uwagę fakt, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego w budżecie Wojewody Małopolskiego

wynosi 11 094,4 zł, potencjalna skala oszczędności z tego tytułu w skali roku sięga 16 508 467 zł. Oczywiście oszczędności na początkowym etapie zmian z pewnością byłyby mniejsze. Niemniej, jak wynika z powyższej analizy, dzięki uwspólnieniu obsługi administracyjno-technicznej istnieje realna szansa uwolnienia etatów i środków oraz przesunięcie ich do działalności podstawowej jednostek.

W trakcie prowadzonego badania zebrano również informacje dotyczące aplikacji informatycznych wykorzystywanych do realizacji procesów obsługowych. Wykaz wykorzystywanych aplikacji przedstawia tabela 38.

Tabela 38. Aplikacje informatyczne wykorzystywane w procesach obsługowych

Rodzaje realizowanych zadań	wykorzystywane systemy/aplikacje informatyczne
Zadania merytoryczne	EZD PUW
Zadania obsługowe, w tym:	
obsługa finansowo-księgowa	Comarch Optima, FT-FK, Cogisoft, R2 Płatnik, FunduszPro – Atmoterm, VULCAN Płace, VULCAN Finanse, TREZOR, NBP, Agema Finansowo-Księgowy, Agema Środki Trwałe, Optima ERP, EZD
obsługa kadrowo-płacowa	Comarch Optima, FT-Kadry Płace, R2 Płatnik, Płatnik ZUS(web), VULCAN Kadry, RCP Master 4, Agema-System Kadry i Płace, EZD PUW, Optima ERP
obsługa logistyczna	FT-ST, FT-Ew, FT-GM, Ft-Um
zamówienia publiczne	Open Nexus, Cogisoft z modułem środków trwałych, e-Zamawiający Marketplanet
obsługa kancelaryjna	EZD PUW
obsługa archiwalna	EZD PUW
obsługa prawna	SIP Lex, Legalis, Lex

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Mnogość ujętych w tabeli powyżej programów i aplikacji informatycznych (zob. tabela 38) wykorzystywanych przez JAZ do realizacji zadań związanych z procesami obsługowymi dowodzi, że każda z jednostek posiada własne rozwiązania i aplikacje, a ich zakres jest bardzo

szeroki, co wiąże się z kosztami utrzymania. Jednostki administracji zespolonej stosują różne aplikacje i działają w oparciu o własne procedury wypracowane w danej jednostce. Z punktu widzenia zarządzania, jak również bezpieczeństwa, nie jest to sytuacja korzystna. Jedynie w zakresie działalności podstawowej oraz obsługi archiwalnej i kancelaryjnej stosowany jest jeden system, tzn. EZD, wdrożony przez MUW w Krakowie we wszystkich jednostkach administracji zespolonej w Małopolsce, o czym będzie mowa w kolejnym podrozdziale.

W związku z faktem, że utrzymanie nieruchomości stanowi znaczącą pozycję w planie wydatków bieżących w budżecie Wojewody w tabeli poniżej zamieszczono wykaz nieruchomości wykorzystywanych na potrzeby działalności statutowej JAZ w Krakowie.

Tabela 39. Nieruchomości będące siedzibą JAZ w Krakowie

NAZWA JEDNOSTKI	LOKALIZACJA	TYTUŁ PRAWNY	METRAŻ W m2
Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie	ul. Zarzecze 106, 30-134 Kraków	Trwały zarząd	4662
Kuratorium Oświaty w Krakowie	ul. Szlak 73, 31-153 Kraków	Umowa użyczenia	772,7
	ul. Mazowiecka 25, 30-034 Kraków	Umowa najmu	843,96
Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Krakowie	Plac Szczepański 5, Kraków	Trwały Zarząd	182,53
	Plac Szczepański 5, Kraków	Umowa najmu	86,2
	ul. Medyczna 6, Kraków	Umowa najmu	300
Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Krakowie	ul. Prądnicka 76, 31-202 Kraków	Trwały zarząd	2766,14
Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Krakowie	31-752 Kraków, ul. Ujastek 7	Umowa najmu	553
Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Krakowie	ul. Ujastek 7 Kraków	Umowa najmu	428,7
Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie	ul. Łobzowska 67 Kraków	Umowa użyczenia	800,8
Wojewódzka Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Krakowie	ul. Kołowa 3, 30-134 Kraków	Trwały zarząd	549,74
Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Krakowie	ul. Bratysławska 5, 31-201 Kraków	Umowa użyczenia	1230,6
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie	Plac Szczepański 5, Kraków	Trwały zarząd	482,36
	ul. Dunajewskiego 6/7 Kraków	Umowa najmu	293,2

Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Krakowie	ul. Kanonicza 24, 31-002 Kraków	Umowa użyczenia	1430,49
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Krakowie	ul. Brodowicza 13 Kraków	Trwały zarząd	906,88
	ul. Brodowicza 13b Kraków	Trwały Zarząd	835

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych w MUW w Krakowie.

Każda z jednostek samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową i ponosi koszty utrzymania nieruchomości stanowiących jej siedzibę. Nieruchomości będące w trwałym zarządzie lub objęte umową użyczenia generują tylko koszty utrzymania. Jednak często siedziby nie stanowią własności Skarbu Państwa i są wynajmowane na rynku. Sytuacja ta dotyczy 6 nieruchomości, w tym 3 siedzib głównych jednostek. Generalnie nieruchomości wykorzystywane przez administrację są w wysokim stopniu rozproszone na terenie Krakowa, co generuje zwiększone koszty obsługi. Część obiektów jest w niezadowalającym stanie technicznym. Ponadto warto zauważyć, że nieruchomości te nie w pełni odpowiadają m.in. normom w zakresie infrastruktury przeznaczonej dla osób ze szczególnymi potrzebami, dysponują ograniczoną liczbą miejsc parkingowych albo ich nie posiadają wcale, co wpływa bezpośrednio na obniżenie standardów obsługi klientów Urzędu, a ich stan techniczny wymusza ponoszenie ciągłych nakładów finansowych na utrzymanie ich w sprawności. Ponadto z uwagi na szybko rosnącą liczbę zadań, a tym samym potrzebę tworzenia nowych stanowisk pracy i komórek organizacyjnych wzrasta zapotrzebowanie na dodatkową powierzchnię lokalową. Zgłaszane przez jednostki zapotrzebowanie na powierzchnię biurową sięga 5000 m² (zapotrzebowanie zgłoszone w 2024 roku), a najpilniejsze dotyczą jednostek ponoszących koszty wynajmu. Poniższa tabela zawiera zestawienie kosztów utrzymania nieruchomości przez JAZ w Krakowie w 2023 roku. Jak wynika z zestawienia, 6 jednostek ponosi znaczące koszty z tytułu czynszu za wynajem pomieszczeń. Średniomiesięczne koszty czynszu sięgają 100 tys. zł, co stanowi koszt 1200 tys. zł w skali roku. Łączne koszty utrzymania nieruchomości dla JAZ w Krakowie sięgają 571 tys. zł miesięcznie, tj. prawie 7 mln rocznie.

Tabela 40. Średniomiesięczne koszty utrzymania siedzib JAZ w Krakowie w 2023 roku

Jednostka	Miesięczny czynsz za najem	Średniomiesięczne koszty utrzymania nieruchomości w 2023 roku
Kuratorium Oświaty w Krakowie	46 506,59 zł	74 946,30 zł
Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Krakowie	24 750,66 zł	34 307,87 zł
Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Krakowie	18.000	24 342,58 zł
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Krakowie	57,23 zł	12 324,74 zł
Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Krakowie	15 563,86 zł	30 307,51 zł
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie	10 293,75 zł	33 246,75 zł
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Krakowie	0	50 523,28 zł
Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Krakowie	0	45 662,92 zł
Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie	0	26 453,75 zł
Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Krakowie	0	33 244,94 zł
Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Krakowie	0	205 541,48 zł
RAZEM	97 172,09 zł	570 902,12 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych źródłowych z MUW w Krakowie.

Podsumowując, administrację rządową w województwie małopolskim cechuje duży stopień rozproszenia, wysokie koszty utrzymania oraz różnorodność przyjętych rozwiązań organizacyjnych. Każda z jednostek posiada własną administrację i wyodrębniony budżet na zapewnienie obsługi administracyjno-technicznej oraz pokrycie bieżących kosztów funkcjonowania. Pomimo funkcjonującego jednolitego systemu obiegu dokumentów, zastosowane w poszczególnych JAZ i MUW w Krakowie aplikacje informatyczne są niejednorodne. Kolejnym problemem są wysokie koszty funkcjonowania administracji, wynikające m.in. rozproszenia jednostek w różnych lokalizacjach i wzrastających kosztów

utrzymania nieruchomości. Problemem jest również stale zwiększająca się liczba dokumentów wewnętrznych (np. refakturowanie usług), powielanie tych samych czynności i czasochłonne wypracowywanie rozwiązań, tych wcześniej przyjętych już przez inną jednostkę. Wszystko to przekłada się na brak możliwości elastycznego zarządzania zasobami, w tym również ludzkimi. Zidentyfikowane słabe strony, takie jak rozproszenie organizacyjne, trudności lokalowe, wysokie koszty funkcjonowania wynikające z utrzymywania własnych struktur obsługowych oraz siedzib, czy też brak wystarczających środków finansowych na realizację zadań, zdecydowanie negatywnie wpływają na efektywność działania administracji zespolonej w województwie. Próba spojrzenia na rządową administrację zespoloną z punktu widzenia zarządzającego prowadzi do wniosku, że ujednolicenie standardów, konsolidacja zadań wspólnych oraz siedzib jest konieczna w celu poprawy efektywności i skuteczności działania.

W celu pogłębienia analizy dotyczącej specyfiki rządowej administracji zespolonej w województwie przeprowadzono badanie ankietowe wśród kadry zarządzającej JAZ oraz wywiady pogłębione z wybranymi przedstawicielami urzędów wojewódzkich i jednostek administracji zespolonej z Małopolsce.

5.1.3. Problemy organizacyjne wojewódzkiej administracji zespolonej z punktu widzenia kierownictwa urzędów wojewódzkich i JAZ

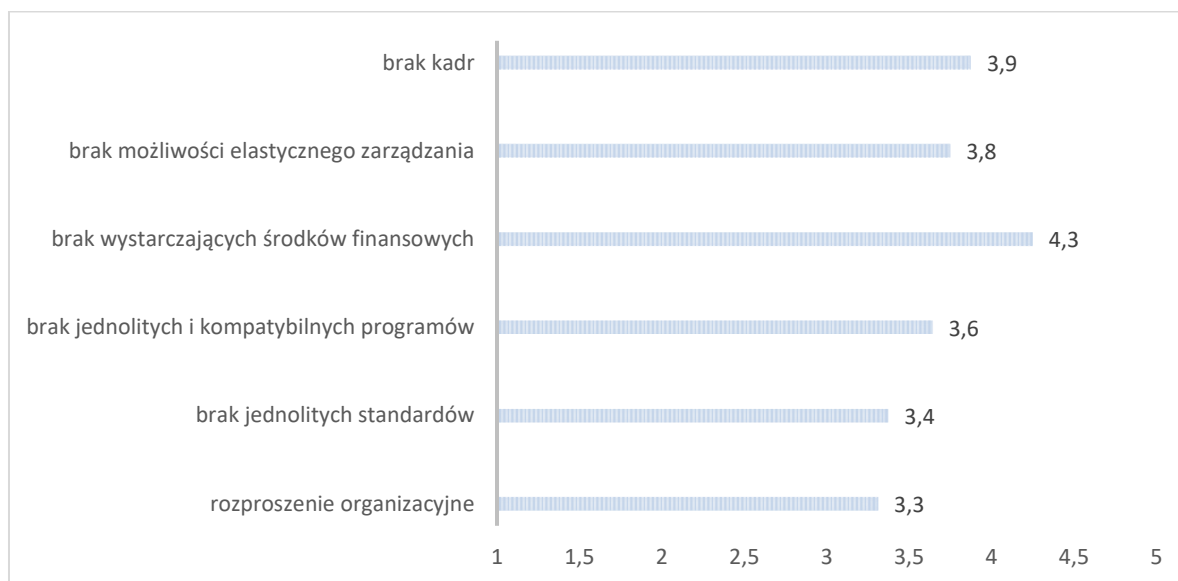
5.1.4. Cel i metoda badania

W celu dokonania oceny rzeczywistej wagi problemów organizacyjnych wojewódzkiej administracji zespolonej w trakcie prowadzonych badań ankietowych przeprowadzonych techniką CAWI w listopadzie i grudniu 2023 roku wśród kadry zarządzającej w 16 urzędach wojewódzkich i w jednostkach administracji zespolonej w Małopolsce zebrano informacje na temat dostrzeganych barier i problemów. Każdemu ze zidentyfikowanych problemów przypisano wagi od 1 do 5, gdzie 1 oznacza problem mało istotny, a 5 - bardzo istotny. Wyniki zagregowano i poddano analizie.

5.1.5. Wyniki badania

Na wykresie 5 zaprezentowano zidentyfikowane bariery, na które w codziennej pracy napotyka wojewódzka administracja zespolona, określając jednocześnie ich wagę.

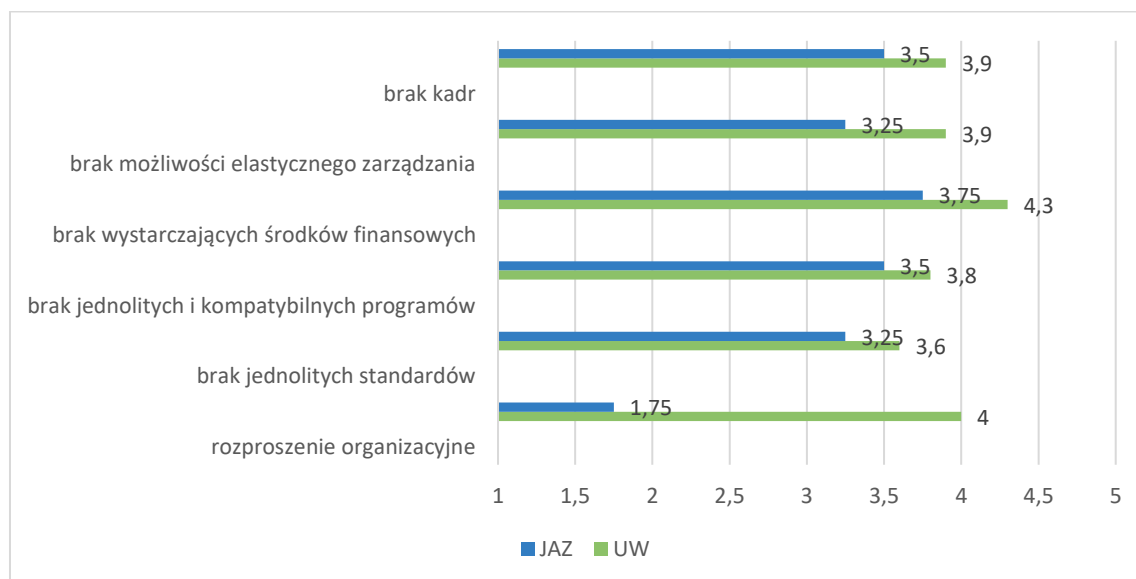
Wykres 5. Problemy organizacyjne jednostek tworzących rządową administrację zespoloną w województwie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego w urzędach wojewódzkich i w JAZ.

Generalnie należy stwierdzić, że kadra zarządzająca zarówno urzędami wojewódzkimi, jak i jednostkami administracji zespolonej za najbardziej dotkliwy problem uznaje brak wystarczających środków i rosnące bieżące koszty funkcjonowania – ocena 4,3, co przy presji na realizację zadań oraz braku zarządzania strategicznego, na co wskazują jednostki, stanowi poważną trudność. Zdecydowana większość problemów, w tym brak kompatybilnych programów i jednolitych standardów, została oceniona powyżej średniej w aspekcie ich wagi.

Wykres 6. Problemy organizacyjne rządowej administracji zespolonej z perspektywy urzędów wojewódzkich i JAZ



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Powyższy wykres (zob. wykres 6) obrazuje ocenę istotności problemów z punktu widzenia jednostek administracji zespolonej i urzędów wojewódzkich odrębnie. Warto zwrócić uwagę, że w przypadku każdego z potencjalnych problemów waga dostrzeganych problemów organizacyjnych jest wyżej oceniona przez przedstawicieli urzędów wojewódzkich. Na uwagę zasługuje zdecydowana różnica pomiędzy oceną dokonaną w odniesieniu do problemu rozproszenia organizacyjnego funkcji wsparcia. Problem rozproszenia organizacyjnego oceniono wysoko w kategorii problemów przez urzędy wojewódzkie, a nie dostrzeżono go w JAZ. Rozproszenie organizacyjne funkcji wsparcia i wynikające stąd koszty są odnotowywane z poziomu urzędu wojewódzkiego, zwłaszcza służb finansowych, gdyż problem ten ma wpływ na koszty funkcjonowania i budżet wojewody.

Analizując zidentyfikowane problemy organizacyjne, w tym głównie finansowe i kadrowe jednostek, pojawia się pytanie, czy CUW jest jedyną możliwą odpowiedzią na te problemy.

5.1.6. Wnioski

Analiza obecnego stanu w kontekście rosnącej liczby zadań i presji na efektywność wydatkowania środków publicznych skłania do refleksji na temat optymalizacji zadań i struktur rządowej administracji zespolonej w województwie. Analiza praktyk wdrożeniowych centrów

usług wspólnych dokonana w poprzednich rozdziałach wskazywała, że koncepcja wydzielenia centrum usług wspólnych daje najwięcej korzyści organizacjom, które:

- mają rozproszoną strukturę,
- mają wiele jednostek, oddziałów,
- gdzie funkcje wsparcia zarządzane są niezależnie, dublują się w każdej jednostce
- brakuje standaryzacji procesów i procedur,
- poszczególne jednostki są zbyt małe, żeby wykorzystać narzędzia informatyczne lub automatyzację,
- trudno jest uzyskać informację zarządczą na szczeblu centralnym, istnieją duże różnice kosztów przetwarzania informacji pomiędzy jednostkami (Pniewski, 2008, s. 339-341).

Jak wynika z dokonanej w niniejszym rozdziale analizy, stan ten charakteryzuje jednostki administracji zespolonej w województwie. Pomimo licznych inicjatyw i prób podejmowania rozwiązań optymalizujących pracę, administrację rządową w województwie małopolskim wciąż cechuje zarówno duży stopień rozproszenia, wysokie koszty utrzymania, różnorodność przyjętych rozwiązań organizacyjnych, jak również brak przyjętych bądź stosowanych, a przede wszystkim ujednoliconych standardów. Każda z jednostek posiada własną administrację i wyodrębniony, jak się okazuje, niewystarczający budżet na zapewnienie obsługi administracyjno-technicznej i pokrycie bieżących kosztów funkcjonowania.

Na uwagę zasługuje fakt, że do realizacji zadań obsługowych w 12 jednostkach administracji zespolonej szczebla wojewódzkiego, ujętych w budżecie Wojewody Małopolskiego, łącznie zatrudnionych jest 1192 pracowników, z czego zadania merytoryczne realizuje 874 pracowników, natomiast 318 pracowników wykonuje zadania z zakresu funkcji wsparcia. Obszary charakteryzujące się dużym zatrudnieniem to obsługa finansowo-księgowa oraz obsługa logistyczna. Średni udział pracowników wykonujących zadania obsługowe wynosi ponad 26%, jednocześnie w każdej z jednostek ten udział jest inny - od 15% do 46% ogółu pracowników. Przyjmując założenie, że optymalny udział pracowników obsługowych w liczbie pracowników wynosi 15%, to optymalna liczba etatów przypisanych do zadań obsługowych w 12 JAZ wyniosłaby 175. Przyjęcie takiej normy umożliwiłoby wygenerowanie oszczędności w wysokości 124 etatów i przesunięcie ich do działalności podstawowej.

Pomimo funkcjonującego jednolitego systemu obiegu dokumentów, zastosowane w poszczególnych JAZ i MUW w Krakowie aplikacje informatyczne są niejednorodne. Kolejnym problemem są wysokie koszty funkcjonowania administracji, wynikające m.in. z rozproszenia

jednostek w różnych lokalizacjach. Administracja rządowa w województwie małopolskim boryka się od wielu lat z poważnymi trudnościami związanymi z nieadekwatną w stosunku do potrzeb bazą lokalową. Nieruchomości wykorzystywane przez JAZ są rozproszone na terenie Krakowa, są w niezadowalającym stanie technicznym i mają zbyt małą powierzchnię. Ważny jest także fakt, iż część jednostek administracji rządowej zmuszona jest do ponoszenia znacznych kosztów wynajmu nieruchomości.

Warto zaznaczyć, że kadra zarządzająca zarówno urzędami wojewódzkimi, jak i jednostkami administracji zespolonej dostrzega liczne problemy organizacyjne. Za najbardziej dotkliwy problem uznano brak wystarczających środków i rosnące bieżące koszty funkcjonowania, co przy presji na realizację zadań oraz braku zarządzania strategicznego stanowi poważne utrudnienie. Kolejne wskazane przez badane jednostki problemy to brak kompatybilnych programów i jednolitych standardów.

Należy podkreślić, że ustawodawca normą art. 51 pkt 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2025 r., poz. 428) nałożył na wojewodę obowiązek zapewnienia warunków skutecznego działania rządowej administracji zespolonej w województwie. Jednocześnie wojewoda jest odpowiedzialny za prawidłowość, efektywność i skuteczność wykorzystania środków finansowych ujętych w budżecie wojewody.

Biorąc pod uwagę wyniki przeprowadzonych analiz, jak również wynikające z ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie zobowiązanie wojewody do zapewnienia skutecznego działania jednostek administracji zespolonej, konsolidacja zadań wspólnych i siedzib, uwspólnienie i standaryzacja procesów oraz powołanie do życia CUW obejmującego podmiotowo wszystkie jednostki administracji zespolonej wydaje się optymalnym rozwiązaniem mających na celu poprawę efektywności i skuteczności ich działania. Oczywiście CUW nie jest odpowiedzią na wszystkie bolączki administracji, jednak jak wynika z analizy, uwspólnienie obsługi umożliwi wygenerowanie oszczędności wynikające z efektu skali oraz standaryzacji i optymalizacji procesów obsługi administracyjno-technicznej, jak również konsolidacji siedzib. Jak wynika z przeprowadzonych analiz, potencjalne oszczędności wynikające z uwspólnienia obsługi administracyjno-technicznej wynoszą w skali roku ok. 16,5 mln zł. Potencjalne oszczędności wynikające z konsolidacji siedzib sięgają 1,2 mln zł rocznie. Łącznie potencjalne oszczędności finansowe wynoszą więc ok. 17,7 mln zł w skali roku. Rzeczywiste oszczędności na początkowym etapie zmian z pewnością byłyby mniejsze, niemniej w obliczu problemów, z jakimi boryka się administracja rządowa w terenie,

uwspólnienie obsługi administracyjno-technicznej, w tym konsolidacja siedzib, jest jednym z możliwych do wdrożenia rozwiązań optymalizujących koszty.

