

# Państwo i społeczeństwo

Efektywność w gospodarce i instytucjach publicznych

## Procesy integracji poziomej i pionowej

Idea integracji w podejmowaniu różnej działalności społecznej przyświecała cywilizacji człowieka od początku jej istnienia. Cele społeczne łatwiej osiągnąć w wyniku wspólnego działania niż samodzielnie. Pomysł ten pozostaje uniwersalny do dziś, choć w historii rozwoju różnych organizacji, także współcześnie, można wskazać pozytywy rozproszenia działalności gospodarczej, dezintegracji<sup>1</sup>. Integracja, rozumiana jako wspólna działalność służąca osiągnięciu celów, najpełniej rozwinęła się w obszarze ekonomii i zarządzania. Firmy łączą się ze sobą, aby osiągnąć większe korzyści, w porównaniu z tymi, które przyniosą im działania w pojedynkę. W Encyklopedii biznesu pod pojęciem integracji ekonomicznej znajdziemy określenie, że to proces scalania gospodarek, którego celem jest podniesienie efektywności działania<sup>2</sup>. Często wykracza on poza granice danego kraju, co szczególnie silnie uwidoczniło się w gospodarce światowej w drugiej połowie XX w. i trwa do dziś.

<sup>1</sup> J. Fudaliński: *Strategia konkurencyjności w sektorach rozproszonych*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 567/2001, s. 83-91.

<sup>2</sup> *Encyklopedia biznesu*, Fundacja Innowacyjna, Warszawa 1995, s. 226.

**MARIAN BANAŚ, ANTONI WONTORCZYK**

## Wprowadzenie

Globalizm światowy w dziedzinie ekonomii sprawia, że do integracji (łączenia się w procesie wspólnego działania) dochodzi na różnych poziomach, a więc przedsiębiorstw, branż i regionów gospodarczych, nawet gospodarek narodowych. Wspólnie łatwiej przetrwać i rozwijać się na rynku, monitorować zmiany i reagować na nie odpowiednio szybko i skutecznie. Łączenie przedsiębiorstw nie tylko obniża koszty ich funkcjonowania, ale także uelastycznia zarządzanie oraz sprzyja sprawniejszej analizie otoczenia konkurencyjnego, w efekcie łatwiej dostosować firmę do dokonujących się zmian. Integracja następuje nie tylko w obszarze przedsiębiorstw gospodarczych nastawionych na produkcję, ale także w sektorze usług, a nawet organizacji non profit. Szczególnie silne zainteresowanie tym procesem nastąpiło po pandemii COVID-19. Obecnie obserwujemy wzrost zainteresowania wprowadzeniem integracji w różnych sektorach gospodarki, a także poza nią, tj: w ochronie zdrowia, sektorze publicznym, nauce i funkcjonowaniu giełdy. Na przykład w badaniach zrealizowanych w ubiegłym roku wykazano, że po wprowadzeniu integracji poziomej integracja nowoczesnych giełd, przedsiębiorstw działających na platformach internetowych

wpłynęła pozytywnie na efektywność rynku<sup>3</sup>. W literaturze naukowej można spotkać wyniki różnych analiz na temat wpływu integracji na efektywność funkcjonowania organizacji. Nie wszystkie prowadzą do pozytywnych skutków, jednak większość, niezależnie od tego jaki rodzaj integracji w organizacji (instytucji) wprowadzono, przyniosła korzystne rezultaty<sup>4</sup>. W tym opracowaniu przedstawimy ideę wprowadzenia procesu integracji poziomej i pionowej w administracji skarbowej w Polsce po roku 2015, która wzmocniła efektywności jej funkcjonowania, przynosząc poprawę kontroli funkcjonowania, ściągalskości podatków (w szczególności VAT) oraz efektywności procesu zarządczego. Na początku odniesiemy się do pojęcia efektywności organizacyjnej oraz opiszemy rozumienie w literaturze przedmiotu procesów integracji poziomej i pionowej. Dalej przedstawimy różne przykłady sektorów gospodarki i usług, w których w ostatnich dekadach dokonano procesu integracji, na koniec opiszemy ideę przeprowadzenia integracji w administracji skarbowej w Polsce po roku 2015.