Przeprowadzone badanie, w którym szczegółowo przeanalizowano strukturę, zadania oraz zidentyfikowano problemy, które dotyczą rządową administrację zespoloną w województwie, zwłaszcza rozbudowane struktury administracyjno-organizacyjne w każdej z analizowanych jednostek, dowodzi prawidłowości postawionej hipotezy H4, że rozproszenie organizacyjne funkcji wsparcia oraz brak jednolitych standardów działania w jednostkach tworzących wojewódzką administrację zespoloną stanowią podstawę do wypracowania rozwiązań mających na celu optymalizację struktury przy wykorzystaniu idei centrum usług wspólnych. Potencjalne korzyści z uwspólnienia obsługi administracyjnej to, obok oszczędności finansowych, również: standaryzacja procesów, lepsze wykorzystanie zasobów, podniesienie poziomu bezpieczeństwa, zwiększenie kooperacji i poprawa jakości świadczonych usług. W związku z powyższym dalsze analizy dotyczące optymalizacji kosztów z wykorzystaniem idei CUW należy uznać za celowe. Rozważania dotyczące potencjalnego zakresu przedmiotowego i podmiotowego CUW poprzedzono analizą wpływu wdrożenia jednolitego systemu informatycznego na sprawność funkcjonowania jednostek administracji zespolonej w Małopolsce.

5.2. Wpływ wdrożenia jednolitego systemu informatycznego na sprawność funkcjonowania jednostek administracji zespolonej w Małopolsce

5.2.1. Charakterystyka projektu „Rozbudowa systemu udostępniania e-usług publicznych w administracji publicznej w Małopolsce”

Przykładem rozwiązania o charakterze horyzontalnym, tj. wdrażanego we wszystkich jednostkach administracji zespolonej, było wdrożenie jednolitego systemu zarządzania dokumentacją w jednostkach administracji zespolonej w Małopolsce. Mając na względzie zwiększenie efektywności i sprawności działania, jak również w odpowiedzi na potrzeby wynikające z cyfryzacji, Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie w latach 2014-2015 zrealizował projekt pod nazwą „Rozbudowa systemu udostępniania e-usług publicznych w administracji publicznej w Małopolsce – etap I”. Projekt o wartości 10 075 00 zł uzyskał dofinansowanie z EFRR w wysokości 5 037 483 w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013. W jego realizacji wziął udział MUW w Krakowie oraz Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska i Wojewódzka Inspekcja Ochrony Roślin i

Nasiennictwa w Krakowie. W ramach pierwszego etapu uruchomiono 90 e-usług publicznych. Był to pierwszy krok, który umożliwił pełne rozwinięcie systemu EZD w samym Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie oraz w wybranych jednostkach administracji zespolonej, jak również pierwszy krok w kierunku konsolidacji obsługi informatycznej w ramach wojewódzkiej administracji zespolonej w Małopolsce. Drugi krok obejmował rozszerzenie grupy jednostek korzystających z jednolitego systemu zarządzania dokumentacją. W ramach kolejnej perspektywy finansowej z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020 zrealizowano II etap projektu informatycznego. Całkowita wartość tego etapu to 21 525 420 zł, z czego dofinansowanie ze środków unijnych wyniosło 16 144 065 zł, a 5 381 355 zł pochodziło z budżetu państwa. Projekt był realizowany od 1 maja 2017 roku do 29 listopada 2020 roku. W drugim etapie projektu uczestniczyło 7 następujących jednostek: Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Krakowie, Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie, Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Krakowie, Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Krakowie, Kuratorium Oświaty w Krakowie, Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Krakowie, Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Krakowie

W ramach przedmiotowego projektu zaplanowano i zrealizowano dwa główne działania, czyli:

1. Rozbudowę centralnej architektury, sieci i systemów bezpieczeństwa.
2. Wyposażenie punktów kancelaryjnych i sprzętu stanowiskowego.

Bezpośrednim celem projektu było zwiększenie dostępności społeczeństwa do elektronicznych usług realizowanych przez administrację rządową w Małopolsce poprzez rozbudowę istniejącego systemu udostępniania usług publicznych. Cel ten miał być osiągnięty przez pełne wdrożenie w jednostkach administracji zespolonej uczestniczących w projekcie oraz u Partnera systemu elektronicznego obiegu dokumentów pn. Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją (EZD PUW), rozbudowę i udostępnienie wybranych usług elektronicznych Beneficjenta i Partnerów dla ich klientów; wprowadzenie elektronicznej wymiany korespondencji przez e-PUAP, jako podstawowego sposobu komunikacji między jednostkami administracji publicznej; rozbudowę zasobów sprzętowych i infrastruktury sieci Beneficjenta i Partnerów; podniesienie poziomu wiedzy i umiejętności pracowników administracji publicznej, pozwalających na korzystanie z technologii internetowych.

Z uwagi na przedmiot badania projekt pn. „Rozbudowa systemu udostępniania e-usług publicznych w administracji publicznej w Małopolsce” poddano szczegółowej analizie.

5.2.2. Cel i metoda badania

Podstawowe pytania badawcze postawione w toku prowadzonego badania były następujące: czy wdrożenie jednolitego systemu informatycznego i uwspólnienie obsługi informatycznej wpływa na sprawność funkcjonowania jednostek administracji zespolonej i jakość świadczonych przez nich usług? Jakie są rezultaty wspólnego systemu obiegu dokumentów – czy i jak system wpływa na standaryzację, podniesienie jakości świadczonych usług, oszczędności finansowe? Czy wdrożenie jednolitego systemu zarządzania dokumentacją w administracji zespolonej wywiera pozytywny wpływ na bieżące funkcjonowanie jednostek i czy może stanowić podstawę do konsolidacji funkcji wsparcia z wykorzystaniem idei CUW?

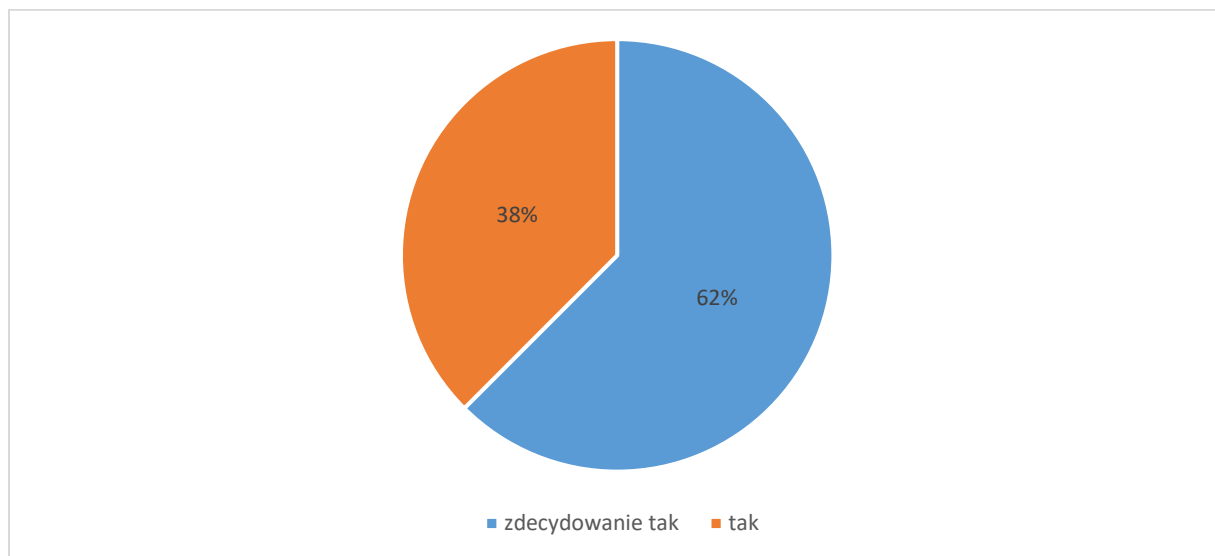
Hipoteza badawcza H5, która stanowi, że wdrożenie jednolitego systemu informatycznego w jednostkach administracji zespolonej w Małopolsce usprawnia pracę i pozytywnie wpływa na efektywność i skuteczność ich działania została zweryfikowana poprzez badanie własne. Celem prowadzonego badania była ocena wpływu wdrożenia jednolitego systemu informatycznego na sprawność działania jednostek tworzących rządową administrację zespoloną w Małopolsce i możliwość konsolidacji pozostałych procesów obsługowych. W tym badaniu założono analizę dokumentów dotyczących omawianego projektu, w tym sprawozdań i raportów z realizacji. W celu oceny wpływu projektu pn. „Rozbudowa systemu udostępniania e-usług publicznych w województwie małopolskim” na sprawność funkcjonowania jednostek przeprowadzono internetowe badanie ankietowe techniką (CAWI). Kwestionariusz ankiety przekazano do wszystkich jednostek uczestniczących w projekcie - zarówno w I, jak i II etapie, tj. do 9 jednostek administracji zespolonej w województwie małopolskim i RDOŚ w Krakowie. Badanie było prowadzone w listopadzie i grudniu 2023 roku. W kwestionariuszu zawarto pytania odnoszące się do takich kryteriów oceny sprawności, jak: terminowość, jakość świadczonych usług, oszczędności finansowe, efektywna komunikacja z urzędami, klientami, bezpieczeństwo teleinformatyczne, jakość pracy, standaryzacja procesów, poziom wiedzy i umiejętności pracowników oraz bieżąca współpraca z Małopolskim Urzędem Wojewódzkim w Krakowie. Skala ocen wynosiła od 1 do 5, gdzie 1 oznaczało zdecydowanie negatywny wpływ, 2 – negatywny, 3 – neutralny, 4 – pozytywny, 5 – zdecydowanie pozytywny. W zakładanym terminie otrzymano odpowiedź od każdej uczestniczącej w projekcie jednostki. Zgromadzone dane poddano agregacji oraz analizie jakościowej, a następnie przeprowadzono pogłębione wywiady z przedstawicielami jednostek - mające na celu ocenę możliwości wdrożenia idei CUW w administracji zespolonej w szerszym zakresie.

5.2.3. Wyniki badania

Jak wynika ze sprawozdań z realizacji w ramach II etapu projektu, uruchomionych zostało łącznie 80 e-usług publicznych w Urzędzie oraz 7 jednostkach uczestniczących w projekcie. Usługi te dostępne są na platformie e-PUAP. Dzięki realizacji projektu kolejnych 7 jednostek administracji rządowej w Małopolsce osiągnęło awans cyfrowy pozwalający na realizację spraw drogą elektroniczną. Jednolity system obiegu dokumentów przynosi wymierne korzyści w postaci standaryzacji czynności, weryfikacji, jakości pracy urzędników, a także przejrzystego zarządzania zarówno na poziomie urzędów, jak i urzędników. Niezwykle ważne są takie korzyści, jak uproszczenie procedur administracyjnych, użyteczność wypracowanych procedur, aplikacji i rozwiązań czy automatyzacja obiegu dokumentów w urzędzie. Kolejne jednostki administracji osiągnęły oszczędności w wydatkach, które daje wysyłka elektroniczna poprzez e-PUAP bezpośrednio z systemu EKD oraz redukcja papierowych dokumentów wewnętrznych. Rozwiązanie to okazało się szczególnie korzystne w czasie pandemii, ponieważ umożliwiło realizację spraw drogą elektroniczną oraz pracę zdalną większej liczbie urzędów i jednostek, w sposób nieodczuwalny dla klientów.

Wyniki analizy zebranych ankiet wskazują na wysoką ocenę zrealizowanego projektu w odniesieniu do następujących kryteriów oceny: terminowość, jakość świadczonych usług, oszczędności finansowe, efektywna komunikacja z urzędami, klientami, bezpieczeństwo teleinformatyczne, jakość pracy, standaryzacja procesów, poziom wiedzy i umiejętności pracowników i bieżąca współpraca z Małopolskim Urzędem Wojewódzkim w Krakowie. Na pytanie, czy wdrożenie jednolitego systemu informatycznego i uwspólnienie obsługi informatycznej wpłynęło na sprawność funkcjonowania jednostki 62,5% jednostek odpowiedziało, że zdecydowanie tak, a 37,5% że tak, co obrazuje poniższy wykres.

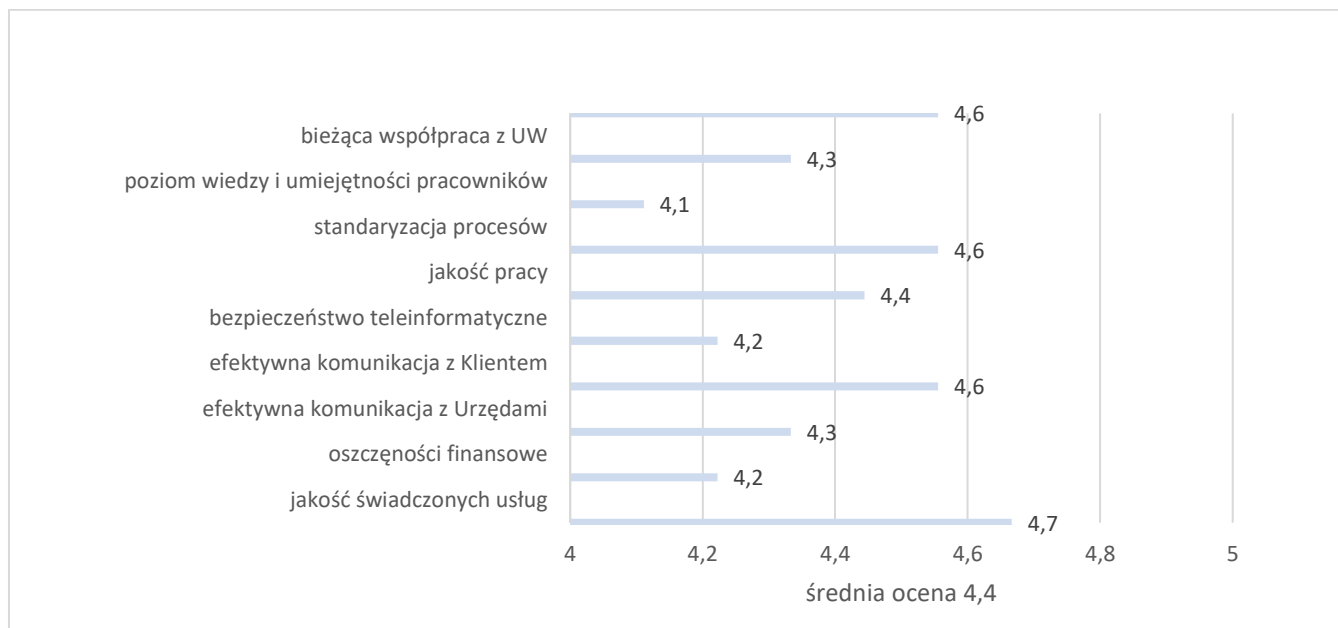
Wykres 7. Ocena wpływu projektu pn. „Rozbudowa systemu udostępniania e-usług publicznych w województwie małopolskim” na sprawność jednostki



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

W każdym z analizowanych kryteriów otrzymano średni wynik powyżej 4, co oznacza, że w każdym z omawianych kryteriów oceny projekt wywiera pozytywny wpływ. Zestawienie średnich ocen obrazuje poniższy wykres (wykres 8). Średnia wszystkich ocen to 4,4. Zdecydowanie pozytywny wpływ odnotowano w odniesieniu do takich kryteriów, jak terminowość (4,6), efektywna komunikacja z urzędami (4,6), jakość pracy (4,6) i bieżąca współpraca z urzędem (4,6). W pozostałym zakresie średnia ocena mieści się w przedziale od 4,1 do 4,5.

Wykres 8. Ocena wpływu projektu pn. „Rozbudowa systemu udostępniania e-usług publicznych w województwie małopolskim” na wybrane kryteria oceny



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

5.2.4. Wnioski

Wysoka ocena wpływu zrealizowanego projektu informatycznego na sprawność działania jednostek w nim uczestniczących, 3 lata po wdrożeniu drugiego etapu projektu, świadczy o jego wysokiej skuteczności. Zdecydowanie pozytywny wpływ odnotowano w odniesieniu do takich kryteriów, jak terminowość, efektywna komunikacja z urzędami, jakość pracy i bieżąca współpraca z urzędem. Ponadto w trakcie prowadzonego badania i rozmów z przedstawicielami jednostek uczestniczących w projekcie w każdym przypadku pozyskano informacje o chęci realizacji kolejnych wspólnych projektów.

W toku badania pozytywnie zweryfikowano hipotezę badawczą H5, która zakłada, że wdrożenie jednolitego systemu informatycznego w jednostkach administracji zespolonej w Małopolsce usprawnia pracę i pozytywnie wpływa na efektywność i skuteczność ich działania. Analizowano to zagadnienie z punktu widzenia pomocniczego pytania badawczego dotyczącego wpływu wywieranego przez omawiany projekt na sprawność działania jednostek. W każdym z rozważanych kryteriów oceny, takich jak: terminowość, efektywna komunikacja z urzędami, jakość pracy i bieżąca współpraca z urzędem, projekt został oceniony zdecydowanie pozytywnie. Ponadto, jak wynika z analizy sprawozdań, dzięki realizacji

wspólnego projektu informatycznego osiągnięto zakładane cele związane z udostępnieniem e-usług publicznych i zapewnieniem bezpieczeństwa teleinformatycznego. Tym samym za pozytywne należy uznać rozwiązanie mające na celu ujednolicenie procesów i programów wspierających pracę w administracji rządowej.

Badanie dowiodło również, że realizacja wspólnych projektów, wdrażanie jednorodnych rozwiązań, uwspólnianie obsługi i standaryzacja procesów jest właściwym kierunkiem w celu poprawy funkcjonowania jednostek i ich efektywności. Stanowi też bardzo dobry wstęp do pogłębiania rozważań na temat sensu wdrożenia idei centrum usług wspólnych w ramach rządowej administracji zespolonej w województwie w szerszym zakresie, zwłaszcza w obliczu problemów charakteryzujących wojewódzką administrację zespoloną, o których wcześniej była mowa. Kolejny podrozdział poświęcony został analizie potencjalnego zakresu podmiotowego i przedmiotowego CUW w województwie.

5.3. Potencjalny zakres przedmiotowy i podmiotowy oraz model funkcjonalny centrum usług wspólnych w rządowej administracji zespolonej w województwie

5.3.1. Potencjalny zakres przedmiotowy i podmiotowy wojewódzkiego CUW

Biorąc pod uwagę doświadczenia innych państw oraz przykłady występujących CUW w administracji publicznej w Polsce, w oparciu o analizę zadań realizowanych w ramach tzw. funkcji wsparcia w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie oraz analizę dokumentów statutowych i informacji pozyskanych od jednostek administracji zespolonej, poniżej przedstawiono wykaz procesów wraz ze szczegółowym wyszczególnieniem zadań, które mogą stanowić przedmiot wydzielenia i potencjalnie pełnić funkcję CUW w rządowej administracji zespolonej w województwie.

W tabeli 41 przedstawiono szczegółowe działania wyodrębnione w ramach głównych procesów funkcji wsparcia.

Tabela 41. Procesy i działania w ramach funkcji wsparcia

Proces	Działania
Obsługa finansowo-księgowa	• planowanie i realizacja budżetu • sporządzanie planów finansowych • przygotowanie projektów zmian w planach finansowych • sporządzanie harmonogramu realizacji dochodów i wydatków • rejestrowanie i angażowanie umów • realizacja dochodów i wydatków zgodnie z przyjętym planem • prowadzenie ksiąg rachunkowych dysponentów • realizacja płatności • sprawozdawczość • rozliczanie środków • przygotowywanie analiz wykonania budżetu • obsługa systemu budżetowego TREZOR • obsługa rachunków bankowych • analiza należności i zobowiązań • windykacja należności
Obsługa kadrowo-płacowa	• prowadzenie spraw związanych z nawiązaniem stosunku pracy • prowadzenie akt osobowych pracowników • rozliczanie czasu pracy • ustalanie, naliczanie i wypłata wynagrodzeń • koordynowanie wartościowania stanowisk pracy • organizowanie szkoleń • wykonywanie analiz organizacyjno-kadrowych • organizowanie staży absolwenckich, praktyk i wolontariatu • obsługa Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych
Obsługa logistyczna	• zabezpieczenie potrzeb transportowych • zaopatrzenie i zakupy • utrzymanie porządku – sprzątanie, dozór • obsługa techniczna
Zamówienia publiczne	• prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego • udział w pracach komisji przetargowych • koordynowanie zamówień centralnych
Zarządzanie majątkiem i administrowanie nieruchomościami	• przeglądy mienia, ubezpieczenie mienia • prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych oraz dokumentacji technicznej budynków • zapewnienie przeglądów technicznych budynków i urządzeń • zapewnienie dostawy mediów do budynków • naliczanie i opłacanie podatku od nieruchomości • usuwanie awarii i usterek • gospodarowanie pomieszczeniami w budynku • rozliczanie umów związanych z utrzymaniem nieruchomości

Obsługa kancelaryjno-archiwalna	• rejestracja korespondencji wpływającej • wysyłka korespondencji • obsługa składu chronologicznego • obsługa ePUAP • przejmowanie, sprawdzanie i ewidencjonowanie akt • klasyfikowanie, kwalifikowanie i brakowanie materiałów niearchiwalnych
Obsługa teleinformatyczna	• tworzenie i rozbudowa oprogramowania • serwis i wsparcie w ramach tworzonego oprogramowania, help desk • konfiguracja i utrzymanie aktywnej infrastruktury sieciowej • nadzór nad bezpieczeństwem sieci • administrowanie systemami
Bezpieczeństwo i higiena pracy	• ustalenie przyczyn i okoliczności wypadków przy pracy • przegląd stanowisk pracy • koordynowanie procesu oceny ryzyka zawodowego • doraźne kontrole warunków pracy
Inwestycje	• planowanie i realizacja inwestycji • zlecenie opracowania dokumentacji projektowej i kosztorysowej • opracowanie harmonogramów • nadzór nad realizacją inwestycji
Obsługa prawna	• opracowywanie aktów wewnętrznych dotyczących zasad funkcjonowania oraz zasad organizacji pracy • uzgadnianie aktów prawnych • przygotowywanie projektów umów • sporządzanie pism procesowych • udział w procesach przed sądami powszechnymi i administracyjnymi oraz reprezentowanie Skarbu Państwa przed innymi organami orzekającymi • wydawanie opinii prawnych na potrzeby jednostek • monitorowanie zmian w obowiązujących przepisach prawnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Regulaminu Organizacyjnego MUW w Krakowie i informacji z JAZ.

Pogłębiona analiza zadań i procesów obsługowych w każdej jednostce powinna stanowić punkt wyjścia do realizacji działań reorganizacyjnych, tj. wyboru optymalnego zakresu przedmiotowego CUW. Kluczowe są w tym przypadku pytania o efektywność i skuteczność realizowanych zadań w odniesieniu do ich planowanego umiejscowienia (w strukturze, czy też poza nią). Odpowiedzi na te pytania zdeterminują wybór wariantu dotyczącego zakresu docelowego.

Jak wynika z analizy CUW dokonanej w poprzednich rozdziałach, w procesie planowania newralgiczne są decyzje w następujących aspektach:

1. Zakres przedmiotowy centrum – jakie zadania można/należy przenieść do CUW.
2. Sposób wdrażania – ewolucyjnie, stopniowo rozszerzać zakres przedmiotowy i podmiotowy centrum czy rewolucyjnie, bez okresów przejściowych.
3. Relacje pomiędzy CUW a klientem – wewnątrz czy na zewnątrz struktury.

W tym ostatnim istotne jest umiejscowienie CUW oraz pracowników CUW. Zgodnie z przedstawionymi w poprzednich rozdziałach modelami można wyróżnić, obok tradycyjnego modelu, w którym tworzy się niezależną jednostkę i fizycznie funkcjonuje ona w odrębnej wydzielonej przestrzeni, model wirtualny z rozproszoną w jednostkach macierzystych strukturą pracowników. Potencjalne wielozadaniowe CUW mogłoby objąć docelowo podmiotowo wszystkie jednostki administracji zespolonej. Jednak w celu skutecznego wdrożenia idei należałoby w proces przygotowania i implementacji włączyć wszystkie jednostki.

5.3.2. Potencjalny zakres CUW w opinii jednostek tworzących rządową administrację zespoloną w województwie

5.3.3. Cel i metoda badania

W celu pozyskania opinii na temat możliwości konsolidacji funkcji wspólnych w ramach rządowej administracji zespolonej w województwie, potencjalnego zakresu przedmiotowego i podmiotowego oraz preferowanego modelu funkcjonalnego, a także potencjalnych problemów oraz zagrożeń i czynników determinujących zmiany przeprowadzono badanie własne.

Badanie prowadzono równolegle do badania poświęconego COAR przeprowadzonego wśród 16 urzędów wojewódzkich oraz równolegle do badania na temat oceny projektu pn. „Rozbudowa systemu udostępniania e-usług publicznych w województwie małopolskim” i uwspólnienia obsługi informatycznej w kontekście możliwości konsolidacji innych funkcji wsparcia przeprowadzonego wśród jednostek administracji zespolonej w Małopolsce uczestniczących w przedmiotowym projekcie. W ramach tych dwóch badań prowadzonych techniką CAWI rozszerzono zakres pytań ujętych w formularzach ankiet o zagadnienia

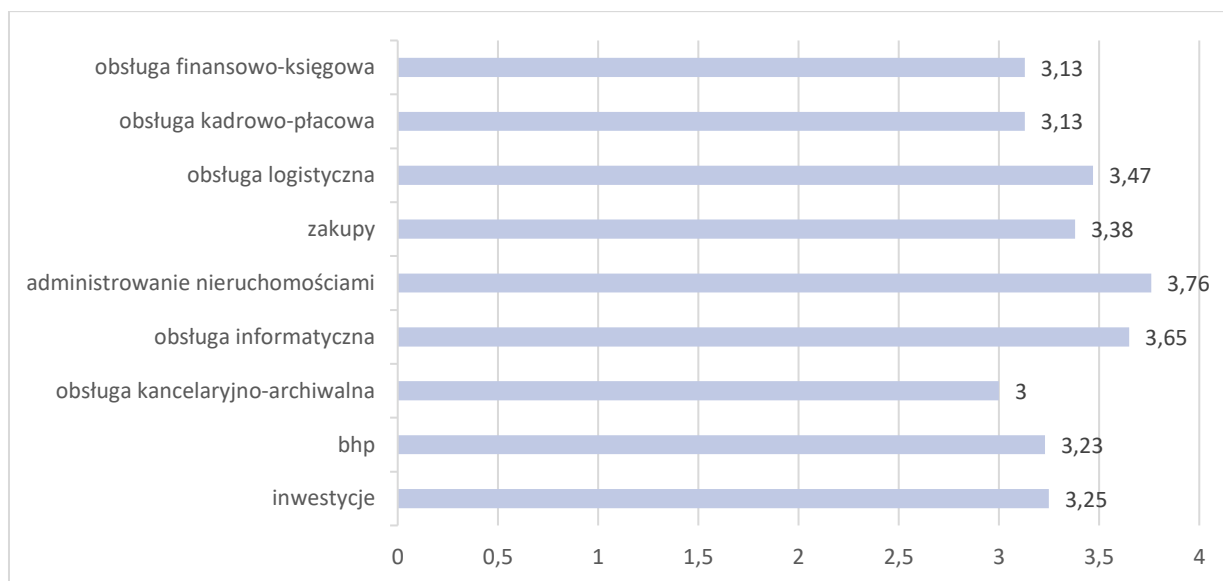
dotyczące konsolidacji funkcji wsparcia. Celem badania było zebranie opinii jednostek, tj. urzędów wojewódzkich oraz jednostek administracji zespolonej w Małopolsce, na temat potencjalnej możliwości wykorzystania idei CUW w ramach wojewódzkiej administracji zespolonej, zakresu przedmiotowego i podmiotowego potencjalnego centrum, oceny potencjalnych korzyści i zagrożeń, jak również czynników determinujących zmiany. Kwestionariusze ankiet uwzględniające dodatkowe pytania rozesłano do wszystkich 16 urzędów wojewódzkich i 8 jednostek administracji zespolonej w Małopolsce. Następnie z 8 przedstawicielami UW i JAZ pełniącymi funkcje kierownicze przeprowadzono wywiady pogłębione.

5.3.4. Wyniki badania

Przeprowadzone badania ankietowe wśród dyrektorów generalnych, dyrektorów wydziałów finansowych urzędów wojewódzkich w Polsce oraz kierowników jednostek administracji zespolonej wykazały, że respondenci dostrzegają sens konsolidacji zadań wspólnych w administracji rządowej.

Na pytania dotyczące celowości konsolidacji zadań w odniesieniu do przykładowych funkcji wsparcia, tj.: obsługi finansowo-księgowej, kadrowo-płacowej, logistycznej, zakupów, administrowania nieruchomościami, informatycznej, kancelaryjno-archiwalnej, prawnej, bhp, inwestycji, otrzymano zróżnicowane odpowiedzi. Jednak zasadniczo poglądy urzędów wojewódzkich i jednostek administracji zespolonej nie różnią się. Poniższy wykres obrazuje ocenę możliwości uwspólnienia zadań obsługowych. Za najbardziej celowy obszar konsolidacji uznano administrowanie nieruchomościami - w JAZ i urzędach wojewódzkich średnia ocena zasadności to 3,76, a w przypadku obsługi informatycznej - średnia ocena 3,65. Kolejną wskazywaną do uwspólnienia funkcją jest obsługa logistyczna – średnia ocena 3,47. Za najmniej korzystną JAZ uznają: uwspólnienie obsługi kadrowo-płacowej, finansowo-księgowej i kancelaryjno-archiwalnej. Generalnie jednak w większości pozostałych funkcji średnia ocena oscyluje wokół 3,3. W związku z powyższym można zaryzykować stwierdzenie, że istnieje potencjał do wdrażania idei centrum usług wspólnych na poziomie wojewódzkim, o czym świadczą również przeprowadzone wywiady pogłębione z przedstawicielami jednostek.

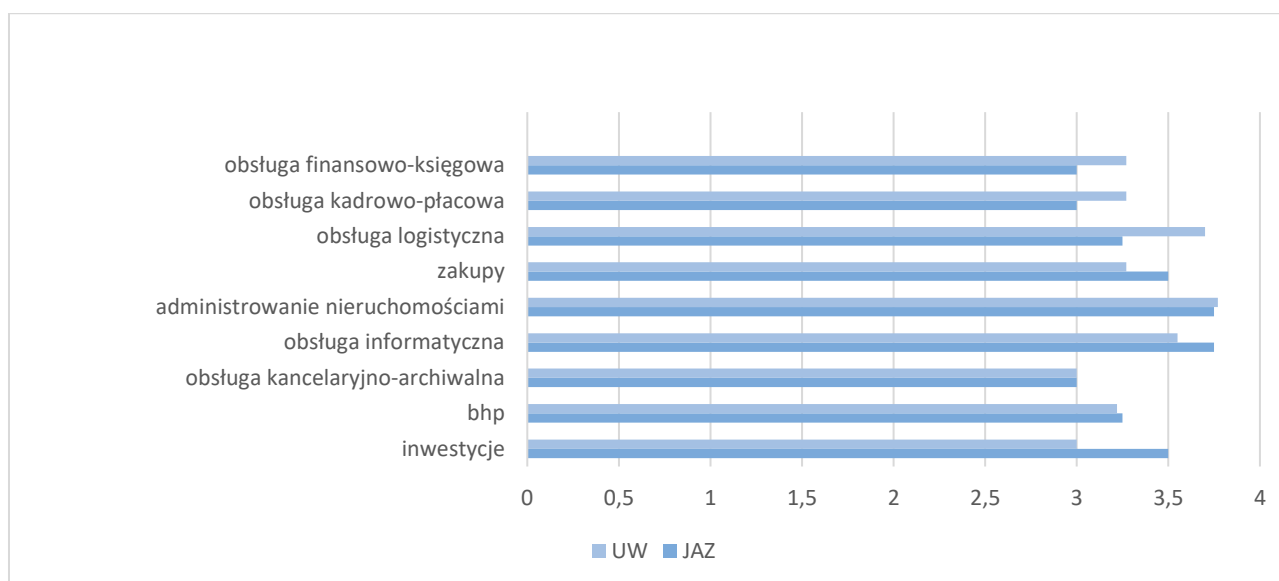
Wykres 9. Ocena możliwości utworzenia CUW w odniesieniu do wybranych obszarów działalności



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Poniżej przedstawiono ocenę możliwości utworzenia CUW w odniesieniu do poszczególnych obszarów z punktu widzenia JAZ i urzędów wojewódzkich odrębnie.

Wykres 10. Ocena możliwości utworzenia CUW w odniesieniu do obszarów – perspektywa JAZ i urzędów wojewódzkich



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Przedstawione zestawienie wskazuje, że poglądy przedstawicieli JAZ i urzędów wojewódzkich nie różnią się znacząco. Administrowanie nieruchomościami jest obszarem dużego zainteresowania zarówno JAZ, jak i urzędów wojewódzkich. Jednostki administracji zespolonej dostrzegają większy sens konsolidacji obsługi informatycznej, realizacji inwestycji i zakupów niż urzędy wojewódzkie, z kolei urzędy wojewódzkie mniej stanowczo wykluczają uwspólnienie obsługi kadrowo-płacowej i finansowo-księgowej.

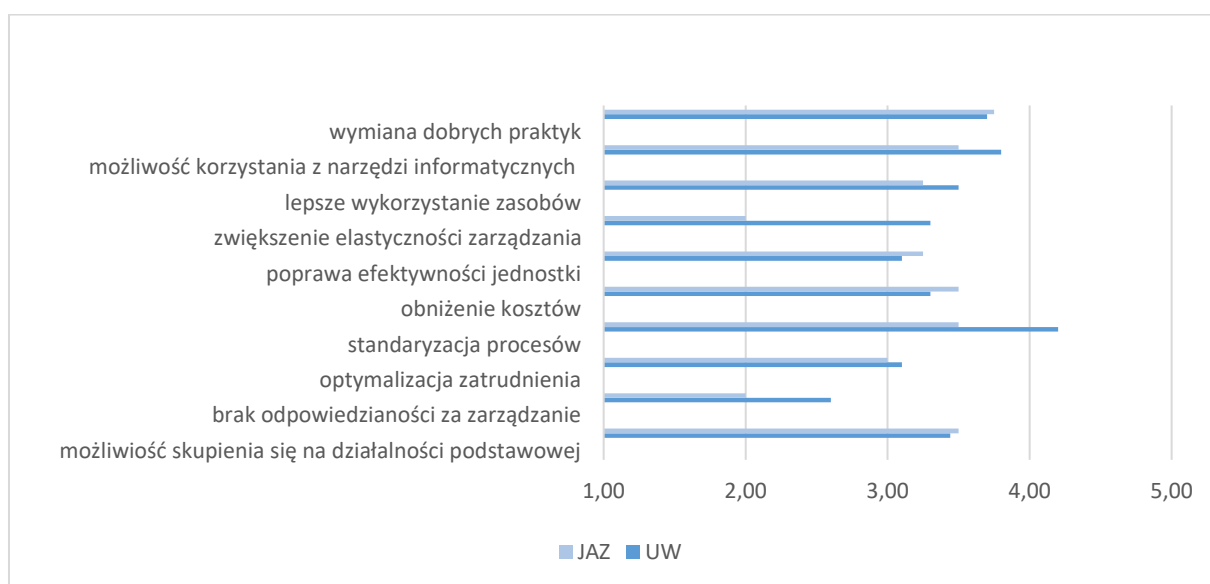
W badaniu analizie poddano również potencjalne korzyści z wdrożenia CUW, jak również potencjalne zagrożenia. Wykresy zamieszczone poniżej obrazują punkt widzenia badanych jednostek.

Wykres 11. Potencjalne korzyści z wdrożenia idei CUW w wojewódzkiej administracji zespolonej - zbiorczo



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wykres 12. Potencjalne korzyści z wdrożenia idei CUW w wojewódzkiej administracji zespolonej z perspektywy JAZ i urzędów wojewódzkich



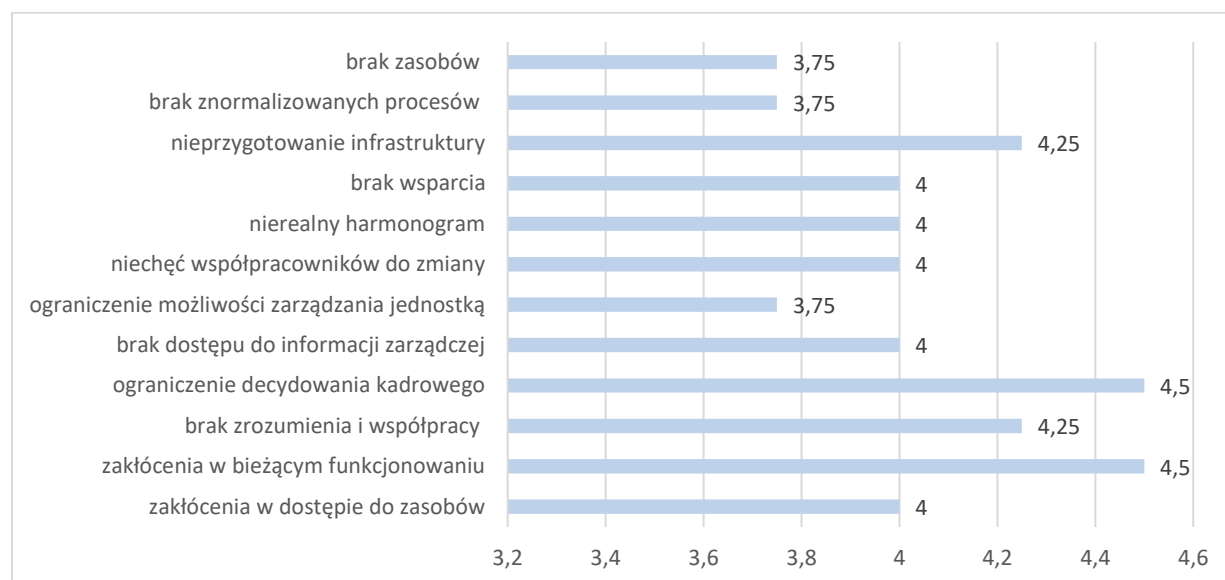
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Jak wynika z powyższych wykresów, jako korzyści z wdrożenia idei CUW wskazywano głównie standaryzację procesów (3,94), podniesienie jakości obsługi dzięki wymianie doświadczeń i możliwość korzystania ze wspólnych narzędzi informatycznych – w tych kryteriach średnia ocena wyniosła 3,69. Możliwość skupienia się na działalności podstawowej

i lepsze wykorzystanie zasobów również są dostrzegane. W odniesieniu do kwestii zarządzania budżetem i finansami badane jednostki nie dostrzegają korzyści polegających na zmniejszeniu odpowiedzialności – dotyczy to zarówno JAZ, jak i urzędów wojewódzkich. Podobnie na poziomie 2,9 oceniają możliwość poprawy efektywności jednostki.

Jako główne zagrożenia w związku z powierzeniem zadań obsługowych innej jednostce wymieniane są; ograniczenie decydowania o kadrach (4,5) oraz zakłócenia w bieżącym funkcjonowaniu – wagę potencjalnych problemów w tym zakresie oceniono na 4,5. Nieprzygotowanie infrastruktury i nierealny harmonogram wdrożenia to również istotne zagrożenia wskazywane przez jednostki. Generalnie w każdym z wymienionych potencjalnie problemów badane jednostki dostrzegają duże zagrożenie, co obrazuje poniższy wykres.

Wykres 13. Potencjalne zagrożenia z perspektywy jednostek administracji zespolonej

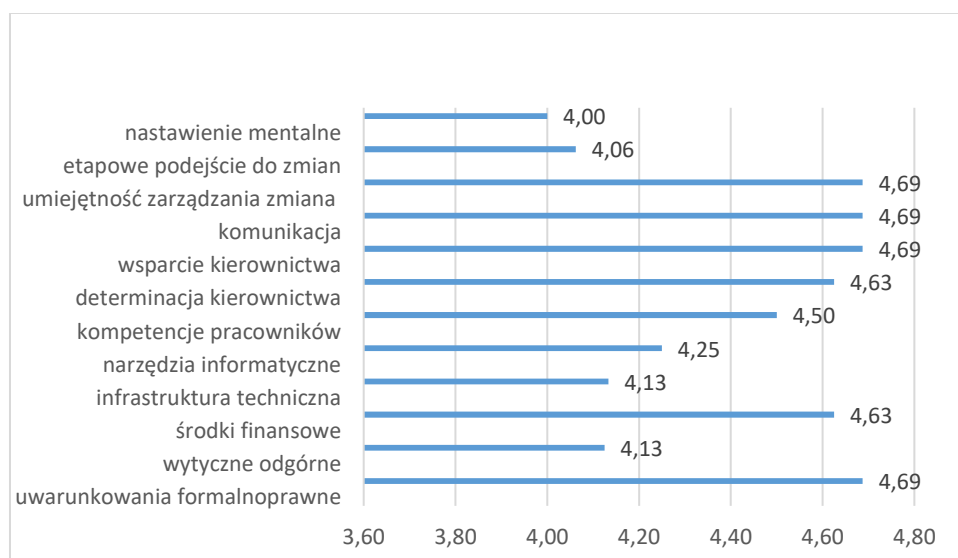


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W trakcie badania ankietowego analizie poddano również czynniki determinujące sukces we wprowadzaniu zmian organizacyjnych. Przegląd literatury dowiódł, że czynnikiem kluczowym we wdrażaniu idei CUW jest czynnik ludzki. Przekonanie charakterystyczne dla podejścia *governance*, wyrażone przez G. Stokera (2008), że hierarchicznie zorganizowana władza, posługująca się nakazem i przymusem, musi ustępować pola uzgodnieniom, kompromisowi i koordynacji poziomej oraz opierać zarządzanie organizacją na istnieniu samoorganizujących się sieci interorganizacyjnych jest kolejnym ważnym czynnikiem wpływającym na sukces planowanych zmian.

Poniższy wykres (zob. wykres 14) obrazuje wagę czynników sukcesu wdrożenia zmian organizacyjnych w opinii JAZ w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza czynnik mało istotny, a 5 bardzo istotny. Zgodnie z opinią JAZ najważniejszymi czynnikami są: uwarunkowania formalnoprawne, umiejętność zarządzania zmianą, determinacja kierownictwa, wsparcie kierownictwa i komunikacja (średnia ocen 4,69). Natomiast bardzo ważne są wytyczne odgórne, nastawienie mentalne i narzędzia informatyczne.

Wykres 14. Czynniki sukcesu wdrożenia zmian organizacyjnych w opinii jednostek administracji zespolonej

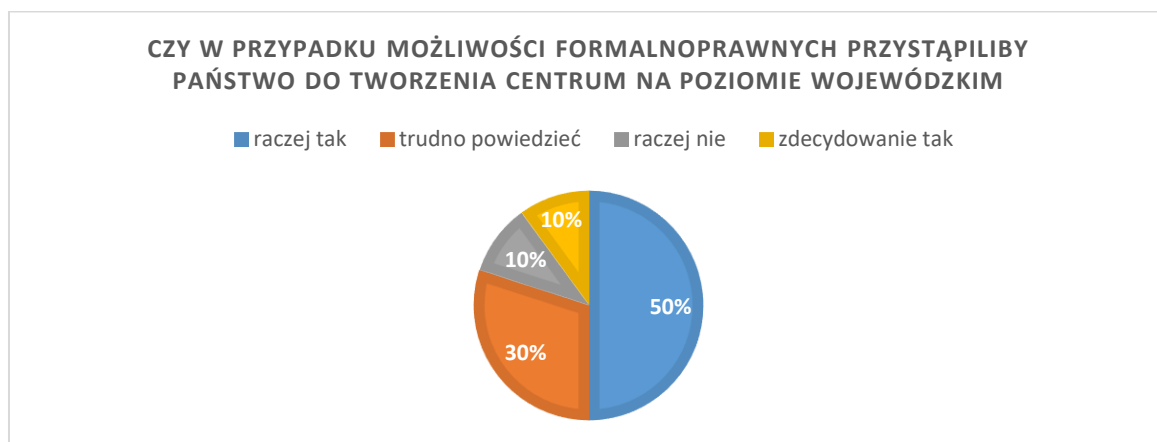


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Wyniki analizy czynników determinujących zmiany dowodzi prawdziwości przyjętej hipotezy, że uwarunkowania formalnoprawne i organizacyjne, w tym przede wszystkim czynnik ludzki są najistotniejsze w procesie wdrażania zmian organizacyjnych, a w szczególności tak złożonych przedsięwzięć, jakim jest CUW, implementacja którego wiąże się z szeregiem potencjalnych zagrożeń.

Biorąc pod uwagę potencjalne szanse i zagrożenia, ankietowanym zadano pytanie o to, czy w przypadku możliwości tworzenia CUW na poziomie wojewódzkim przystąpiliby do wdrażania tej koncepcji. W odpowiedzi 60% respondentów w gronie przedstawicieli UW odpowiedziało pozytywnie, 30% jest niezdecydowanych, a 10% wybrało odpowiedź raczej nie (zob. wykres 15).

Wykres 15. Gotowość przystąpienia do projektu centrum usług wspólnych na poziomie wojewódzkim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W grupie badanych JAZ pytanie dotyczyło sensu uwspólniania w ramach wojewódzkiej administracji zespolonej innych niż obsługa informatyczna funkcji wsparcia. Otrzymano 50% odpowiedzi raczej nie, 25% tak i 25% zdecydowanie tak. Wyniki badania oraz wywiady pogłębione prowadzone z przedstawicielami jednostek świadczą o tym, że pomimo zbliżonych ocen dotyczących potencjalnych korzyści i obszarów możliwych do uwspólniania, bardziej przekonani do wdrożenia idei CUW na poziomie wojewódzkim są szefowie urzędów wojewódzkich, którzy dostrzegają potencjalne korzyści wynikające z efektu skali. Tylko 10% respondentów raczej nie podjęłaby się jego utworzenia.