## Efektywność organizacyjna a integracja

Skuteczność i efektywność oraz korzystność traktuje się jako atrybuty sprawnego działania, które są przeciwieństwem nieuporządkowania<sup>5</sup>. Jak twierdzi

<sup>3</sup> M. Liu, S. Anwar: *Analyzing horizontal integration and market efficiency in platform enterprises: A case study of exchanges*, Economics and politics, 2024, 36(2). 1076-1089. <https://doi.org/10.1111/ecpo.12281>.

<sup>4</sup> A. E. Berenson: *The practice of medicine. A Physician's Perspective On Vertical Integration*, „Health Affairs” nr 6/2017, s. 1585-1590, doi: 10.1377/hlthaff.2017.0848.

<sup>5</sup> W. Kieżun: *Sprawne zarządzanie organizacją*, Warszawa 1998.

A. Koźmiński, efektywność w piśmiennictwie polskojęzycznym często tłumaczona jest od angielskiego słowa *efficiency* – wydajność<sup>6</sup>. W prakseologii efektywność to stosunek wyniku użytecznego do kosztów działań. Jeżeli stosunek ten jest większy od jedności, wówczas dane działanie jest postrzegane jako ekonomiczne (czyli efektywne), gdy zaś jest mniejszy od jedności, mamy do czynienia z działaniem nieekonomicznym<sup>7</sup>. W potocznym rozumieniu efektywność definiowana jest zarówno jako sprawność, jak i skuteczność<sup>8</sup>, choć w słowniku języka polskiego oba te terminy są synonimami.

P. Drucker określa efektywność jako „robienie rzeczy we właściwy sposób”<sup>9</sup>. Na kategorię efektywności nie należy patrzeć wyłącznie z punktu widzenia wielkości ekonomicznych, szczególnie ponoszonych kosztów, zysku, rentowności i wielkości obrotów, lecz także z perspektywy klienta, a więc czasu realizacji, efektywności obsługi, jakości wykonania<sup>10</sup>. J. Pawłowski wskazuje na różnorodność interpretacyjną pojęcia efektywność, przejawiającą się w literaturze przedmiotu<sup>11</sup>. Efektywność jako kategoria pojęciowa związana z działaniem występuje nie tylko w *stricte* ekonomicznym znaczeniu, odnosi

się również do zachowania: społecznego, duchowego, organizacyjnego, a nawet kategorii czynów moralnych itp.<sup>12</sup> W piśmiennictwie Najwyższej Izby Kontroli efektywność jest rozumiana jako szeroka kategoria pojęciowa, obejmująca łącznie terminy: oszczędność, wydajność oraz skuteczność. Zgodnie z ich rozumieniem proces kontroli instytucji publicznych ma na celu sprawdzanie działalności z perspektywy a) oszczędności działalności administracyjnej lub gospodarczej, b) wykorzystania zasobów ludzkich, finansowych lub innych oraz c) skuteczności ich działania w zakresie zgodności wykonywanych zadań z celami i zadaniami sformułowanymi w odpowiednich aktach prawnych<sup>13</sup>.

Efektywność można rozpatrywać z trzech punktów widzenia:

- organizacji, a więc oceny klientów, dostawców, właścicieli, personelu itp.;
- procesów;
- pojedynczych stanowisk pracy<sup>14</sup>.

Organizacja jest efektywna, gdy minimalizuje w ramach prowadzonej działalności zasoby w wymiarze: a) wielu kryteriów – jest mierzona wieloma wskaźnikami mającymi postać liczbową i opisową; b) systemowym – gdzie wzrost efektów

<sup>6</sup> A. K. Koźmiński, W. Piotrowski: *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 1997.

<sup>7</sup> T. Pszczołowski: *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978.

<sup>8</sup> Nowy słownik poprawnej polszczyzny, A. Markowski (red.), Warszawa 1999.

<sup>9</sup> P. Drucker: *Management. Tasks, Responsibilities, Practices*. New York 1986, s. 44.

<sup>10</sup> Kotler P., Keller K., L. *Marketing*. Rebis, 2012; Jedynak P., Bugdol M. *Integrated Management Systems*, Springer, London, New York, Heidelberg, 2015.

<sup>11</sup> J. Pawłowski: *Efektywność przedsięwzięć gospodarczych*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” nr 6/2004. Tamże.

<sup>13</sup> *Podręcznik Kontrolera. NIK*, S. Dziwisz, M. Jędrzejczyk. (red.), Warszawa 2024.