W trakcie badania, w wywiadach pogłębionych prowadzonych z przedstawicielami kierownictwa urzędów wojewódzkich i jednostek administracji zespolonej, analizie poddano nie tylko sens utworzenia CUW na poziomie wojewódzkim i zakres przedmiotowy centrum, ale również model funkcjonalny CUW. Prowadzone rozmowy dotyczyły potencjalnego modelu z perspektywy efektywności działania rządowej administracji zespolonej w województwie. Optymalny model rozważano z punktu widzenia umiejscowienia, zakresu przedmiotowego oraz sposobu i charakteru wdrożenia.

I. Umiejscowienie:

1. w urzędzie

- a) jako wyodrębniony wydział pełniący funkcję centrum
- b) wirtualne centrum – włączenie zadań obsługowych jednostek w strukturę wydziałów obsługowych w urzędzie wojewódzkim

2. poza urzędem
 - a) jako jednostka sektora finansów publicznych - państwowa jednostka budżetowa lub instytucja gospodarki budżetowej
 - b) zewnątrz dostawca usług
- II. Sposób tworzenia:
 1. obligatoryjnie
 2. fakultatywnie
- III. zakres zadań:
 1. jednozadaniowe
 2. wielozadaniowe
- IV. Charakter zmian:
 1. ewolucyjnie
 2. rewolucyjnie

Z indywidualnych rozmów z przedstawicielami jednostek wynika, że za najbardziej optymalny model należy przyjąć centrum wielozadaniowe i ewolucyjne. To znaczy CUW, którego zakres przedmiotowy i podmiotowy będzie podlegał zmianom, ewolucyjnie rozszerzając zarówno zakres świadczonych usług jak i dostosowując formę organizacyjno-prawną. Początkowo rozpoczynając swą działalność w strukturach urzędu wojewódzkiego, nawet, jako wirtualne centrum, w którym funkcje obsługowe realizowane są w ramach obecnej struktury organizacyjnej, a następnie, jako niezależna jednostka zewnętrzna. Zaznaczano jednak, że zewnętrzna niezależna jednostka powinna funkcjonować w sektorze finansów publicznych. Za najbardziej adekwatną docelową formę uznano instytucję gospodarki budżetowej, co potencjalnie wyzwoli w jednostce mechanizmy analizy efektywności.

5.3.5. Wnioski

Biorąc pod uwagę wyniki badań, należy stwierdzić, że istnieje potencjał do wdrożenia na poziomie rządowej administracji zespolonej w województwie idei centrum usług wspólnych w życie. Jednostki tworzące rządową administrację zespoloną w województwie wraz z urzędem wojewódzkim dostrzegają problemy organizacyjne i poszukują rozwiązań optymalizujących działalność, obniżających wzrastające koszty. Jako korzyści z wdrożenia idei centrum usług wspólnych wskazano głównie standaryzację procesów, podniesienie jakości obsługi dzięki wymianie doświadczeń i możliwość korzystania ze wspólnych narzędzi informatycznych.

Możliwość skupienia się na działalności podstawowej i lepsze wykorzystanie zasobów również są dostrzegane jako potencjalna korzyść z utworzenia CUW w administracji rządowej szczebla wojewódzkiego. Jednostki borykając się z problemami organizacyjnymi dostrzegają sens konsolidacji zadań i funkcji, jednak jako główne zagrożenia w związku z powierzeniem zadań obsługowych innej jednostce wskazują ograniczenie decydowania o kadrach oraz zakłócenia w bieżącym funkcjonowaniu. Ponadto nieprzygotowanie infrastruktury i nierealny harmonogram wdrożenia to również istotne zagrożenia wskazywane przez badane jednostki. Biorąc pod uwagę złożony proces zmian, z punktu widzenia badanych jednostek, właściwym jest przyjęcie modelu centrum wielozadaniowego i ewolucyjnego. Za najbardziej zasadny obszar do uwspólnienia w pierwszej fazie zmian uznano administrowanie nieruchomościami, obsługę logistyczną i informatyczną.

Pytanie czy obligatoryjnie narzucić model, czy też pozostawić dowolność kierownikom jednostek i umożliwić fakultatywne podejście do zmian? Wydaje się jednak, że w strukturach administracji rządowej właściwym kierunkiem jest wypracowanie i stworzenie uregulowań formalnoprawnych umożliwiających wprowadzenie szczegółowych rozwiązań na poziomie każdego z województw, tak by CUW stanowił dobrowolną i względnie elastyczną formułę zapewnienia przez wojewodę szeroko rozumianego wsparcia na rzecz własnych struktur organizacyjnych. To na co wskazują kierownicy jednostek to kwestia właściwego przygotowania i włączenia w proces wszystkich zainteresowanych jednostek. Wyniki badania wskazują, że elastyczność i etapowe podejście do zmian pozwoli na osiąganie korzyści w dłuższej perspektywie, umożliwi rozszerzać zakres przedmiotowy, podmiotowy i jednocześnie przybierać formy prawne umożliwiające samorozwój i wdrażanie innowacji. W efekcie CUW w administracji rządowej mógłby stać się centrum kompetencji analogicznie jak w sektorze rynkowym. Wyniki analizy czynników determinujących zmiany wskazują również, że uwarunkowania formalnoprawne i organizacyjne, w tym przede wszystkim czynnik ludzki są najistotniejsze w procesie wdrażania zmian organizacyjnych generalnie, a w szczególności w przypadku tak złożonych przedsięwzięć, jakim jest centrum usług wspólnych.

5.4. Warunki wdrożenia centrum usług wspólnych w administracji rządowej szczebla wojewódzkiego w Polsce

Punktem wyjścia do rozważań na temat omawianego zagadnienia powinna być zwierzchnia rola wojewody i zespolenie finansowe jednostek tworzących rządową administrację zespoloną w województwie. Z przepisów ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wynika, że organy administracji zespolonej nieposiadające własnego aparatu pomocniczego

przewidzianego przez ustawodawcę w ustawach regulujących działanie i organizację tych organów, korzystają z zasobów kadrowych urzędu wojewódzkiego. Innymi słowy urząd wojewódzki może zapewnić obsługę tym służbom, które nie posiadają swoich własnych kadr zapewniających obsługę kadrową, księgową czy też prawną.

Z racji tego, że ustawodawca zasady organizacji i działania poszczególnych służb zawarł w odrębnych regulacjach, koniecznym jest przeanalizowanie i zmiana ustaw odnoszących się organów administracji zespolonej pod kątem zapewnienia przez ustawodawcę aparatu pomocniczego, jak również struktury organizacyjnej każdej z jednostek wchodzących w skład wojewódzkiej administracji zespolonej. Można rozważyć, jako podstawę utworzenia wojewódzkiego centrum usług wspólnych, stworzenie aktu prawnego w randze ustawy o powołaniu centrów usług wspólnych oraz zmianie niektórych ustaw, który określiłby zasady funkcjonowania, strukturę organizacyjną oraz zakres realizowanych zadań. Jednakże wydaje się, że rozwiązanie to mogłoby zostać wdrożone dopiero po przeprowadzeniu i analizie pilotażowych wdrożeń. Na pierwszym etapie kluczową zmianą jest zdjęcie ograniczeń dot. struktury organizacyjnej w ustawach regulujących pracę jednostek administracji zespolonej, co umożliwi podejście fakultatywne do zmian.

Co istotne, struktura wojewódzkiej administracji zespolonej w zdecydowanej większości wynika z regulacji ustawowych. Ustawodawca w zasadzie w sposób wyczerpujący uregulował kwestie związane z zapewnieniem aparatu pomocniczego dla określonych kierowników służb i inspekcji. W związku z powyższym chcąc zoptymalizować działalność rządowej administracji zespolonej w województwie należałoby wprowadzić zmiany o charakterze prawnym.

Niezależnie od ogólnych rozwiązań formalnoprawnych podstawowym czynnikiem determinującym wprowadzenie zmian jest czynnik ludzki. Tak jak wskazywał Drucker każdy może być przedsiębiorczy, jeśli jego organizacja tworzy warunki przyjazne przedsiębiorczości. Przedsiębiorcze sprawowanie władzy wymaga niezbędnych zmian kultury organizacyjnej oraz racjonalizacji struktur. D. Osborne i T. Gaebler (1992) opisując władzę przedsiębiorczą zwracają uwagę na kierowanie się poczuciem misji, tworzenie kultury wokół misji, budżecie ustalany z myślą o misji. Tak, więc stworzenie przestrzeni do rozważań nad optymalizacją struktur i budżetu, zrozumienie istoty i chęć zmian mających na celu zwiększenie efektywności działania administracji publicznej wydają się być najistotniejsze. Na bazie tak prowadzonych analiz należałoby przygotować wspólną koncepcję oraz odpowiednio do ustalonej koncepcji wdrożeniowej przeprowadzić zmiany w budżetach jednostek mających na celu konsolidację

finansową, w ramach, której nastąpiłaby również reorganizacja kadrowa. Zmiana ta wymaga odpowiedniego przygotowania ludzi na każdym szczeblu zarządzania i infrastruktury, w tym również informatycznej, a w ślad za tym wdrożenie zmian organizacyjnych.

W celu przyjęcia rozwiązań polegających na uwspólnianiu zadań z zakresu gospodarki finansowej jednostek konieczna jest również zmiana w zakresie dysponentów środków budżetowych. Szefowie jednostek nie mogliby pozostać kierownikami jednostek w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, gdyż przepisy ustawy o finansach publicznych, ustawy o rachunkowości i przepisy wykonawcze do tych ustaw nakładają na kierownika jednostki konkretne obowiązki oraz odpowiedzialność za gospodarkę finansową jednostki oraz dopuszczają powierzenie zadań z tego zakresu tylko pracownikom jednostki. Zgodnie z obecnie funkcjonującymi regulacjami prawnymi każda jednostka musi określać własne procedury obejmujące między innymi procedury kontroli zarządczej, finansowej, politykę rachunkowości, każda musi prowadzić własne rachunki wydatków, dochodów oraz rachunki pomocnicze dla zadań realizowanych w jednostce, prowadzić własną ewidencję księgową w tym wyodrębnioną ewidencję dla projektów realizowanych w ramach środków europejskich, sporządzać własne sprawozdania budżetowe, finansowe, statystyczne i inne. Nie wydaje się możliwym powierzenie tych zadań w drodze porozumień, gdyż to kierownicy ponoszą odpowiedzialność za całą gospodarkę finansową jednostki, mimo, iż byłaby ona realizowana poza jednostką. Kwestie te należy poddać szczególnej analizie.

Przekazanie zadań innej jednostce pozbawia w znacznym stopniu funkcji zarządczej w jednostce i w rezultacie sprowadza zakres zadań i odpowiedzialności szefa jednostki do zadań stricte merytorycznych. Pamiętać jednak należy, że i tak w efekcie za skuteczność realizacji tych zadań odpowiedzialny jest przecież wojewoda. W celu wyeliminowania negatywnych konsekwencji tych zmian należy wziąć pod uwagę pięć podstawowych czynników sukcesu, na które wskazują T. Burns i K.G. Yeaton:

1. Umiejętności zarządzania projektami.
2. Wsparcie kierownictwa.
3. Efektywna komunikacja.
4. Umiejętność zarządzania zmianą.
5. Etapowe podejście do wdrażania (2008).

Wszystkie wyżej wymienione czynniki są istotne na każdym etapie wdrażania, począwszy od etapu planowania. Wdrożenie CUW wiąże się z głęboką zmianą organizacyjną, zmiany te

wymagają dobrego przygotowania, konkretnego planu i koordynacji i konsekwencji w działaniu

Utworzenie osobnego podmiotu/jednostki poza strukturą, czy w ramach struktury, która będzie świadczyć usługi dla pozostałych jednostek w ramach organizacji wymagać będzie przekazania zasobów niezbędnych do realizacji zadań. Niezależnie od przyjętego wariantu, w celu skutecznego wdrożenia zmiany należy wziąć pod uwagę niżej wymienione warunki stanowiące niezbędne działania w celu wdrożenia zmian, a mianowicie:

- włączenie pracowników w proces zmian, powołanie zespołów zadaniowych,
- analiza obecnego stanu, w tym analiza kosztów,
- inwentaryzacja systemów i posiadanych zasobów,
- analiza procesów wewnętrznych w jednostkach,
- wypracowanie podstawowych założeń, ram i modelu współpracy,
- zmiany w otoczeniu prawnym, tj. zmiana ustaw i rozporządzeń dot. funkcjonowania wojewódzkiej administracji rządowej,
- opracowanie planu przejęcia i konsolidacji,
- opracowanie harmonogramu wdrożenia,
- sporządzenie porozumień z jednostkami,
- oszacowanie niezbędnych kosztów,
- przygotowanie projektu planu finansowego,
- opracowanie struktury i wspólnych procedur,
- dopracowanie zakresu przedmiotowego centrum,
- opracowanie umów/porozumień wraz z miernikami oceny,
- przygotowanie niezbędnej infrastruktury i zasobów, w tym zasobów ludzkich,
- wprowadzenie zmian w budżecie,
- zmiany kadrowe,
- monitorowanie zmian.

Jak wskazuje M.E. Porter (2006), tworzenie nowej formy w zdywersyfikowanej firmie niesie jednak mimo wszystko ze sobą ryzyko wynikające ze wzrostu złożoności organizacji, mniejszej jednoznaczności, co może generować konflikty. Warunkiem zwińczonej sukcesem centralizacji jest stworzenie odpowiedniej struktury i systemu motywacyjnego zachęcającego

jednostki do zarządzania działaniami. Inną ważną kwestią jest stworzenie sformalizowanych i nieformalnych mechanizmów regulujących funkcjonowanie.

Na każdym etapie należy pamiętać, że CUW jest konstrukcją organizacyjną, która może łączyć korzyści umiejętnie stosowanych centralizacji i decentralizacji, zapewniając utrzymanie kontroli nad decyzjami, przy jednoczesnym zapewnieniu efektu skali. Niezwykle ważne jest więc znalezienie odpowiednich proporcji.

5.5. Proponowane kierunki zmian w rządowej administracji zespolonej w województwie – wnioski i rekomendacje

Analiza literatury, przegląd i analiza funkcjonujących CUW w administracji publicznej na świecie i w Polsce, obserwacja uczestnicząca i przeprowadzone badania ankietowe wśród kadry zarządzającej w urzędach wojewódzkich w Polsce oraz w jednostkach administracji zespolonej w województwie małopolskim dowodzą słuszności założonej tezy, że centra usług wspólnych są przykładem narzędzia wspomagającego zarządzanie organizacjami, które zaimplementowane na grunt publiczny z sektora rynkowego może przynieść wymierne korzyści w wojewódzkiej administracji zespolonej w Polsce, którą charakteryzuje rozproszona struktura organizacyjna funkcji wsparcia i brak jednolitych standardów. Badania dowiodły również, że koncentracja funkcji wsparcia na szczeblu centralnym nie jest rozwiązaniem optymalnym z punktu widzenia sprawności działania jednostek administracji rządowej w terenie. Jednocześnie jednostki dostrzegają sens konsolidacji funkcji wspólnych na szczeblu wojewódzkim. W związku z tym istnieje potencjał do wdrożenia centrum usług wspólnych obejmującego swym zakresem podmiotowym wszystkie jednostki administracji zespolonej z wojewodą. Konieczne jest jednak właściwe zaplanowanie procesu zmian z uwzględnieniem kluczowych determinant sukcesu, jakimi są uwarunkowania formalnoprawne i organizacyjne, w tym przede wszystkim czynnik ludzki.

Mając na względzie cel główny rozprawy, jakim jest przedstawienie możliwości implementacji centrum usług wspólnych w rządowej administracji zespolonej w województwie, przedstawiono uwarunkowania i kluczowe czynniki determinujące proces zmian organizacyjnych polegających na powołaniu CUW. Na etapie podsumowania ważne jest wskazanie rekomendacji mających na celu skuteczne wdrożenie tego rozwiązania.

Biorąc pod uwagę doświadczenia innych państw i administracji publicznej w Polsce, jak również wyniki prowadzonych badań, optymalnym rozwiązaniem wydaje się przyjęcie

modelu centrum wielozadaniowego i ewolucyjnego, które będzie mogło rozszerzać swój zakres przedmiotowy i jednocześnie przybierać formy prawne umożliwiające wdrażanie innowacji.

Ewolucyjne podejście do zmian i fakultatywny sposób tworzenia CUW umożliwi prowadzenie przez ministra odpowiedzialnego za dział administracji publicznej projektu pilotażowego w kilku województwach, podobnie jak miało to miejsce w przypadku zmian w strukturach jednostek zabezpieczenia logistycznego w SZ RP. Wypracowanie ram prawnych na szczeblu centralnym, w zespole koordynowanym przez ministra właściwego ds. administracji publicznej przy udziale zaangażowanych w proces zmian przedstawicieli resortów merytorycznie odpowiedzialnych za zadania realizowane przez jednostki administracji zespolonej oraz przedstawicielami kilku wybranych województw, a następnie wdrożenie pilotażu w uczestniczących w pracach koncepcyjnych województwach umożliwi wypracowanie optymalnego modelu organizacyjnego wojewódzkiego CUW. Przykład zmian w SZ RP to bardzo dobry przykład wdrażania zmian w sposób ewolucyjny i jednocześnie dobrze oceniony przez uczestników procesu, zwłaszcza w zakresie zmian w obszarze finansów i budżetu. Choć budżet i finanse to pochodne realizowanych zadań podstawowych, to jednak w strukturze organizacyjnej jednostek sektora finansów publicznych budżet i plan finansowy determinują strukturę dysponentów i wpływają na sposób oraz formy realizacji i organizacji zadań, w tym również zadań z zakresu funkcji wsparcia. Zmiany w tym zakresie, szczególnie w przypadku dysponentów III stopnia, są bardzo istotne ze względu na skuteczne wdrożenie idei CUW na szczeblu wojewódzkim i należy je uwzględnić tuż po określeniu ram prawnych i wprowadzeniu koniecznych zmian w ustawach dotyczących funkcjonowania jednostek tworzących administrację zespoloną w województwie.

Zakładając możliwość formalnoprawną fakultatywnego wdrożenia CUW na poziomie wojewódzkim, poniżej przedstawiono proponowany plan działania i rekomendacje dla osób pełniących funkcje kierownicze w administracji rządowej szczebla wojewódzkiego w Polsce oraz ministerstwa odpowiedzialnego za sprawne funkcjonowanie administracji rządowej w Polsce. Doświadczenia innych państw i polskiej administracji publicznej wskazują, że proces wdrożenia centrum usług wspólnych przynosi spodziewane korzyści pod warunkiem:

- przyjęcia realnego harmonogramu wdrożenia,
- racjonalnych oczekiwań wobec spodziewanych oszczędności,
- monitorowania kosztów,
- współpracy wszystkich zaangażowanych jednostek tworzących centrum i klientów wewnętrznych,

- ewolucyjnego podejścia do zmian,
- zapewnienia koordynacji działania.

W związku z tym należy ustalić realny plan działania i harmonogram wdrażania - mając na uwadze, że jest to proces wymagający wielu równoległych zmian w jednostkach i ich organizacjach. Ze względu na złożoność projektu wdrożenia CUW należy traktować jako szereg skoordynowanych ze sobą podprojektów, którego horyzont czasowy realizacji sięga co najmniej 3 lat. Po tym okresie realne jest osiągnięcie efektywności organizacyjnej. Ważny jest rzetelny pomiar kosztów, wypracowanie miar i narzędzi pomiaru. Pomiar kosztów umożliwi ocenę efektywności, co powinno być podstawą tworzenia strategii rozwoju CUW.

Kluczowym aspektem procesu wdrażania zmian jest kwestia odpowiedniego przygotowania. Tworzenie centrum usług wspólnych w sektorze publicznym jest procesem złożonym i wieloetapowym, dla którego należy przyjąć długoterminowy horyzont planowania obejmujący 4 podstawowe etapy:

Etap I - planowanie strategiczne

- 1.1 Wybór strategii działania
- 1.2 Wypracowanie modelu funkcjonalnego i formy prawnej
- 1.3 Powołanie zespołu monitorującego i zespołów roboczych
- 1.4 Przygotowanie strategii komunikacyjnej

Etap II – planowanie organizacyjne

- 2.1 Zebranie i analiza danych
- 2.2 Opracowanie struktury organizacyjnej
- 2.3 Dopracowanie zakresu przedmiotowego i podmiotowego
- 2.4 Wybór lokalizacji
- 2.5 Analiza kosztów i korzyści
- 2.6 Opracowanie planu zakupów inwestycyjnych
- 2.7 Zaplanowanie migracji

Etap III - wdrażanie

- 3.1. Przygotowanie infrastruktury – lokalizacji i narzędzi informatycznych
- 3.2 Migracja procesów
- 3.3 Przesunięcia pracowników
- 3.4 Szkolenia
- 3.5 Uruchomienie centrum

Etap IV - zarządzanie zmianą

4.1 Monitorowanie zmian

4.2 Optymalizacja

4.3 Rozwój

Skuteczna realizacja każdego z etapów jest determinowana przez takie czynniki, jak:

- umiejętność tworzenia wizji i odwagę do jej wdrażania,
- wsparcie kierownictwa na każdym etapie,
- podział zadań na zespoły zadaniowe,
- wsparcie eksperckie,
- przygotowanie pracowników – szkolenia,
- włączenie pracowników w proces zmian,
- skuteczna komunikacja,
- monitorowanie zmian.

Biorąc pod uwagę wskazane uwarunkowania, cały proces planowania strategicznego, a następnie organizacyjnego, należałoby rozdzielić na cztery podstawowe zadania i zadbać o ich koordynację:

1. Stworzenie ram prawnych.
2. Wypracowanie modelu funkcjonalno-organizacyjnego.
3. Przygotowanie infrastruktury technicznej.
4. Ustalenie budżetu i finansowania.

Mając na względzie skuteczność wdrożenia rozwiązania, w ramach każdego z zadań proponuje się powołanie zespołów roboczych, tj. równolegle pracujących zespołów prawnego i zespołu ds. funkcjonalno-organizacyjnych oraz zespołu ds. infrastruktury technicznej i zespołu finansowego. W każdym z zespołów zadaniowych należy zadbać o udział specjalistów z każdej jednostki biorącej udział w projektowanych zmianach, a w ramach zespołu wyznaczyć lidera, który będzie motywował zespół do zmian aktualnej formy i sposobu realizacji zadań, przy jednoczesnym wykorzystaniu istniejącego potencjału.

Pracę wszystkich zespołów - prawnego, organizacyjnego, finansowego i technicznego - należałoby monitorować z poziomu zespołu monitorującego, w skład którego powinni wejść kierownicy jednostek planujących przystąpić do projektu wojewódzkiego centrum usług

wspólnych. Włączenie kierowników jednostek i pracowników realizujących zadania podlegające reorganizacji zapewni skuteczne wprowadzenie idei w życie.

Etap przygotowania do zmiany i wypracowanie optymalnego modelu organizacyjnego jest kluczowy. To etap prac analitycznych niezbędnych do ustalenia stanu początkowego i zaprojektowania stanu docelowego. W celu identyfikacji obszarów wymagających wprowadzenia zmian należy poddać krytycznej analizie dotychczas realizowane zadania i procesy. Na tym etapie należałoby przeprowadzić również szczegółową analizę potrzeb wewnętrznych. W skład zespołu roboczego należałoby włączyć osoby odpowiedzialne za realizację procesów obsługowych w każdej jednostce biorącej udział w tworzeniu centrum usług wspólnych. Konieczne są również konsultacje z odbiorcami usług, co umożliwi prawidłowe sporządzenie umowy o świadczeniu usług.

W celu optymalizacji struktur i docelowego wdrożenia standardu SLA, czyli umowy o gwarantowanym poziomie świadczenia usług, jak również zapewnienia odpowiednich zasobów, tj. ludzkich, rzeczowych, w tym infrastruktury i narzędzi informatycznych, należy:

- w ramach analizy procesów i zadań:

1. Dokonać przeglądu istniejących procesów, procedur, instrukcji, regulaminów, map procesów, w tym realizowanych czynności i wykorzystywanych w procesach zasobów.
2. Dokonać analizy czasochłonności i pracochłonności procesów.
3. Zdefiniować wizję docelowych procesów.
4. Wspólnie ustalić optymalny przebieg procesu – zmapować proces i dokonać czytelnego podziału zadań i odpowiedzialności.
5. Ustalić optymalny poziom zatrudnienia i niezbędne zasoby rzeczowe.
6. Opomiarować procesy – wypracować wskaźniki pomiaru, umożliwiające rozliczanie umowy z odbiorcami.
7. Przypisać koszt realizacji do procesu, uwzględniając koszt zaangażowania zasobów ludzkich i koszty towarzyszące.
8. Opracować docelowy model całej struktury organizacyjnej centrum, wraz z przypisaniem zasobów ludzkich, rzeczowych oraz finansowych, oraz zakresu realizowanych zadań, uprawnień i odpowiedzialności.

- w zakresie niezbędnej infrastruktury i zasobów rzeczowych:

1. Przeprowadzić inwentaryzację posiadanych zasobów: lokalowych, nieruchomości, systemów informatycznych wspomagających realizację procesów.

2. Dokonać wyboru lokalizacji centrum
3. Dokonać wyboru optymalnych narzędzi do obsługi obszarów/funkcji.
4. Zdiagnozować braki i określić niezbędne inwestycje i zakupy.
5. Opracować harmonogram rzeczowo-finansowy niezbędnych zadań inwestycyjnych.
6. Zidentyfikować potencjalne źródła finansowania.

- w zakresie finansowania:

1. Na podstawie przyjętych założeń oszacować koszty wszystkich zmian organizacyjnych.
2. Opracować projekt budżetu wojewody uwzględniający konieczne zmiany w budżetach jednostek.

Jednostki tworzące CUW i ich klienci muszą ustanowić jasne reguły odpowiedzialności za koszty i korzyści, tj. ustalić wskaźniki ilościowe i jakościowe oceny. Istotne jest jednak, aby były one mierzalne i regularnie analizowane. Jednak system pomiaru i oceny nie powinien nadmiernie obarczać stron. Monitorowanie poziomu wydatków i kosztów oraz bieżąca współpraca jednostek tworzących centrum jest niezbędna w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu realizacji zadań/świadczonych usług.

Główne wyzwania, z którymi należy się zmierzyć, to lokalizacja, różnorodność, niekompatybilność systemów IT, zróżnicowane standardy obsługi, zakres realizowanych procesów.

Główne ryzyka, które należałoby wziąć pod uwagę to: ryzyko polityczne, częściowa utrata kontroli, opóźnienia w realizacji procesów, opóźnienia we wdrażaniu, brak środków finansowych, utrata wiedzy na etapie migracji, brak koordynacji.

Na etapie planowania konieczne jest opracowanie strategii komunikacji oraz włączenie kierowników jednostek i pracowników (zaangażowanych w realizację zadań potencjalnie włączonych do projektowanego centrum) w proces zmian.

Należy zapewnić wsparcie eksperckie i zapewnić koordynację działań poprzez utworzenie zespołu monitorującego pracę wszystkich zespołów zadaniowych.

Konieczna jest rzetelna analiza aktualnego stanu w każdej z jednostek, co umożliwi już na etapie opracowywania planu wdrożenia optymalizować strukturę.

Przygotowanie ludzi, procesów i niezbędnej infrastruktury, w tym lokalizacji CUW, a także narzędzi wspierających pracę to podstawowe warunki wprowadzenia idei centrum usług wspólnych w życie. W zakresie przedmiotowych zmian należy mieć na względzie zintegrowane podejście do zarządzania, a mianowicie rolę podejścia procesowego do zarządzania, zarządzania przez cele, jak również zarządzania przez kompetencje. Kluczowe jest przeprowadzenie zmian w oparciu o standardy kontroli zarządczej, co oznacza ustalenie planu działania, tj. określenie celów, zadań, monitorowanie i ocenę ich realizacji, identyfikację i analizę ryzyka na każdym etapie realizacji zadań/projektów/zmian, zapewnienie nadzoru, dbałość o komunikację wewnętrzną i zewnętrzną przy zapewnieniu ciągłości działalności.

Centrum usług wspólnych nie może być celem samym w sobie, lecz narzędziem zwiększenia sprawności instytucjonalnej. Celem, który powinien przyświecać pracom, jest racjonalizacja i optymalizacja struktur i zwiększenie efektywności działania urzędów. Centrum usług wspólnych to nie centralizacja, to też nie outsourcing - centrum jest wydzieloną strukturą, lecz wciąż pozostaje w strukturze organizacji i pod jej kontrolą. Istotę tego rozwiązania należy mieć na uwadze projektując innowacyjne zmiany organizacyjne. Jak wskazuje H. Izdebski i M. Kulesza (2004), aby reforma nie była tylko owocem abstrakcyjnego myślenia, choćby najbardziej popularnym, pociągającym politycznym programem, można ją opracować tylko i wyłącznie w ścisłym związku z praktyką, stawiając sobie odległe cele, wskazując konkretne środki i wając wszelkie koszty, tak ekonomiczne, jak i społeczne. Dotyczy to nie tylko zasadniczej reformy, ale każdej reorganizacji (Izdebski, Kulesza, 2004, s. 390).

Podsumowując, najważniejszą kwestią jest wypracowanie ram formalnoprawnych dających możliwość, podobnie jak ma to miejsce w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, powołania CUW, ale i wyboru optymalnego modelu organizacyjno-funkcjonalnego i formy prawnej determinujących relacje pomiędzy CUW a korzystającymi z jego usług jednostek, jak również zakresu podmiotowego i przedmiotowego CUW. Rozwiązanie wdrożone w jednostkach samorządu terytorialnego warto przenieść do sektora rządowego, tak by CUW stanowiło dobrowolną i względnie elastyczną formułę zapewnienia przez wojewodę szeroko rozumianego wsparcia na rzecz własnych struktur organizacyjnych. Elastyczność i etapowe podejście do zmian pozwoli na osiąganie korzyści w dłuższej perspektywie, umożliwi rozszerzać zakres przedmiotowy, podmiotowy i jednocześnie przybierać formy prawne umożliwiające samorozwój i wdrażanie innowacji. W efekcie CUW w administracji rządowej mogłyby stać się centrami kompetencji.

Zakończenie

Każde państwo ma określony oraz uporządkowany zbiór norm i reguł, który definiuje zasady politycznej organizacji i zarządzania, a także system organów władzy publicznej. Sektor publiczny nie działa w odosobnieniu - jest częścią systemu wzajemnych powiązań, w którym funkcjonuje społeczeństwo. Przyjęte normy i reguły postępowania, które ulegały przekształceniom na przestrzeni lat, tworzą model zarządzania publicznego. Zarządzanie publiczne w ciągu ostatnich dekad przeszło istotne zmiany. Kryzysy gospodarcze i polityczne lat 80. i 90. XX wieku, słabości nadmiernie rozbudowanego sektora publicznego oraz krytyka modelu idealnej biurokracji M. Webera pozwoliły wypracować nowy model zarządzania oparty na efektywności i koncentracji na wynikach, a nie tylko na nakładach, czyli tzw. model menedżerskiego zarządzania publicznego. Model ten miał zapewnić gospodarność, efektywność i skuteczność działania administracji. Uwagi krytyczne wobec nowego zarządzania publicznego, zwłaszcza w zakresie nadmiernej ekonomizacji sektora, zaowocowały pojawieniem się kolejnej koncepcji zarządzania administracją publiczną – koncepcji określonej mianem współzarządzania, która koncentruje się głównie na interakcjach różnych organizacji i umiejętnym koordynowaniu działań. Rozważania dotyczące kierunków rozwoju oraz ewolucji modeli organizacji i zarządzania administracją są wciąż niezwykle popularne zarówno wśród kadry kierowniczej w jednostkach sektora finansów publicznych, decydentów, jak i środowisk akademickich. Zarządzanie publiczne nie polega bowiem na utrwalaniu określonego porządku, jak słusznie zauważa S. Mazur, lecz na skutecznym kierowaniu wieloma złożonymi zmianami. Powszechna presja na racjonalizację wydatków publicznych oraz postępujące zmiany otoczenia związane z globalizacją i cyfryzacją wpływają w istotny sposób na przekształcenia w tej dziedzinie. Obserwowana w ostatnich latach krytyka neoliberalizmu sprawiła, że na nowo popularność zyskał weberyzm. Synteza weberowskiej administracji z zasadami NZP zaowocowała koncepcją państwa neoweberowskiego. Neoweberowski model zarządzania łączy się z modernizacją aparatu państwa – tradycyjnej administracji – tak aby stał się bardziej profesjonalny, wydajny i przyjazny obywatelom. Metody biznesowe odgrywają tu pomocniczą rolę, ponieważ to państwo ze swymi regułami, metodami i kulturą jest kluczowym aktorem. Zmieniające się modele zarządzania publicznego to poszukiwanie odpowiedzi na następujące pytania: jak reformować administrację, aby zbliżyć się do realizacji celów stawianych przed władzą publiczną, obniżyć wydatki publiczne,

podnieść jakość i efektywność usług publicznych oraz zwiększyć rozliczalność i transparentność w celu poprawy wizerunku.

Centra usług wspólnych są narzędziem wspomagającym zarządzanie organizacjami, które zostało zaimplementowane na grunt publiczny z sektora rynkowego. Idea centrów usług wspólnych w administracji publicznej na świecie wpisuje się głównie w koncepcję nowego zarządzania publicznego - poprzez koncentrowanie się na racjonalnym gospodarowaniu zasobami i redukcji kosztów. Widoczne są również cechy zbieżne z modelem współzarządzania dzięki otwarciu na współpracę, tworzeniu sieci, bazowaniu na zaufaniu, a w efekcie także z nurtem neoweberyzmu, który starając się korzystać z dorobku poprzednich koncepcji zarządzania publicznego, stawia między innymi na specjalizację i standaryzację. Jak wynika z przeprowadzonych analiz, wykorzystanie przez administrację publiczną CUW, czyli narzędzia, z którego od dawna korzysta sektor rynkowy, nie osłabia zdolności państwa do rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych, co było głównym zarzutem wobec nowego zarządzania publicznego. Narzędzie to ingeruje bowiem w wewnętrzną strukturę i pracę jednostek administracji publicznej, przynosząc wymierne korzyści w postaci standaryzacji procesów i bardziej racjonalnego wykorzystania zasobów. Implementacja CUW nie powoduje żadnych negatywnych zmian w relacji urząd–klient zewnątrz, wręcz przeciwnie - z założenia wpływa pozytywnie na realizację statutowych zadań jednostek administracji publicznej. Centra są formą organizacyjną, która pozwala łączyć korzyści z umiejętnie stosowanych centralizacji i decentralizacji, zapewniając utrzymanie kontroli nad decyzjami, przy jednoczesnym zapewnieniu efektu skali.

Potencjał wykorzystania centrów usług wspólnych w przynoszeniu oszczędności został zauważony przez władze wielu krajów, co zostało przedstawione w rozdziale drugim. Kraje wiodące w tym zakresie to Stany Zjednoczone i Australia, a w Europie - Wielka Brytania, Irlandia, kraje skandynawskie oraz kraje Beneluxu. Należy jednak zaznaczyć, że wdrożenie tego rozwiązania jest głęboką zmianą w sposobie zarządzania, jest procesem długotrwałym i złożonym. Doświadczenia sektora prywatnego i publicznego państw UE w tworzeniu CUW zostały szerzej wykorzystane w Polsce w związku z nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym, która weszła w życie 1 stycznia 2016 roku. Zmiana ta dała podstawy prawne do tworzenia tego typu struktur przy jednostkach samorządu terytorialnego. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, pomimo możliwości ustawowych niewiele jednostek samorządu terytorialnego w Polsce zdecydowało się na wdrożenie tego rozwiązania. Najważniejszą barierą w przypadku powiatów była obawa pracowników przed zmianą organizacyjną. To pokazuje,

że chociaż model ten wydaje się być wartościowy i zasadny, to jednak jego implementacja nie jest procesem łatwym i nie zawsze kończy się sukcesem. Niewłaściwe przygotowanie procesów wdrożeniowych, brak lub bagatelizowanie wytycznych i zaleceń dotyczących funkcjonowania oraz planu wdrożenia może nawet doprowadzić do pogorszenia jakości realizowanych procesów obsługowych. Inicjatywy dotyczące tworzenia centrów usług wspólnych w jednostkach administracji rządowej w Polsce mają charakter raczej incydentalny, a powołane centra mają zdecydowanie fakultatywny i ewolucyjny charakter. W odniesieniu do kontekstu organizacyjnego funkcjonują zarówno wertykalne, jak i horyzontalne. Mamy też do czynienia z hybrydowym modelem, jakim jest Centrum Obsługi Administracji Rządowej, czyli jednostka obsługująca KPRM i pełniąca jednocześnie od 2011 roku funkcję Centralnego Zamawiającego dla wszystkich jednostek administracji rządowej w Polsce. Przykłady zastosowanych rozwiązań organizacyjnych w innych krajach, a także doświadczenia z implementacji CUW w jednostkach samorządu terytorialnego i jednostkach administracji rządowej w Polsce stanowiły podstawę do kontynuacji rozważań dotyczących zmian organizacyjnych wewnątrz rządowej administracji zespolonej w województwie prowadzących do optymalizacji zachodzących w niej procesów i redukcji kosztów, przy wykorzystaniu idei CUW.

Celem głównym rozprawy było przedstawienie możliwości implementacji centrum usług wspólnych w rządowej administracji zespolonej w województwie. W pracy omówiono ideę oraz teoretyczne i praktyczne podstawy powstawania centrów usług wspólnych w administracji publicznej w wybranych krajach oraz zidentyfikowano funkcjonujące formy, modele funkcjonalne oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy CUW utworzonych w administracji rządowej w Polsce. W trakcie prowadzonych badań zwrócono szczególną uwagę na motywy i korzyści z implementacji CUW oraz występujące w trakcie wdrażania problemy i kluczowe czynniki sukcesu. Pogłębionej analizie poddano COAR, będące centrum usług wspólnych w obszarze zamówień publicznych. Analiza miała na celu ocenę wpływu Centrum Obsługi Administracji Rządowej na sprawność realizacji procesu zamówień publicznych w jednostkach administracji rządowej szczebla wojewódzkiego w Polsce. Mając na względzie cele rozprawy, przedstawiono uwarunkowania formalnoprawne, organizacyjne i finansowe jednostek tworzących rządową administrację zespoloną w województwie w kontekście możliwości utworzenia centrum usług wspólnych, jak również dokonano analizy i oceny wpływu konsolidacji obsługi informatycznej oraz wdrożenia jednolitego systemu informatycznego na sprawność funkcjonowania jednostek administracji zespolonej w Małopolsce. W wyniku prowadzonych analiz i badań określono potencjalny zakres

przedmiotowy i podmiotowy oraz czynniki determinujące możliwość utworzenia centrum usług wspólnych w ramach rządowej administracji zespolonej w województwie. Rozważania prowadzono w duchu przymysłów Ch. Pollitta i G. Bouckaerta, którzy opisując proces reform związanych z zarządzaniem publicznym, definiują to zarządzanie jako zmiany struktur i procesów zachodzących w sektorze organizacji publicznych nakierowane na skuteczniejsze działanie tych organizacji.

W toku analiz weryfikacji poddano pięć hipotez badawczych, istotnych z punktu widzenia realizacji założonych w rozprawie celów.

Hipoteza badawcza H1 stanowi, że centrum usług wspólnych jest przykładem rozwiązania organizacyjnego, które dzięki konsolidacji funkcji wspólnych przynosi wymierne korzyści w postaci standaryzacji procesów, lepszego wykorzystania technologii IT, bardziej racjonalnego wykorzystania zasobów. Podstawowe pomocnicze pytanie badawcze do tej hipotezy sformułowano następująco: Czy centrum usług wspólnych zaimplementowane na grunt publiczny z sektora rynkowego jest korzystnym kierunkiem usprawniania administracji publicznej? Analiza literatury prezentującej wyniki badań empirycznych dotyczących problematyki funkcjonowania CUW w sektorze rynkowym oraz w administracji publicznej na świecie dowodzi, że oszczędności i redukcja kosztów wynikające z efektu skali były jedną, lecz nie jedyną przesłanką tworzenia CUW. Najważniejsze korzyści widoczne zarówno w sektorze rynkowym, jak i w administracji publicznej to: standaryzacja i poprawa jakości świadczonych usług, lepsze wykorzystanie zasobów i możliwość skupienia się na działalności podstawowej, przy jednoczesnym zachowaniu kontroli. Uzyskanie efektu skali przy utrzymaniu kontroli jest jednym z głównych motywów tworzenia CUW w administracji publicznej i odróżnia to rozwiązanie organizacyjne od klasycznego outsourcingu. Wyniki prowadzonych analiz pozwoliły pozytywnie zweryfikować hipotezę H1, w której założono, że centrum usług wspólnych jest przykładem rozwiązania organizacyjnego, które dzięki konsolidacji funkcji wspólnych przynosi wymierne korzyści w postaci standaryzacji procesów, lepszego wykorzystania technologii IT, bardziej racjonalnego wykorzystania zasobów, co stanowiło punkt wyjścia do dalszych rozważań na temat potencjalnej możliwości zastosowania tego narzędzia w ramach rządowej administracji zespolonej w województwie.

Druga hipoteza weryfikowana w tej pracy H2 zakłada, że kluczowymi determinantami wdrożenia centrów usług wspólnych w administracji publicznej w Polsce są uwarunkowania

formalnoprawne oraz organizacyjne, w tym przede wszystkim czynnik ludzki. W celu weryfikacji tej hipotezy sformułowano następujące pomocnicze pytania badawcze:

1. Jakie czynniki decydują o powodzeniu wdrożenia zmian organizacyjnych w administracji publicznej i które z nich są kluczowe?
2. Jakie czynniki determinują sukces wdrożenia centrum usług wspólnych w administracji publicznej w Polsce?

Mając na względzie, że CUW jest głęboką zmianą organizacyjną dokonano analizy czynników determinujących sukces wdrożenia tego narzędzia. Analiza zasad organizacji i działania jednostek sektora finansów publicznych oraz uwarunkowań formalnoprawnych procesu zmian organizacyjnych w administracji publicznej w Polsce, doświadczenia we wdrażaniu CUW w administracji samorządowej i rządowej, w tym występujące w trakcie implementacji problemy i wyzwania, pozwoliły na zidentyfikowanie kluczowych czynników sukcesu.

Jak wynika z kwerendy literatury prezentującej wyniki badań empirycznych dotyczących problematyki funkcjonowania CUW w administracji publicznej w Polsce, analizy dostępnych raportów NIK, analiz ekspertów oraz refleksji uczestników procesu zmian, czynnikami odpowiadającymi za sukces w implementacji CUW w administracji publicznej w Polsce, obok uwarunkowań formalnoprawnych, są odpowiednio przygotowana infrastruktura i czynnik ludzki. Eksperci zwracają uwagę na etap przygotowania struktur, określenie zakresu odpowiedzialności i uprawnień, przygotowanie planów dotyczących zmian kadrowych oraz przygotowanie niezbędnej infrastruktury, w tym głównie infrastruktury informatycznej. Uwarunkowania formalnoprawne, tj. ustawy, rozporządzenia, wytyczne, zasady dotyczące jednostek sektora finansów publicznych są podstawą funkcjonowania administracji i kluczowym ogniwem w trakcie procedowania zmian organizacyjnych w jednostkach sektora finansów publicznych w Polsce. Jednak, co potwierdzają wyniki przeglądu literatury przedmiotu, podstawową determinantą powodzenia są ludzie - pracownicy, kierownicy, szefowie jednostek, politycy i urzędnicy. Od ich wiedzy, kompetencji i zaangażowania, a także nastawienia mentalnego i determinacji we wdrażaniu zmian zależy sukces tych zmian.

Podsumowując, w trakcie przeprowadzonych analiz, jak również badania ankietowego wśród kadry zarządzającej urzędów wojewódzkich i jednostek administracji zespolonej, pozytywnie zweryfikowano hipotezę badawczą H2, która stanowi, że kluczowymi determinantami wdrożenia centrów usług wspólnych w administracji publicznej w Polsce są uwarunkowania formalnoprawne oraz organizacyjne, w tym przede wszystkim czynnik ludzki.

Zaangażowanie i wsparcie kierownictwa oraz umiejętne zarządzanie zmianą i komunikacja to czynniki determinujące skuteczne wprowadzenie zmian organizacyjnych w jednostkach administracji w Polsce - zarówno administracji samorządowej, jak i rządowej.

Hipoteza badawcza H3 zakłada, że koncentracja funkcji wsparcia na szczeblu centralnym nie jest rozwiązaniem optymalnym z punktu widzenia sprawności działania jednostek rządowej administracji zespolonej w województwie. W trakcie badania zidentyfikowano i omówiono przykłady wykorzystania CUW w administracji rządowej w Polsce. Pogłębionej analizie z punktu widzenia odbiorców usług poddano COAR - jeden ze zidentyfikowanych, obligatoryjnych CUW dla jednostek administracji rządowej w Polsce. Badanie COAR umożliwiło udzielenie odpowiedzi na następujące pomocnicze pytania badawcze:

1. Czy powierzenie COAR funkcji centrum usług wspólnych w zakresie zamówień publicznych dla jednostek administracji rządowej w Polsce jest rozwiązaniem optymalnym?
2. Jaki wpływ wywiera Centrum Obsługi Administracji Rządowej - jako obligatoryjne centrum usług wspólnych - na sprawność działania administracji rządowej szczebla wojewódzkiego w Polsce?
3. Jaki model funkcjonalny centrum usług wspólnych byłby korzystny z punktu widzenia sprawności działania rządowej administracji zespolonej w województwie?

Przeprowadzone badanie dowiodło, że choć idea konsolidacji funkcji i zadań jest słusznym kierunkiem usprawniania administracji, to centralnie zlokalizowany, obligatoryjny CUW w obszarze zamówień publicznych nie jest rozwiązaniem skutecznym z perspektywy urzędów wojewódzkich. COAR, który pełni funkcję CUW dla jednostek administracji rządowej, pomimo dobrej bieżącej współpracy i właściwej komunikacji z jednostkami został negatywnie oceniony w aspekcie skuteczności realizacji procesu zamówień publicznych. Negatywnie oceniono również wpływ realizacji tych zamówień przez centralnego zamawiającego na sprawność działania obsługiwanych jednostek w terenie. Gdyby nie ustawowy obowiązek, to badane jednostki w zdecydowanej większości (79% respondentów) nie korzystałyby z usług COAR. Powierzenie COAR funkcji centrum usług wspólnych w zakresie zamówień publicznych dla jednostek administracji rządowej szczebla wojewódzkiego w Polsce nie jest rozwiązaniem optymalnym, gdyż podmiot ten - jako obligatoryjne centrum usług wspólnych -

negatywnie wpływa na sprawność działania tej administracji. Jednocześnie należy zaznaczyć, że dokonując oceny COAR, respondenci dostrzegli sens konsolidacji zadań wspólnych w administracji rządowej na poziomie wojewódzkim.

Podsumowując, przeprowadzone badanie umożliwiło pozytywne zweryfikowanie hipotezy H3, która stanowi, że koncentracja funkcji wsparcia na szczeblu centralnym nie jest rozwiązaniem optymalnym z punktu widzenia sprawności działania jednostek rządowej administracji zespolonej w województwie.

Kolejna hipoteza badawcza H4 zakłada, że rozproszenie organizacyjne funkcji wsparcia oraz brak jednolitych standardów działania w jednostkach tworzących wojewódzką administrację zespoloną stanowią podstawę do wypracowania rozwiązań mających na celu optymalizację struktury przy wykorzystaniu idei centrum usług wspólnych. W celu weryfikacji tej hipotezy sformułowano następujące podstawowe pomocnicze pytania badawcze:

1. Jakie problemy dotyczą rządową administrację zespoloną w województwie?
2. Jak zorganizować rządową administrację zespoloną w województwie, aby szerzej wykorzystać ideę CUW?

Analiza dokumentów statutowych, budżetu i struktury zatrudnienia w jednostkach tworzących rządową administrację zespoloną w województwie małopolskim, jak również badanie ankietowe dotyczące możliwości konsolidacji funkcji wsparcia w wojewódzkiej administracji zespolonej w 16 urzędach wojewódzkich dowiodły, że rządową administrację zespoloną w województwie cechuje zarówno duży stopień rozproszenia, wysokie koszty utrzymania, różnorodność przyjętych rozwiązań organizacyjnych, jak i brak ujednoliconych standardów. Każda z jednostek posiada własną administrację i wyodrębniony, jak się okazuje, niewystarczający budżet na zapewnienie obsługi administracyjno-technicznej i pokrycie bieżących kosztów funkcjonowania. Pomimo funkcjonującego jednolitego systemu obiegu dokumentów zastosowane w poszczególnych JAZ i MUW w Krakowie aplikacje informatyczne są niejednorodne. Kolejnym problemem są wysokie koszty funkcjonowania administracji, wynikające m.in. z rozproszenia jednostek w różnych lokalizacjach. Należy zaznaczyć, że ustawodawca nałożył na wojewodę obowiązek zapewnienia warunków skutecznego działania rządowej administracji zespolonej w województwie (art. 51 pkt 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2025 r., poz. 428). Wojewoda jest również odpowiedzialny za prawidłowość, efektywność i

skuteczność wykorzystania środków finansowych ujętych w budżecie. Analiza praktyk wdrożeniowych wskazywała, że koncepcja wydzielenia centrum usług wspólnych daje najwięcej korzyści organizacjom, które mają rozproszoną strukturę, mają wiele jednostek, gdzie funkcje wsparcia są zarządzane niezależnie i dublują się w każdej jednostce, procesy i procedury nie są ustandaryzowane, a poszczególne jednostki są zbyt małe, żeby wykorzystać narzędzia informatyczne lub automatyzację. Jak wynika z przeprowadzonego badania, sytuacja taka cechuje rządową administrację zespoloną w województwie. Analiza struktury, zadań oraz kosztów obsługi administracyjno-technicznej w jednostkach tworzących rządową administrację zespoloną w województwie małopolskim wykazały, że potencjalne oszczędności wynikające z uwspólnienia tej obsługi wynoszą w skali roku ok. 16,5 mln zł, a potencjalne oszczędności wynikające z konsolidacji siedzib sięgają 1,2 mln zł rocznie. W związku z powyższym konsolidacja zadań wspólnych, konsolidacja siedzib, uwspólnienie oraz standaryzacja procesów i powołanie do życia CUW obejmującego podmiotowo wszystkie jednostki administracji zespolonej ujęte w budżecie wojewody wydaje się optymalnym rozwiązaniem mających na celu poprawę efektywności i skuteczności ich działania.

Podsumowując przeprowadzone badanie pozwoliło pozytywnie zweryfikować hipotezę badawczą H4, w której założono, że rozproszenie organizacyjne funkcji wsparcia oraz brak jednolitych standardów działania w jednostkach tworzących wojewódzką administrację zespoloną stanowią podstawę do wypracowania rozwiązań mających na celu optymalizację struktury przy wykorzystaniu idei centrum usług wspólnych.

W trakcie badania przeanalizowano przykład rozwiązania mającego na celu standaryzację zadań związanych z obsługą informatyczną, polegającego na wdrożeniu jednolitego systemu informatycznego w jednostkach administracji zespolonej w Małopolsce. Celem prowadzonego badania była ocena wpływu wdrożenia jednolitego systemu informatycznego na sprawność działania jednostek tworzących rządową administrację zespoloną w Małopolsce oraz możliwość konsolidacji pozostałych procesów obsługowych.

Hipoteza badawcza H5 stanowi, że wdrożenie jednolitego systemu informatycznego w jednostkach administracji zespolonej w Małopolsce usprawnia pracę i pozytywnie wpływa na efektywność i skuteczność ich działania. Badanie to umożliwiło udzielenie odpowiedzi na następujące pomocnicze pytania badawcze:

1. Czy wdrożenie jednolitego systemu informatycznego wpływa na sprawność funkcjonowania jednostek administracji zespolonej i jakość świadczonych przez nich usług?

2. Jakie są rezultaty wspólnego systemu obiegu dokumentów – czy i jak jednolity system informatyczny obiegu dokumentów wpływa na standaryzację, podniesienie jakości świadczonych usług, oszczędności finansowe?

3. Jakie kolejne funkcje można konsolidować?

Przegląd dokumentacji projektu pn. „Rozbudowa systemu udostępniania e-usług publicznych w administracji publicznej w Małopolsce” oraz badanie ankietowe przeprowadzone wśród uczestników tego projektu potwierdziły jego skuteczność. W każdym z analizowanych kryteriów oceny wpływu projektu informatycznego na efektywność i skuteczność działania jednostki, tj. terminowości, efektywnej komunikacji z urzędami, jakości pracy i bieżącej współpracy z urzędem, został on oceniony zdecydowanie pozytywnie. Ponadto, jak wynika z analizy sprawozdań, dzięki realizacji wspólnego projektu informatycznego osiągnięto zakładane cele związane z udostępnieniem e-usług publicznych i zapewnieniem bezpieczeństwa systemu informatycznego. Tym samym za pozytywne należy uznać rozwiązanie mające na celu ujednolicenie procesów i programów wspierających pracę w administracji rządowej. Równolegle przeprowadzono wywiady pogłębione z kierownikami jednostek administracji zespolonej w Małopolsce na temat możliwości konsolidacji kolejnych funkcji i wykorzystania idei CUW w administracji rządowej w województwie w szerszym zakresie, rozpatrując potencjalny zakres CUW, korzyści, zagrożenia oraz czynniki determinujące wprowadzenie zmian.

Przeprowadzone badanie, w tym ocena efektów wdrożonego projektu informatycznego, pozwoliło pozytywnie zweryfikować hipotezę H5, która zakładała, że wdrożenie jednolitego systemu informatycznego w jednostkach administracji zespolonej w Małopolsce usprawnia pracę i pozytywnie wpływa na efektywność i skuteczność ich działania.

Badanie dowiodło również, że realizacja wspólnych projektów, wdrażanie jednorodnych rozwiązań, uwspólnianie obsługi i standaryzacja procesów jest właściwym kierunkiem na drodze do poprawy funkcjonowania jednostek i ich efektywności. Stanowi też bardzo dobry wstęp do pogłębiania rozważań na temat sensu wdrażania idei centrum usług wspólnych w rządowej administracji zespolonej w województwie w szerszym zakresie, zwłaszcza w obliczu nurtujących ją problemów.

Wyniki badania ankietowego oraz informacje uzyskane podczas wywiadów pogłębionych z kierownikami jednostek administracji zespolonej wskazują, że istnieje potencjał do konsolidacji funkcji wsparcia w jednostkach administracji rządowej w województwie przy wykorzystaniu idei CUW, zwłaszcza że koncentracja tych zadań i funkcji na szczeblu centralnym okazała się rozwiązaniem nieoptymalnym z punktu widzenia sprawności działania jednostek rządowej administracji zespolonej w województwie. Pracownicy jednostek tworzących rządową administrację zespoloną w województwie wraz z urzędem wojewódzkiego są świadomi problemów organizacyjnych oraz poszukują rozwiązań optymalizujących działalność i obniżających rosnące bieżące koszty funkcjonowania. W obliczu zidentyfikowanych problemów organizacyjno-finansowych badane jednostki dostrzegają sens w działaniach zmierzających do konsolidacji zadań wspólnych. Wśród korzyści płynących z wdrożenia idei centrum usług wspólnych wymieniano głównie standaryzację procesów, podniesienie jakości obsługi dzięki wymianie doświadczeń i możliwość korzystania ze wspólnych narzędzi informatycznych. Możliwość skupienia się na działalności podstawowej i lepsze wykorzystanie zasobów również są wskazywane jako potencjalne korzyści z utworzenia CUW w administracji rządowej szczebla wojewódzkiego w Polsce.

Przeprowadzone badanie pozwoliło również określić realny zakres przedmiotowy CUW w ramach rządowej administracji zespolonej w województwie. Biorąc pod uwagę złożony proces zmian, z punktu widzenia badanych jednostek, właściwe jest przyjęcie modelu centrum fakultatywnego, wielozadaniowego i ewolucyjnego. Za najbardziej zasadny obszar do uwspólnienia w pierwszej fazie zmian uznano administrowanie nieruchomościami, obsługę logistyczną i informatyczną. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że badane jednostki, dostrzegając sens konsolidacji zadań i funkcji, jako główne ryzyka w związku z powierzeniem zadań obsługowych innej jednostce wymieniają ograniczenie możliwości decydowania o kadrach oraz zakłócenia w bieżącym funkcjonowaniu. Nieprzygotowanie infrastruktury i nierealny harmonogram wdrożenia to również ważne zagrożenia wskazywane przez badane jednostki.

Dodatkowo zapytano respondentów o opinię w kwestii sposobu wdrożenia konkretnych rozwiązań: czy obligatoryjnie narzucić model, czy też pozostawić dowolność kierownikom jednostek i umożliwić fakultatywne podejście do zmian. Wydaje się, że właściwym kierunkiem jest wypracowanie i stworzenie uregulowań formalnoprawnych umożliwiających wprowadzenie szczegółowych rozwiązań na poziomie każdego z województw, tak aby CUW

stanowił dobrowolną i względnie elastyczną formułę zapewnienia przez wojewodę szeroko rozumianego wsparcia na rzecz własnych struktur organizacyjnych. To na co wskazują kierownicy jednostek to kwestia właściwego przygotowania i włączenia w proces wszystkich zainteresowanych jednostek. Wyniki badania wskazują, że elastyczność i etapowe podejście do zmian pozwoli na osiąganie korzyści w dłuższej perspektywie, umożliwi poszerzenie zakresu przedmiotowego i podmiotowego, przyjęcie form prawnych umożliwiających samorozwój i wdrażanie innowacji. W efekcie CUW w administracji rządowej mógłby stać się centrum kompetencji, analogicznie jak w sektorze rynkowym.

Podsumowując, przeprowadzone badanie oraz pozytywna weryfikacja hipotez badawczych dowiodły, że CUW może być skutecznym narzędziem zarządzania i może korzystnie wpłynąć na efektywność i skuteczność zadań realizowanych przez jednostki rządowej administracji zespolonej w województwie. CUW jest konstrukcją organizacyjną, która może łączyć korzyści umiejętnie stosowanych centralizacji i decentralizacji, zapewniając utrzymanie kontroli nad decyzjami, przy jednoczesnym zapewnieniu efektu skali. Niezwykle ważne jest więc znalezienie odpowiednich proporcji. Należy również mieć na względzie, że wdrożenie CUW jest głęboką zmianą organizacyjną, a kluczowymi determinantami skutecznego wprowadzenia w życie każdej zmiany w administracji publicznej są uwarunkowania formalnoprawne oraz organizacyjne, w tym przede wszystkim czynnik ludzki. Wypracowanie ram formalnoprawnych dających możliwość powołania CUW oraz wyboru optymalnego modelu funkcjonalnego i formy prawnej, które determinują relacje pomiędzy CUW a korzystającymi z jego usług jednostek, jak również zakresu podmiotowego i przedmiotowego nowego podmiotu, to warunek konieczny, lecz niewystarczający. Rozwiązanie wdrożone w jednostkach samorządu terytorialnego warto przenieść do sektora rządowego.

Punktem wyjścia do rozważań na temat CUW w administracji rządowej szczebla wojewódzkiego w Polsce powinna być zwierzchnia rola wojewody i zespolenie finansowe jednostek tworzących rządową administrację zespoloną w województwie. Z przepisów ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wynika, że organy administracji zespolonej nieposiadające własnego aparatu pomocniczego przewidzianego przez ustawodawcę w ustawach regulujących działanie i organizację tych organów korzystają z zasobów kadrowych urzędu wojewódzkiego. Ustawodawca zawarł zasady organizacji i działania poszczególnych służb w odrębnych regulacjach, dlatego też konieczne jest przeanalizowanie i zmiana ustaw odnoszących się do organów administracji zespolonej pod

kątem zapewnienia przez ustawodawcę aparatu pomocniczego, jak również struktury organizacyjnej każdej z jednostek wchodzących w skład rządowej administracji zespolonej w województwie. Można rozważyć - jako podstawę utworzenia wojewódzkiego centrum usług wspólnych - wypracowanie aktu prawnego w randze ustawy o powołaniu centrów usług wspólnych oraz zmianie niektórych ustaw, który określiłby zasady funkcjonowania, strukturę organizacyjną oraz zakres realizowanych zadań. Jednak wydaje się, że rozwiązanie to mogłoby zostać wdrożone dopiero po przeprowadzeniu i analizie pilotażowych wdrożeń w wybranych województwach. Centrum usług wspólnych nie może być celem samym w sobie, lecz narzędziem pozwalającym na zwiększenie sprawności instytucjonalnej. Celem, który powinien przyświecać planowanym w tym zakresie pracom jest racjonalizacja i optymalizacja struktur oraz zwiększenie efektywności działania urzędów. Jak wykazała analiza, centrum usług wspólnych jest wydzielonym podmiotem, lecz wciąż pozostaje w strukturze organizacji i pod jej kontrolą. Projektując zmiany organizacyjne, należy mieć na uwadze istotę tego rozwiązania, ryzyka oraz omówione wcześniej czynniki sukcesu. Przygotowanie ludzi, procesów i niezbędnej infrastruktury, w tym lokalizacji CUW, a także narzędzi wspierających pracę to podstawowe warunki wprowadzenia idei centrum usług wspólnych w życie.

Analizując możliwości implementacji CUW na poziomie wojewódzkim, nie można wykluczyć opcji konsolidowania zadań i zawierania umów/porozumień z jednostkami administracji niezespolonej działającej na terenie województwa. Nie można też odrzucić wariantu zakładającego celowość konsolidacji zadań w porozumieniu z jednostkami administracji samorządowej na danym terenie. Kwestie te jednak wymagają dalszych badań w tym obszarze.

Literatura

- 3 Regionalna Baza Logistyczna. (2023). *Zadania*. <https://3rblog.wp.mil.pl/pl/pages/zadania-2017-01-16-4/> (dostęp: 12.05.2023).
- 32 Zamojski Wojskowy Oddział Gospodarczy im. Hetmana Wielkiego Koronnego Jana Zamoyskiego. (2023). *Zadania*. <https://32wog.wp.mil.pl/pl/pages/zadania-2017-01-16-4/> (dostęp: 12.05.2023).
- 45 Wojskowy Oddział Gospodarczy. (2023). *Zadania*. <https://45wog.wp.mil.pl/pl/pages/zadania-2017-01-16-4/> (dostęp: 12.05.2023).
- ABSL. (2020). *Sektor nowoczesnych usług biznesowych w Polsce 2020*.
- ABSL. (2021). *Sektor nowoczesnych usług biznesowych w Polsce 2021*. <https://absl.pl/pl/raport/sektor-nowoczesnych-uslug-biznesowych-w-polsce-2021> (dostęp: 6.06.2022).
- ABSL. (2022). *Sektor nowoczesnych usług biznesowych w Polsce 2022*. <https://absl.pl/pl/raport/sektor-nowoczesnych-uslug-biznesowych-w-polsce-2022> (dostęp: 3.09.2022).
- ABSL. (2024). *Sektor nowoczesnych usług biznesowych w Polsce 2024*. <https://absl.pl/pl/raport/sektor-nowoczesnych-uslug-biznesowych-w-polsce-2024> (dostęp: 30.01.2025).
- Banachowicz, E. (2008). Centra Usług Wspólnych stan obecny i perspektywy rozwojowe. W: A. Szymaniak (red.), *Globalizacja usług: Outsourcing, offshoring i shared services centers*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Bergeron, B. (2003). *Essentials of Shared Services*. John Wiley & Sons.
- Bevir, M. (2009). Decentryczna teoria rządzenia. *Zarządzanie Publiczne*, 3(9), 81–98.
- Biała Księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów. (2009). (2009/C 211/01) (Dz.U.UE C z dnia 4 września 2009 r.). <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/biala-ksiega-w-sprawie-wielopoziomowego-sprawowania-rzadow-67897855> (dostęp: 1.12.2022).
- Białynicki-Birula, P. (2021). The Role of Public Authorities and Other Business Environment Institutions in the Territorial Embedding of Offshore Firms in Krakow. W: Ł. Mamica (red.), *Outsourcing in European Emerging Economies. Territorial Embeddedness and Global Business Services*. Routledge.
- Bondarouk, T. (2011). A Framework for the Comparative Analysis of HR Shared Services Models. W: *Electronic HRM in Theory and Practice. Advanced Series in Management* (Vol. 8) (s. 83–104). Emerald. [https://doi.org/10.1108/S1877-6361\(2011\)0000008009](https://doi.org/10.1108/S1877-6361(2011)0000008009)
- Borman, M. (2010). Characteristics of a Successful Shared Services Centre in the Australian Public Sector. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 4(3), 220–231. <https://doi.org/10.1108/17506161011065208>
- Borucka, A. (2014). Problemy w funkcjonowaniu Wojskowych Oddziałów Gospodarczych. *Gospodarka Materialowa i Logistyka*, 5, 57–73.
- Brand, A. (2006). *The Politics of Shared Services. What Are the Underlying Barriers to a More Successful Shared Services Agenda?* Shared Services and Management. A Guide for Councils. Local Government Network.
- Burns, T., & Yeaton, K.G. (2008). *Success Factors for Implementing Shared Services in Government*. IBM Center for the Business of Government. <https://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/BurnsYeatonReport.pdf> (dostęp: 4.08.2020).
- Chmaj, M. (red.). (2012). *Administracja rządowa w Polsce*. Difin.
- Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386–405. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>
- Ciesielska, D., & Radło, M.-J. (2011). *Outsourcing w praktyce*. Poltext.

- Ciołek, M. (2018). Rozliczanie kosztów centrów usług wspólnych przy niepełnym wykorzystaniu zasobów. *Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej*, 30, 39–50. <https://doi.org/10.17512/znpcz.2018.2.04>
- COI. (2020). *O nas*. <https://www.coi.gov.pl/o-nas> (dostęp: 28.07.2020).
- Commission of the European Communities. (2001). European Governance: A White Paper. COM(2001) 428.
- Corradini, F., Polzonetti, A., & Riganelli, O. (2009). Shared Services for Supporting Online Public Service Delivery in Rural Areas. *International Journal of Electronic Democracy*, 1(2), 188–202. <https://doi.org/10.1504/IJED.2009.028546>
- Czepelak, Z. (2016). Możliwości racjonalizacji kosztów działania placówek oświatowo-wychowawczych. W: I. Wieczorek (red.), *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego. Wybrane aspekty*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- de Barros Neto, J.P. (2017). Considerations on the Shared Service Center in Public Administration Based on the Implementation of CEOFI-SP in Brazilian Post Office. *International Journal of Humanities and Social Science Invention*, 6(1), 28–36.
- de Vries, J. (2010). Is New Public Management Really Dead? *OECD Journal on Budgeting*, 10(1).
- Decyzja Nr 503/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 grudnia 2006 r. w sprawie wdrożenia programu pilotażowego oddzielenia w wojskowych jednostkach budżetowych funkcji finansowo-gospodarczych od operacyjno-szkoleniowych. Dz.Urz.MON.2006.22.293. <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-resortowe/wdrozenie-programu-pilotazowego-oddzielenia-w-wojskowych-jednostkach-34100560> (dostęp: 12.05.2023).
- Dollery, B., Akimov, A., & Byrnes, J. (2007). *An Analysis of Shared Local Government Services in Australia* (Working Paper Series No. 05-2007). Centre for Local Government, School of Economics, University of New England.
- Druk nr 2656. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2656> (dostęp: 1.10.2023).
- Druk nr 826. Poselski projekt ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=826> (dostęp: 6.10.2023).
- Elston, T., & Dixon, R. (2017). *The Effect of Shared Service Centres on Administrative Intensity in English Local Government: A Longitudinal Evaluation* (Working Paper Series No. BSG-P-2017/021). Blavatnik School of Government, University of Oxford.
- Elston, T., & MacCarthaigh, M. (2016). Sharing Services, Saving Money? Five Risks to Cost-saving When Organizations Share Services. *Public Money and Management*, 36(5), 349–356. <https://doi.org/10.1080/09540962.2016.1194081>
- European Commission: Directorate-General for Structural Reform Support, & Thijs, N. (2021). *The Organisation of Shared Service Centres (SSCs) in Public Administration*. Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c8337711-2d67-11ec-bd8e-01aa75ed71a1/language-en> (dostęp: 10.10.2022)
- Financial Sustainability Review Board. (2005). *Rising to Challenge*. South Australian Local Government Association.
- Foltys, J.P. (2018). *Outsourcing: Idea, koncepcja, standard*. TNOiK „Dom Organizatora”.
- Forsal.pl. (2012). *Nowa struktura w polskiej armii: Wojskowe Oddziały Gospodarcze*. <https://forsal.pl/artykuly/589227,nowa-struktura-w-polskiej-armii-wojskowe-oddzialy-gospodarcze.html> (dostęp: 12.05.2023).
- Gawłowski, R., & Modrzyński, P. (2018). Samorządowe Centra Usług Wspólnych – praktyka funkcjonowania. *Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. Ekspertyzy i Opracowania*, 51
- GOV.PL. (2023). *Krajowa Administracja Skarbowa*. <https://www.gov.pl/web/kas> (dostęp: 6.10.2023).

- Górecki, J. (2021). Krakow vs. Other Polish Destinations of Outsourcing, Offshoring, and the Global Business Services Sector. W: Ł. Mamica (red.), *Outsourcing in European Emerging Economies. Territorial Embeddedness and Global Business Services*. Routledge.
- Górniak, J. (2005). Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej. W: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Griffin, R. (2003). *Podstawy zarządzania organizacjami*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hardt, Ł. (2009). *Ekonomia kosztów transakcyjnych – geneza i kierunki rozwoju*. Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Hauke-Lopes, A. (2018). Proces tworzenia Centrum Usług Wspólnych na przykładzie Grupy Euroflorist. *Studia Oeconomica Posnaniensia*, 6(4), 79–93. <https://doi.org/10.18559/SOEP.2018.4.5>
- Hausner, J. (red.). (2005). *Administracja publiczna*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hausner, J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hausner, J., Jessop, B., & Mazur, S. (red.). (2016). *Governance: Wybór tekstów klasycznych*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hawrysz, L. (2015). Centra Usług Wspólnych w sektorze publicznym w Polsce. *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, 5(784), 50–57.
- Herbert, I., & Seal, W. (2010). *Shared Services as an Organisational Hybrid and the Role of Management Accounting*. Loughborough University Business School.
- Herbert, I.P., & Seal, W. (2012). Shared Services as a New Organisational Form: Some Implications for Management Accounting. *The British Accounting Review*, 44(2), 83–97. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2012.03.006>
- Hood, Ch. (1991). Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Inwestycje.pl (2024). *Nowa faza wzrostu sektora nowoczesnych usług biznesowych – raport ABSL*. <https://inwestycje.pl/konferencje/nowa-faza-wzrostu-sektora-nowoczesnych-uslug-biznesowych-raport-absl/> (dostęp: 30.01.2025).
- Izdebski, H. (1997). *Historia administracji* (wyd. 4). Liber.
- Izdebski, H. (2005). Badania nad administracją publiczną. W: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Izdebski, H. (2007). Od administracji publicznej do public governance. *Zarządzanie Publiczne*, 1(1), 7–20.
- Izdebski, H., & Kulesza, M. (2004). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Liber.
- Janssen, M. (2007). *Governance and Design Issues of Shared Service Centers*.
- Janssen, M., & Joha, A. (2006). Motives for Establishing Shared Service Centers in Public Administration. *International Journal of Information Management*, 26(2), 102–115. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2005.11.006>
- Janssen, M., Kamal, M., Weerakoddy, V., & Joha, A. (2012). Shared Services as a Collaboration Strategy and Arrangement in Public Service Networks. W: *2012 45th Hawaii International Conference on System Sciences, Maui, HI, USA* (s. 2218–2227). <https://doi.org/10.1109/HICSS.2012.527>
- Jarka, S. (2011). Ewolucja koncepcji outsourcingu w przedsiębiorstwach. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, 13(1), 152–156.
- Jessop, B. (2007). Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: Refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia. *Zarządzanie Publiczne*, 2(2), 5–25.
- Kielbus, M. (2016). Cele tworzenia samorządowych centrów usług wspólnych. W: K.M. Ziemiński, I.M. Wieczorek (red.), *Prawne aspekty organizacji i funkcjonowania samorządowych centrów usług*

- wspólnych (wyd. 1). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <http://dx.doi.org/10.18778/8088-287-4.02>
- Kieżun, W. (red.). (2015). *Sprawniejsze państwo*. Wydawnictwo Poltext.
- Klijn, E., & Koppenjam, F.M. (2000). Public Management and Policy Networks. Foundations of a Network Approach to Governance. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2(2), 135–158. <https://doi.org/10.1080/14719030000000007>
- KM Management Consulting. (2005). *Shared Service in Queensland Local Government*. Local Government Association of Queensland.
- Knosala, E. (2005). *Zarys nauki administracji*. Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Sage.
- Kopyciński, P. (2021). The Embeddedness of Firms and Employees in Central Europe: Krakow as an Offshoring and Outsourcing Centre. W: Ł. Mamica (red.) *Outsourcing in European Emerging Economies. Territorial Embeddedness and Global Business Services*. Routledge.
- Kotarbiński, T. (1975). *Traktat o dobrej robocie* (wyd. 6). Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Kozuch, B. (2004). *Zarządzanie publiczne: W teorii i praktyce polskich organizacji*. Placet.
- KPMG. (2022). *Centra usług wspólnych i outsourcing procesów biznesowych – trendy 2022*. Raport o perspektywie branży SSC/BPO na najbliższe lata: „KPMG Sourcing Trend Radar 2022”.
- Kulesza, M., & Sześciło, D. (2013). *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*. Wolter Kluwer Polska SA.
- Lane, J.E. (1993). *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. Sage.
- Local Government Association. (2020). *Shared Services*. <https://www.local.gov.uk/our-support/efficiency-and-income-generation/shared-services> (dostęp: 10.07.2020).
- Łoś-Strychowska, E. (2008). Centrum usług wspólnych – magia, mit, konieczność. W: A. Szymaniak (red.), *Globalizacja usług: Outsourcing, offshoring i shared services centers*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Łukaszczyk, Z. (2017). Centrum usług wspólnych sposobem na redukcję kosztów i standaryzację procesów przedsiębiorstwa na przykładzie KHW S.A. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej*, 101, 299–313.
- Łukaszczyk, Z. (2018). Centrum usług wspólnych szansą na optymalizację kosztów i standaryzację procesów w jednostkach samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej*, 121, 301–314.
- Maatman, M., & Bondarouk, T. (2014). Value Creation by Transactional Shared Services Centers: Mapping Capabilities. W: T. Bondarouk (red.), *Shared Service as a New Organizational Form. Advanced Series in Management* (Vol. 13). Emerald. <https://doi.org/10.1108/S1877-636120140000013008>
- MAiC. (2013). *Ocena sytuacji samorządów lokalnych z 2013 roku*.
- Mamica, Ł. (red.). (2021). *Outsourcing in European Emerging Economies. Territorial Embeddedness and Global Business Services*. Routledge.
- Marciniak, E.M., & Szczupaczyński, J. (red.). (2017). *Nowe idee zarządzania publicznego: Wyzwania i dylematy*. Dom Wydawniczy Elipsa.
- Marciniak, R. (2014). Global Shared Service Trends in the Central and Eastern European Markets. *Entrepreneurial Business Economics Review*, 2(3), 63–78. <https://doi.org/10.15678/EBER.2014.020306>
- Mazur, S. (2008). Historia administracji publicznej. W: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Mazur, S. (red.). (2016). *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym: Od modelu do paradygmatu?* Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- McIvor, R., McCracken, M., & McHugh, M. (2011). Creating Outsourced Shared Services Arrangements: Lessons from the Public Sector. *European Management Journal*, 29(6), 448–461. <https://doi.org/10.1016/j.emj.2011.06.001>
- Micek, G., Działek, J., & Górecki, J. (2010). *Centra usług w Krakowie i ich relacje z otoczeniem lokalnym*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Młodzik, E. (2015). Założenia koncepcji New Public Management. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Współczesne Problemy Ekonomiczne. Globalizacja. Liberalizacja. Etyka*, 11, 185–193. <https://doi.org/10.18276/wpe.2015.11-17>
- Modrzyński, P. (2018). Globalne trendy w zarządzaniu publicznym – przykład centrów usług wspólnych. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie*, 129, 297–311.
- Modrzyński, P. (2024). *Digitalizacja Samorządowych Centrów Usług Wspólnych w Polsce*. Wolters Kluwer.
- Modrzyński, P., & Gawłowski, R. (2018). *Powiatowe Centra Usług Wspólnych w Polsce. Rok 2018. Raport*. Związek Powiatów Polskich.
- Modrzyński, P., Gawłowski, R., & Modrzyńska, J. (2019). *Samorządowe Centra Usług Wspólnych. Analiza funkcjonowania i ocena efektywności świadczonych usług. Raport 2019*.
- MRPiPS. (2021). *Centra Usług Społecznych*. <https://efs.mrips.gov.pl/dowiedz-sie-wiecej/centra-uslug-spoecznych#Mapa%20CUS-%C3%B3w%20w%20Polsce> (dostęp: 10.10.2023).
- NIK. (2020). *Stan organizacji Krajowej Administracji Skarbowej*. Wystąpienie pokontrolne. Nr ewidencyjny: 159/2019/P/18/009/KBF. <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/18/009/> (dostęp: 3.09.2022).
- NIK. (2025). *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/12 – województwo małopolskie*. Informacja o wynikach kontroli. LKR.430.1.1.2025. Nr ewidencyjny: 31/2025/P/25/001/LKR.
- NSSO. (2024). <https://www.nss.gov.ie/en/> (dostęp: 30.01.2024).
- OECD. (2010). *Value for Money in Government: Public Administration after “New Public Management”*. OECD Publishing.
- Offe, C. (2012). Governance – „puste pojęcie” czy naukowy program badawczy? *Zarządzanie Publiczne*, 3(21), 97–102.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*. Media Rodzina.
- Osborne, S.P. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.
- Owsiak, S. (2005). *Finanse Publiczne: Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pniewski, K. (2008). Od decyzji do implementacji: Praktyczne aspekty budowy Centrum Usług Księgowych Wspólnych. W: A. Szymaniak (red.), *Globalizacja usług: Outsourcing, offshoring i shared services centers*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Pollitt, Ch. (2007). The New Public Management: An Overview of Its Current Status. *Administrative Science Quarterly*, 52, 110–115.
- Pollitt, Ch., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press.
- Porter, M.E. (2006). *Przewaga konkurencyjna: Osiąganie i utrzymywanie lepszych wyników*. Wydawnictwo Helion.
- Prahalad, C.K., & Hamel, G. (1990). The Core Competence of the Corporation. *Harvard Business Review*, May–June, 79–91.
- PwC. (b.d.). *Global Business Services*. <https://www.pwc.pl/en/services/consulting/shared-service-centres.html> (dostęp: 10.10.2022).

- Raudla, R., & Tammel, K. (2015). Creating Shared Service Centres for Public Sector Accounting. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 28(2), 158–179. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-06-2013-1371>
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governance without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.
- Rudolf, W. (2010). Koncepcja Governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica*, 245, 73–82.
- Rydlewski, G. (2015). *Modernizacja administracji: Studium polityk administracyjnych w Polsce*. Dom Wydawniczy Elipsa.
- Sandford, M. (2015). *Local Government: New Models of Service Delivery*. House of Commons Library.
- Sandford, M. (2019). *Local Government: Alternative Models of Service Delivery* (Briefing Paper No. 05950). House of Commons Library. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05950/SN05950.pdf> (dostęp: 28.07.2020).
- Sandford, M. (2020). *Local Government in England: Structures* (Briefing Paper No. 07104). House of Commons Library. <https://democracy.stratford.gov.uk/documents/s56982/Appendix%20-%20Cabinet%20WDC%20Merger%20Report%20-%20Parliamentary%20Briefing.pdf> (dostęp: 3.09.2022).
- Schwarz, G. (2014). *Public Shared Service Centers: A Theoretical and Empirical Analysis of US Public Sector Organizations*. Cambridge.
- Słowikowski, A. (2018). Regionalne bazy logistyczne i wojskowe oddziały gospodarcze w systemie zabezpieczenia logistycznego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. *Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej*, 4(28), 313–329.
- Smith, A. (2020). *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* (t. 1). Wydawnictwo Naukowe PWN.
- SSON. (b.d.). <https://www.ssonetwork.com/> (dostęp: 3.09.2022).
- SSON. (2019). *State of the Shared Services Market Report 2019. Europe*. Pobrano z lokalizacji SSON.
- SSON. (2020). *COVID-19 and Its Impact on Shared Services Delivery Models. Analysis of the Impact on Shared Services Operations in APAC Report*.
- SSON. (2022). *Global State of the Shared Services & Outsourcing Industry Report 2022*. <https://www.ssonetwork.com/global-business-services/special-reports/global-state-of-the-shared-services-outsourcing-industry-report-2022> (dostęp: 3.09.2022).
- Stabryła, A. (2009). Identyfikacja procesów jako stadium przygotowawcze w projektowaniu usprawnień. W: S. Nowosielski (red.), *Podejście procesowe w organizacjach*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Statut Centrum Informatyki Resortu Finansów. Załącznik do Zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 lipca 2024 r. (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 73). <https://www.cirf.gov.pl/wp-content/uploads/2024/08/Statut-CIRF-z-dn.-01.08.2024.pdf> (dostęp: 10.10.2023).
- Stoker, G. (2008). Zarządzanie jako teoria: Pięć propozycji. *Zarządzanie Publiczne*, 4, 109–121.
- Strategia Sprawne Państwo 2020. (2011). Projekt. <https://www.gov.pl › SSP-20-12-2012.pdf> PDF (dostęp: 3.09.2022).
- Strikwerda, J. (2014). Shared Service Centers: From Cost Saving to New Ways of Value Creation and Business Administration. W: T. Bondarouk (red.), *Shared Service as a New Organizational Form. Advanced Series in Management* (Vol. 13). Emerald. <https://doi.org/10.1108/S1877-636120140000013000>

- Supernat, J. (2003). *Instrumenty działania administracji publicznej: Studium z nauki administracji*. Kolonia Limited.
- Szukalski, S.M. (2012). Procesowe i organizacyjne innowacje w centrach usług wspólnych. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomia*, 268.
- Szukalski, S.M., & Wodnicka, M. (2016). *Oursourcing: Metodyka przygotowywania procesów i ocena efektywności*. Difin.
- Szumowski, W. (2014). Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji. *Nauki o zarządzaniu*, 4(21).
- Szwarc, J. (2009). Warto wprowadzać centra usług wspólnych. Raport specjalny – oszczędności w samorządzie. *EDS*, 3(10).
- Szymaniak, A. (red.). (2008) *Globalizacja usług: Outsourcing, offshoring i shared services centers*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Świetla, K. (red.). (2017). *Współczesne koncepcje adaptacji rozwiązań rachunkowości i rewizji finansowej w kontekście gospodarki opartej na usługach*. Difin.
- Świetla, K., & Wójcik-Jurkiewicz, M. (2017). Centrum Usług Wspólnych współczesną koncepcją adaptacji rozwiązań biznesowych na poziomie samorządów. W: K. Świetla (red.), *Współczesne koncepcje adaptacji rozwiązań rachunkowości i rewizji finansowej w kontekście gospodarki opartej na usługach*. Difin.
- Tambo, T., & Bækgaard, L. (2014). Transitioning to Government Shared Services Centres: A Systems View. W: P. Saha (red.), *A Systemic Perspective to Managing Complexity with Enterprise Architecture* (s. 361–391). IGI Global Scientific Publishing. <https://doi.org/10.4018/978-1-4666-4518-9.ch01>
- Tammel, K. (2017). Shared Services and Cost Reduction Motive in the Public Sector. *International Journal of Public Administration*, 40(9), 792–804. <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1204617>
- Torfin, J. (2010). Teoria rządzenia sieciowego: W stronę drugiej generacji. *Zarządzanie Publiczne*, 2(13).
- Trendall, S. (2020). *How Can Local Government Get It Right on Shared Services?* PublicTechnology. <https://www.publictechnology.net/articles/features/how-can-local-government-get-it-right-shared-services> (dostęp: 10.07.2020).
- Trocki, M. (2001). *Outsourcing: Metoda restrukturyzacji działalności gospodarczej*. PWE.
- Ulrich, D. (1995). Shared Services: From Vogue to Value. *Human Resource Planning*, 18(3), 12–23.
- Valle de Souza, S., & Dollery, B. (2011). Shared Services in Australian Local Government: The Brighton Common Service Model. *Journal of Economic and Social Policy*, 14(2), 4.
- Walsh, P., McGregor-Lowndes, M., & Newton, C.J. (2008). Shared Services: Lessons from Public and Private Sectors for the Nonprofit Sector. *The Australian Journal of Public Administration*, 67(2), 200–212. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2008.00582.x>
- Weber, M. (2002). *Gospodarka i społeczeństwo: Zarys socjologii rozumiejącej*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Williamson, O.E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *The American Journal of Sociology*, 87(3), 548–577.
- Wirtz, J., Tuzovic, S., & Ehret, M. (2015). Global Business Services: Increasing Specialization and Integration of the World Economy as Drivers of Economic Growth. *Journal of Service Management*, 26(4), 565–587. <https://doi.org/10.1108/JOSM-01-2015-0024>
- Wojsko Polskie. (2023.). *Zadania*. <https://www.wojsko-polskie.pl/iwsp/zadania/> (dostęp: 12.05.2023).
- Zawicki, M. (2002). *Obszary zarządzania oraz wskaźniki opisowe w metodzie rozwoju instytucjonalnego*. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

- Zawicki, M. (2007). Instrumenty nowego zarządzania publicznego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 759, 141–172.
- Zawicki, M. (2011). *Nowe zarządzanie publiczne*. PWE.
- Zawicki, M. (2021). The Degree of Embeddedness of the Business Process Outsourcing Sector in the Visegrad Group in the Context of Its Current Development Trends and Case Study Findings. W: Ł. Mamica (red.), *Outsourcing in European Emerging Economies. Territorial Embeddedness and Global Business Services*. Routledge.
- Zieliński, E. (2013). *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*. Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna w Warszawie.
- Zimmerman, J. (2008). *Prawo administracyjne*. Wolters Kluwer.

Akty prawne

- Dyrektywa Komisji 2006/73/WE z dnia 10 sierpnia 2006 r. wprowadzająca środki wykonawcze do dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tejże dyrektywy (Dz. Urz. UE L 241 z 2.09.2006).
- Uchwała nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. 2013 poz. 136).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. 2024 poz. 115).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. 2025 poz. 636).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. 2007.44.287 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz.U. 2024 poz. 1443).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. 2005 r. poz. 908 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576).
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz.U. 2019 poz. 1668 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. 2019 poz. 2178 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz.U. 2021 poz. 974 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. 2019 poz. 2140 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2025 poz.1338 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. 2022 poz. 2629 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 poz.1045).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2016 poz. 1947).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. 2021 poz. 1082 ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 roku o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (DZ.U. 2019, poz. 1818)
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2019 poz. 2019).
- Załącznik do Zarządzenia Nr 20 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2016 r. Statut Instytucji Gospodarki Budżetowej Centrum Obsługi Administracji Rządowej.

- Zarządzenie Nr 1 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie organizacji wojewódzkich, powiatowych i granicznych inspektoratów weterynarii (Dz. Urz. MRiRW nr 3 poz. 3 ze zm.).
- Zarządzenie Nr 20 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie zmiany nazwy instytucji gospodarki budżetowej Centrum Usług Wspólnych na Centrum Obsługi Administracji Rządowej oraz nadania statutu, z późn. zm.
- Zarządzenie Nr 21 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2017 r. dotyczące zmian w załączniku do Zarządzenia Nr 20 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie zmiany nazwy instytucji gospodarki budżetowej Centrum Usług Wspólnych na Centrum Obsługi Administracji Rządowej (COAR) oraz nadania statutu.
- Zarządzenie Nr 249 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie wskazania centralnego zamawiającego dla jednostek administracji rządowej oraz wskazania jednostek administracji rządowej zobowiązanych do nabywania zamówień od centralnego zamawiającego (M.P. 2020, poz. 1215).
- Zarządzenie Nr 16/2023 Dyrektora Centrum Obsługi Administracji Rządowej z dnia 1 czerwca 2023 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Centrum Obsługi Administracji Rządowej.

Spis tabel

- Tabela 1. Charakterystyczne cechy państwa neoweberowskiego
- Tabela 2. Etapy rozwoju outsourcingu
- Tabela 3. Rodzaje outsourcingu
- Tabela 4. Modele biznesowe outsourcingu i offshoringu usług
- Tabela 5. Cechy charakterystyczne CUW
- Tabela 6. Obszary ryzyka dla usług wspólnych
- Tabela 7. Kluczowe czynniki sukcesu związane z zarządzaniem CUW
- Tabela 8. Centra usług wspólnych w krajach wyszehradzkich
- Tabela 9. Korzyści z wdrożenia CUW w sektorze rynkowym
- Tabela 10. Modele funkcjonalne CUW
- Tabela 11. Motywy i potencjalne korzyści tworzenia CUW w administracji publicznej
- Tabela 12. Centra usług wspólnych w krajach Unii Europejskiej
- Tabela 13. Kluczowe czynniki sukcesu CUW w administracji publicznej
- Tabela 14. Charakterystyczne cechy CUW w administracji publicznej na świecie
- Tabela 15. Centra usług wspólnych jako narzędzie zarządzania w administracji publicznej w odniesieniu do modeli zarządzania publicznego
- Tabela 16. CUW powiatowe w Małopolsce
- Tabela 17. Kryteria charakteryzujące CUW w administracji rządowej w Polsce
- Tabela 18. CUW w administracji rządowej w Polsce (według stanu na 31 grudnia 2024 roku)
- Tabela 19. Regionalne Bazy Logistyczne oraz wchodzące w ich skład Wojskowe Oddziały Gospodarcze (według stanu na 31 grudnia 2024 roku)
- Tabela 20. Struktura respondentów
- Tabela 21. Organy rządowej administracji zespolonej w Małopolsce
- Tabela 22. Budżet jednostek wchodzących w skład budżetu Wojewody Małopolskiego
- Tabela 23. Struktura zatrudnienia w KWPS w Krakowie według stanu na 31.05.2025
- Tabela 24. Struktura zatrudnienia w Kuratorium Oświaty w Krakowie według stanu na 31.05.2025
- Tabela 25. Struktura zatrudnienia w Wojewódzkim Inspektoracie Farmaceutycznym w Krakowie według stanu na 31.05.2025
- Tabela 26. Struktura zatrudnienia w Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Krakowie według stanu na 31.05.2025
- Tabela 27. Struktura zatrudnienia w Wojewódzkim Inspektoracie Inspekcji Handlowej w Krakowie według stanu na 31.05.2025
- Tabela 28. Struktura zatrudnienia w WIJHARS w Krakowie według stanu na 31.05.2025
- Tabela 29. Struktura zatrudnienia w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Krakowie według stanu na 31.05.2025
- Tabela 30. Struktura zatrudnienia w WIORIN w Krakowie według stanu na 31.05.2025
- Tabela 31. Struktura zatrudnienia w WIOŚ w Krakowie według stanu na 31.05.2025
- Tabela 32. Struktura zatrudnienia w WITD w Krakowie według stanu na 31.05.2025
- Tabela 33. Struktura zatrudnienia w WUOZ w Krakowie według stanu na 31.05.2025
- Tabela 34. Struktura zatrudnienia w WIW w Krakowie według stanu na 31.05.2025
- Tabela 35. Struktura zatrudnienia w MUW w Krakowie według stanu na 31.05.2025
- Tabela 36. Struktura zatrudnienia w jednostkach administracji zespolonej według stanu na 31.05.2025 - zbiorczo

Tabela 37. Etaty obsługowe w jednostkach administracji zespolonej i MUW w Małopolsce

Tabela 38. Aplikacje informatyczne wykorzystywane w procesach obsługowych

Tabela 39. Nieruchomości będące siedzibą JAZ w Krakowie

Tabela 40. Średniomiesięczne koszty utrzymania siedzib JAZ w Krakowie w 2023 roku

Tabela 41. Procesy i działania w ramach funkcji wsparcia

Spis wykresów

Wykres 1. Ocena skuteczności realizacji zamówień publicznych przez COAR

Wykres 2. Gotowość urzędów wojewódzkich do korzystania z usług COAR w przypadku braku ustawowego obowiązku

Wykres 3. Ocena COAR pod kątem wybranych kryteriów

Wykres 4. Wybrane problemy i ich waga w kontekście współpracy z COAR

Wykres 5. Problemy organizacyjne jednostek tworzących rządową administrację zespoloną w województwie

Wykres 6. Problemy organizacyjne rządowej administracji zespolonej z perspektywy urzędów wojewódzkich i JAZ

Wykres 7. Ocena wpływu projektu pn. „Rozbudowa systemu udostępniania e-usług publicznych w województwie małopolskim” na sprawność jednostki

Wykres 8. Ocena wpływu projektu pn. „Rozbudowa systemu udostępniania e-usług publicznych w województwie małopolskim” na wybrane kryteria oceny

Wykres 9. Ocena możliwości utworzenia CUW w odniesieniu do wybranych obszarów działalności

Wykres 10. Ocena możliwości utworzenia CUW w odniesieniu do obszarów – perspektywa JAZ i urzędów wojewódzkich

Wykres 11. Potencjalne korzyści z wdrożenia idei CUW w wojewódzkiej administracji zespolonej - zbiorczo

Wykres 12. Potencjalne korzyści z wdrożenia idei CUW w wojewódzkiej administracji zespolonej z perspektywy JAZ i urzędów wojewódzkich

Wykres 13. Potencjalne zagrożenia z perspektywy jednostek administracji zespolonej

Wykres 14. Czynniki sukcesu wdrożenia zmian organizacyjnych w opinii jednostek administracji zespolonej

Wykres 15. Gotowość przystąpienia do projektu centrum usług wspólnych na poziomie wojewódzkim

Załączniki

Załącznik 1. Kwestionariusz ankiety: Ocena Centrum Obsługi Administracji Rządowej (COAR), pełniącego funkcję centralnego zamawiającego dla jednostek administracji rządowej w kontekście możliwości wdrożenia idei centrum usług wspólnych rządowej administracji zespolonej w województwie w szerszym zakresie.

Załącznik 2. Kwestionariusz ankiety: Ocena wpływu projektu pn. „Rozbudowa systemu udostępniania e-usług publicznych w województwie małopolskim” i uwspólnienia obsługi informatycznej w kontekście możliwości konsolidacji innych funkcji wsparcia.

Załącznik 3. Kwestionariusz wywiadu z kierownikami JAZ i Dyrektorami Generalnymi urzędów wojewódzkich.

Załącznik 1.

Kwestionariusz ankiety: Ocena Centrum Obsługi Administracji Rządowej (COAR), pełniącego funkcję centralnego zamawiającego dla jednostek administracji rządowej w kontekście możliwości wdrożenia idei centrum usług wspólnych rządowej administracji zespolonej w województwie w szerszym zakresie.

Ankieta kierowana do osób zarządzających, tj. dyrektorów generalnych i dyrektorów finansowych w urzędach wojewódzkich. Proszę o odpowiedź na pytania poprzez zaznaczenie jednej z odpowiedzi.

1. Czy realizacja zamówień publicznych przez COAR, pełniącego funkcję centralnego zamawiającego, jest rozwiązaniem skutecznym z punktu widzenia Państwa jednostki?
 - a) Zdecydowanie nie
 - b) Raczej nie
 - c) Trudno powiedzieć
 - d) Raczej tak
 - e) Zdecydowanie tak
2. W jakim stopniu realizacja zamówień publicznych przez centralnego zamawiającego wpływa na niżej wymienione kryteria oceny? Proszę o ocenę w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza zdecydowanie negatywny wpływ, 5 - zdecydowanie pozytywny.

Kryterium oceny	1 Zdecydowanie negatywny wpływ	2 Negatywny wpływ	3 Neutralny wpływ	4 Pozytywny wpływ	5 Zdecydowanie pozytywny wpływ
Terminowość realizacji zakupów					
Jakość otrzymanych produktów, usług					
Oszczędności finansowe					
Odciążenie pracowników Urzędu					
Poprawność proceduralna – umowy zabezpieczające interesy zamawiającego					
Skuteczność – dostarczane centralnie zakupy zapewniają osiągnięcie celów					
Standaryzacja					
Poprawa efektywności jednostki					

3. Czy identyfikują Państwo jakieś inne dodatkowe korzyści niż wymienione w punkcie 3 z realizacji zamówień przez COAR?
 - a) Nie
 - b) Tak

4. W przypadku odpowiedzi Tak na pytanie nr 3 proszę o podanie innych zidentyfikowanych korzyści z realizacji wspólnych zamówień:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5. Czy proces planowania i realizacji zamówień publicznych przez centralnego zamawiającego jest jasny, przejrzysty i optymalny?
 - a) Zdecydowanie nie
 - b) Raczej nie
 - c) Trudno powiedzieć
 - d) Raczej tak
 - e) Zdecydowanie tak

6. Jak oceniają Państwo bieżącą współpracę i komunikację z COAR? Proszę o odpowiedź poprzez przypisanie oceny od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo źle, 2 - źle, 3 - poprawnie, 4 – dobrze , 5 - bardzo dobrze.

7. Który z niżej wymienionych problemów identyfikują Państwo w trakcie współpracy z COAR i realizacji wspólnych zamówień? Proszę o odpowiedź w skali od 1 do 5.

Problem	1 Problem nie występuje	2 Nieistotny	3 Mало istotny	4 Istotny	5 Bardzo istotny
Opóźnienia w realizacji zamówień					
Niezgodność otrzymanych produktów/usług z oczekiwaniami					
Długotrwałość procedury planowania					
Długotrwałość procedury realizacji					
Pracochłonność obsługi procesu					
Nieefektywne narzędzie informatyczne					
Brak możliwości realizacji zakupów w chwili powstania rzeczywistej potrzeby					
Dodatkowe Koszty – opłaty dla COAR					
Zawilość zawartych umów – niekorzystne umowy					
Niekorzystny wybór – wyższa cena niż w szacunkach					
Problemy komunikacyjne					
Brak bieżącej współpracy z COAR					

8. Czy identyfikują Państwo inne problemy i ewentualne negatywne konsekwencje uwspólnienia zamówień publicznych i ich realizacji przez COAR?

a) NIE

b) TAK, a jeśli tak, to jakie:

.....

-
-
-
9. Czy zgłaszali/zgłaszają Państwo propozycje wspólnych zamówień w ostatnich pięciu latach?
- a) TAK
- b) NIE
10. Jeśli zgłaszali Państwo propozycje, to proszę o podanie informacji o zakresie rzeczowym zgłaszanych zamówień:
-
-
-
-
-
-
11. Czy w ciągu ostatnich 5 lat wnioskowali Państwo do KPRM o wyrażenie zgody na realizację samodzielnie zamówień publicznych?
- a) TAK
- b) NIE
12. W przypadku odpowiedzi Tak na pytanie 11, ile razy w ciągu ostatnich 5 lat zgłaszali Państwo wnioski o wyrażenie zgody na samodzielną realizację zamówień? Proszę o podanie:
-
-
-
13. Czy otrzymali Państwo zgodę na samodzielną realizację zamówień?
- a) TAK, w każdym przypadku
- b) TAK, lecz nie w każdym przypadku
- c) NIE
14. Jakie były najczęstsze podawane przez Państwa powody odstąpienia od wspólnych zamówień?
- a) konieczność pilnej realizacji zamówienia,
- b) realizacja projektów dofinansowanych z UE
- c) brak możliwości realizacji zamówienia na podstawie umowy wykonawczej
- d) inne, jakie
15. Czy korzystaliby Państwo z usług COAR, gdyby nie ustawowy obowiązek?
- a) Zdecydowanie nie
- b) Raczej nie
- c) Trudno powiedzieć
- d) Raczej tak
- e) Zdecydowanie tak
16. Czy widzą Państwo inne możliwości konsolidacji zamówień publicznych w administracji rządowej?

- a) Nie
b) TAK, a jeśli tak, to jakie, proszę o podanie:

17. Czy widzą Państwo sens konsolidacji zadań wspólnych w administracji rządowej i identyfikują Państwo inne niż zamówienia publiczne obszary, których realizacja przez dedykowane w tym celu centrum usług wspólnych byłaby rozwiązaniem korzystnym z punktu widzenia Państwa organizacji?

- a) TAK
b) NIE
c) Nie mam zdania

18. Czy dostrzegają Państwo problemy w funkcjonowaniu wojewódzkiej administracji zespolonej?
Proszę o odpowiedź w skali od 1 do 5.

Problem	1 Zdecydowanie nie	2 Raczej nie	3 Trudno powiedzieć	4 Raczej tak	5 Zdecydowanie tak
Rozproszenie organizacyjne funkcji wsparcia generujące koszty					
Brak jednolitych standardów					
Brak programów i narzędzi informatycznych					
Brak wystarczających środków finansowych na bieżące funkcjonowanie jednostki					
Brak możliwości elastycznego zarządzania zasobami					
Obciążenie nowymi zadaniami bez środków					
Brak wystarczających kadr do realizacji zadań statutowych					
Wzrastające koszty					
Inne, jakie:					

19. Czy widzą Państwo sens konsolidacji zadań wspólnych w administracji rządowej w niżej wymienionych obszarach? Proszę o odpowiedź w skali od 1 do 5.

Obszar	1 Zdecydowanie nie	2 Nie	3 Nie mam zdania	4 Tak	5 Zdecydowanie tak
Obsługa finansowo-księgową					
Obsługa kadrowo-płacowa					
Obsługa logistyczna					
Zakupy					
Administrowanie nieruchomościami					
Obsługa informatyczna					
Obsługa kancelaryjno-archiwalna					
Obsługa prawna					
BHP					
Inwestycje					
Inne, jakie:					

20. Czy dostrzegają Państwo potencjalną korzyść z utworzenia centrum usług wspólnych w administracji rządowej? Proszę o odpowiedź w skali od 1 do 5 w odniesieniu do wskazanych teoretycznie korzyści:

Korzyści	1 Zdecydowanie nie	2 Nie	3 Nie mam zdania	4 TAK	5 Zdecydowanie tak
Możliwość skupienia się na działalności statutowej					
Brak odpowiedzialności za zarządzanie finansami i budżetem					
Optymalizacja zatrudnienia					
Optymalizacja procesów					
Standaryzacja procesów					
Obniżenie kosztów, wygenerowanie oszczędności					

Podniesienie efektywności administracji					
Zwiększenie elastyczności zarządzania zasobami, w tym finansowymi i ludzkimi					
Lepsze wykorzystanie zasobów					
Możliwość korzystania z narzędzi informatycznych usprawniających współpracę					
Poprawa jakości obsługi dzięki wymianie dobrych praktyk					

21. Czy identyfikują Państwo jakieś inne niż wymienione w punkcie 20 korzyści z utworzenia centrum usług wspólnych

a) Nie

b) Tak, a jeśli tak, to jakie:

.....
.....
.....

22. Które z tych korzyści są z punktu widzenia Państwa organizacji najistotniejsze? Proszę o wskazanie trzech:

1)

2)

3)

23. Jakie czynniki są najistotniejsze w Państwa ocenie z punktu widzenia wdrożenia zmian organizacyjnych w jednostkach administracji rządowej polegających na utworzeniu centrum usług wspólnych? Proszę o przypisanie wag niżej wymienionym czynnikom od 1 do 5, gdzie 1 oznacza nieistotne, 2 - mało istotne, 3 – średnio ważne , 4 - ważne, 5 - bardzo ważne

Czynniki	1	2	3	4	5
Uwarunkowania prawne					
Wytyczne odgórne					
Środki finansowe					
Infrastruktura techniczna					
Narzędzia informatyczne					
Zasoby ludzkie					
Kompetencje pracowników					
Determinacja kierownictwa					
Wsparcie kierownictwa					

Komunikacja					
Umiejętność zarządzania zmianą					
Etapowe podejście do zmiany – czas					
Inne, jakie:					

24. Które z wyżej wymienionych czynników są dla Państwa najistotniejsze? Proszę o wskazanie trzech:

- 1)
- 2)
- 3)

25. Czy w przypadku możliwości formalnoprawnych i decyzji o fakultatywnym tworzeniu centrum usług wspólnych w województwach zdecydowałoby się Państwo przystąpić do przedmiotowego projektu?

- a) Zdecydowanie tak
- b) Raczej tak
- c) Trudno powiedzieć
- d) Raczej nie
- e) Zdecydowanie nie

Dziękując za wypełnienie kwestionariusza, bardzo proszę o podanie informacji:

Nazwa Urzędu:

Komórka organizacyjna, którą Pani/Pan reprezentuje:

Załącznik 2.

Kwestionariusz ankiety: Ocena wpływu projektu pn. „Rozbudowa systemu udostępniania e-usług publicznych w województwie małopolskim” i uwspólnienia obsługi informatycznej w kontekście możliwości konsolidacji innych funkcji wsparcia.

Ankieta dla przedstawicieli jednostek administracji zespolonej uczestniczących w realizacji projektu pn. „Rozbudowa systemu udostępniania e-usług publicznych w województwie małopolskim”, tj. WIOŚ, WIORIN, WINB, WIJHARS, KO, WIF, WUOZ, WIIH (pytania od 1 do 4 kierowane do pracowników koordynatorów projektu, pytania od 1 do 13 kierowane do kierowników jednostek administracji zespolonej w województwie małopolskim)

1. Czy wdrożenie jednolitego systemu informatycznego i uwspólnienie obsługi informatycznej poprawia sprawność funkcjonowania Państwa jednostki?
 - a) Zdecydowanie nie
 - b) Nie
 - c) Nie mam zdania
 - d) Tak
 - e) Zdecydowanie tak
2. W jakim stopniu realizacja projektu wpłynęła na niżej wymienione kryteria oceny? Proszę o ocenę w skali 1 do 5, gdzie 1 oznacza negatywny wpływ, a 5 - zdecydowanie pozytywny.

Kryterium oceny	1 Zdecydowanie negatywny wpływ	2 Negatywny wpływ	3 Neutralny wpływ	4 Pozytywny wpływ	5 Zdecydowanie pozytywny wpływ
Terminowość					
Jakość świadczonych usług					
Oszczędności finansowe					
Efektywna komunikacja między urzędami					
Efektywna komunikacja z klientem					
Bezpieczeństwo teleinformatyczne					
Jakość pracy					
Standaryzacja procesów					
Poziom wiedzy i umiejętności pracowników					
Bieżąca współpraca z UW					

3. Czy identyfikują Państwo inne niż wymienione w pkt 2 pozytywne efekty wdrożenia jednolitego systemu i wspólnej obsługi informatycznej?
 - a) Nie
 - b) TakJeśli tak, to jakie:
.....

4. Czy identyfikują Państwo inne negatywne efekty wdrożenia jednolitego systemu i wspólnej obsługi informatycznej?

a) Nie

b) Tak

Jeśli tak, to jakie:

.....

5. Czy widzą Państwo sens uwspólnienia w ramach wojewódzkiej administracji zespolonej innych niż obsługa informatyczna funkcji wsparcia?

a) Zdecydowanie tak

b) Tak

c) Nie mam zdania

d) Nie

e) Zdecydowanie nie

6. Czy zgadzają się Państwo ze stwierdzeniem, że konsolidacja funkcji wsparcia w ramach niżej wymienionych przykładowych obszarów jest rozwiązaniem celowym z punktu widzenia optymalizacji organizacji wojewódzkiej administracji zespolonej?

Obszar	1 Zdecydowanie nie	2 Nie	3 Trudno powiedzieć	4 Tak	5 Zdecydowanie tak
Obsługa finansowo-księgowa					
Obsługa kadrowo-płacowa					
Obsługa logistyczna					
Zakupy					
Administrowanie nieruchomościami					
Obsługa informatyczna					
Obsługa kancelaryjno-archiwalna					
Obsługa prawna					
BHP					
Inwestycje					

7. Czy identyfikują Państwo inne niż wymienione wyżej obszary/funkcje, które mogłyby być przedmiotem konsolidacji?

a) Nie

b) Tak

Jeśli tak, to jakie:

.....

8. Czy dostrzegają Państwo potencjalną korzyść z wdrożeniu centrum usług wspólnych, tj. powierzenia zadań obsługowych wyodrębnionej w tym celu jednostce? Proszę o odniesienie się do niżej wymienionych potencjalnych korzyści.

Korzyści	1 Zdecydowanie nie	2 Nie	3 Trudno powiedzieć	4 Tak	5 Zdecydowanie tak
Możliwość skupienia się na działalności statutowej					
Brak odpowiedzialności za zarządzanie finansami i budżetem					
Optymalizacja zatrudnienia					
Standaryzacja procesów					
Obniżenie kosztów, wygenerowanie oszczędności					
Podniesienie efektywności administracji					
Zwiększenie elastyczności zarządzania zasobami, w tym finansowymi i ludzkimi					
Lepsze wykorzystanie zasobów					
Możliwość korzystania z narzędzi informatycznych usprawniających współpracę					
Podniesienie jakości obsługi dzięki wymianie doświadczeń- transfer wiedzy					
Podniesienie kwalifikacji pracowników					
Inne					

9. Które z tych korzyści są z punktu widzenia Państwa organizacji najistotniejsze? Proszę o wskazanie trzech:

- a)
b)
c)

10. Jakie zagrożenia identyfikują Państwo w związku z powierzeniem zadań obsługowych innej jednostce? Proszę o ocenę w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza ryzyko nieistotne, 2 – mało istotne, 3 - średnio istotne, 4 - istotne, 5 - bardzo istotne.

Zagrożenia	1	2	3	4	5
Nieprawidłowe ustalenie zakresu przedmiotowego					
Brak zasobów					
Brak znormalizowanych procesów					
Nieprzygotowanie infrastruktury					
Niechęć do zmiany					
Brak wsparcia					
Nierealny harmonogram					
Brak współpracy					
Niechęć współpracowników do zmiany					
Ograniczenie możliwości zarządzania jednostką					
Brak dostępu do informacji zarządczej					
Ograniczenie decydowania kadrowego					
Brak porozumienia i współpracy na etapie realizacji					
Zakłócenia w bieżącym funkcjonowaniu					
Zakłócenia w dostępie do zasobów					
Inne, jakie:					

11. Jakie czynniki są w Państwa ocenie najistotniejsze z punktu widzenia wdrożenia zmian organizacyjnych w jednostkach administracji rządowej? Proszę o przypisanie wag niżej wymienionym czynnikom od 1 do 5, gdzie 1 oznacza nieistotne, 2 - mało istotne, 3 - średnio ważne, 4 - ważne, 5 - bardzo ważne.

Czynniki	1	2	3	4	5
Uwarunkowania prawne					
Wytyczne odgórne					
Środki finansowe					
Infrastruktura techniczna					
Narzędzia informatyczne					
Chęć pracowników do zmiany					
Kompetencje pracowników					
Determinacja kierownictwa					
Wsparcie kierownictwa					
Komunikacja					
Umiejętność zarządzania zmianą					
Etapowe podejście do zmiany – czas					
Inne, jakie:					

12. Które z tych czynników są dla Państwa najistotniejsze?
Proszę o wskazanie maksymalnie 3.

- 1)
- 2)
- 3)

13. W jakim stopniu dotyczą Państwa niżej wymienione problemy organizacyjne? Proszę o odpowiedź w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza, że problem nie występuje, 2 – występuje, lecz nie ma większego wpływu na bieżącą działalność, 3 – występuje, lecz jego wpływ jest niewielki, 4 - występuje i obniża efektywność organizacji, 5 – występuje i negatywnie wpływa na funkcjonowanie jednostki.

14.

Problem	1	2	3	4	5
Rozproszenie organizacyjne generujące koszty					
Zły stan techniczny infrastruktury i sprzętu					
Brak jednolitych standardów					
Zmieniające się przepisy prawa – niespójność przepisów					
Brak zarządzania strategicznego					
Brak programów i narzędzi informatycznych wspierających pracę					
Brak wystarczających środków finansowych na bieżące funkcjonowanie jednostki					
Brak możliwości elastycznego zarządzania zasobami					
Obciążenie nowymi zadaniami bez środków					
Presja na realizację zadań					
Brak wystarczających kadr do realizacji zadań statutowych					
Brak wykwalifikowanej kadry					
Wzrastające bieżące koszty					
Brak inwestycji					
Inne, jakie:					

Dziękując za wypełnienie kwestionariusza, bardzo proszę o podanie informacji:

Nazwa jednostki:

Zajmowane stanowisko:

Załącznik 3.

Kwestionariusz wywiadu z kierownikami JAZ i Dyrektorami Generalnymi urzędów wojewódzkich.

1. Czy w przypadku decyzji kierunkowej o konsolidacji zadań obsługowych w administracji rządowej właściwym z punktu widzenia wojewódzkiej administracji rządowej jest tworzenie centrum na poziomie krajowym, analogicznie jak COAR, czy wojewódzkim? Proszę o wyrażenie Państwa opinii i odpowiedź w odniesieniu do każdego z obszarów: obsługa finansowo-księgowa, kadrowo-płacowa, logistyczna, zakupy, administrowanie nieruchomościami, obsługa informatyczna, obsługa kancelaryjna i archiwalna, obsługa prawna, BHP, inwestycje.
a) Tak, na poziomie krajowym b) Tak, na poziomie regionalnym c) zasięg terytorialny powinien obejmować
2. Jaki model funkcjonalny CUW uznaje Pan/Pani za słuszny?
 - I. Sposób tworzenia: a) fakultatywne, b) obligatoryjne
 - II. Zakres przedmiotowy: a) jednozadaniowe, b) wielozadaniowe
 - III. Charakter zmian: a) ewolucyjne, b) rewolucyjne
 - IV. Kontekst organizacyjny: Horyzontalne czy wertykalne
3. Czy w Państwa ocenie organizacja wojewódzkiej administracji zespolonej, w której każda z JAZ stanowi odrębną jednostkę budżetową, jest dysponentem III stopnia, posiada własną strukturę oraz aparat pomocniczy i budżet jest optymalna z punktu widzenia efektywności działania wojewody?
4. Czy widzą Państwo sens i możliwość wprowadzenia zmian polegających na utworzeniu centrum usług wspólnych dla jednostek administracji zespolonej i urzędu wojewódzkiego?
5. W przypadku decyzji o konsolidacji zadań i funkcji, który z modeli funkcjonalnych centrum uznają Państwo za najbardziej korzystny z punktu widzenia efektywności działania wojewódzkiej administracji zespolonej?
 - a) CUW w Urzędzie jako wyodrębniona jednostka – wydział
 - b) CUW wirtualne w Urzędzie – włączenie zadań obsługowych JAZ w aktualną strukturę urzędu
 - c) wyodrębniona jednostka zewnętrzna obsługująca urząd i jednostki administracji zespolonej będąca jednostką sektora finansów publicznych (pjb lub igf)
 - d) outsourcing funkcji do zewnętrznego dostawcy usług
6. Jakie zagrożenia identyfikują Państwo w związku z potencjalnym utworzeniem CUW w województwie?
7. Proszę o ewentualne inne uwagi dotyczące konsolidacji zadań i procesów w rządowej administracji zespolonej i czynników determinujących implementację CUW.

Dziękuję za poświęcony czas