<sup>14</sup> K. Lisiecka: *Efektywność systemów zarządzania jakością*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” nr 6/2003; G. A. Rummler, A. P. Brache: *Podnoszenie efektywności organizacji*, Warszawa 2000.

powinien być uzyskiwany przez wszystkich interesariuszy<sup>15</sup>.

Pojęcie efektywności jest nierozłącznie związane z zagadnieniem integracji ekonomicznej. Integrację najogólniej można opisać jako proces łączenia się różnych podmiotów ekonomicznych danego sektora gospodarki i podporządkowanych jednemu ośrodkowi zarządzczemu i decyzyjnemu, zamiast wielu pojedynczym i rozproszonym<sup>16</sup>. Jej wymiernym skutkiem jest osiągnięcie efektywności szeroko rozumianej przez wszystkie podmioty, które korzystają z tej współzależności. Integracja jest czymś innymi niż współpraca, choć w wypadku niektórych jej wariantów pojęcia te mogą się zająć. Integracja i współpraca to pojęcia, które oznaczają różne procesy. Współpraca (kooperacja) odnosi się do kategorii ilościowych (wiele podmiotów danego sektora współpracujących ze sobą), natomiast integracja oznacza zmianę jakościową<sup>17</sup>. W integracji podmioty gospodarcze łączą się, działając pod wspólnym kierownictwem zarządzania, co jest procesem gospodarczo-organizacyjno-zarządczym. W kooperacji podmioty współpracują, ale każdy z nich realizuje własne interesy.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt różnych form i rodzajów integracji. Najczęściej omawiane to: integracja pionowa

(wertykalna) i pozioma (horyzontalna). Można też spotkać określenie integracji diagonalnej, a więc desygnat pojęciowy łączący obie formy (pionową i poziomą). W tym artykule skupimy się na omówieniu obu form integracji i przedstawieniu przykładów takiego działania.

Integracja pionowa to łączenie się firm zajmujących się różnymi fazami procesu: produkcją, dystrybucją czy sprzedażą<sup>18</sup>. W ramach jednego procesu zarządczego podmioty mają lepszy dostęp do nowych technologii, zwiększa się podaż i popyt ich towarów, rośnie możliwość wyróżniania się przedsiębiorstwa w otoczeniu, wreszcie zintegrowane podmioty zyskują konkurencyjność nad firmami niezintegrowanymi. Nawet jeśli proces integracji pionowej nie przyniesie oczekiwanych korzyści, to obniża ryzyko odcięcia podmiotów od dostępu do klientów bądź dostawców, co jest wartością dodaną. Organizacje integrują się z różnych powodów. Sama decyzja w tej sprawie zazwyczaj bywa dobrowolna, ponieważ najczęściej jest korzystna dla wszystkich podmiotów uczestniczących w tym procesie. Integracja pionowa oznacza pozyskanie firmy dystrybucyjnej lub dostawczej, co przyczynia się do zwiększenia zakresu działalności. Ta integracja jest także jednym z etapów rozwoju organizacji. Przez zwiększenie zakresu działalności,

<sup>15</sup> P. F. Drucker: *Menedżer skuteczny*, Kraków 1994.

<sup>16</sup> B. Wyrzykowska: *Rodzaje powiązań integracyjnych w agrobiznesie*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” nr 53/2004, <<https://doi.org/10.22630/EIOGZ.2004.53.14>>.

<sup>17</sup> A. Zalewski: *Problemy gospodarki żywnościowej w Polsce*. PWN, Warszawa 1989.

<sup>18</sup> E. Skrzypek, A. Skrzypek: *Integracja jako determinanta wzrostu gospodarczego i doskonalenia zarządzania*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” nr 4/2020, s. 52-68, <DOI: 10.15584/nsawg.2020.4.4>.

dąży ona do jednoczesnego zwiększenia zyskowności, efektywności<sup>19</sup>. Polega na wejściu przedsiębiorstwa w wyspecjalizowane fazy produkcji, wyższe poziomy, co umożliwia wyeliminowanie konkurencji przez zmniejszenie ryzyka działania w następstwie ograniczenia stopnia zależności od dostawców lub odbiorców pośredniczących, generujących marżę (hurtowników, dystrybutorów itp.). Na przykład w branży energetycznej jest to: wytwarzanie energii, jej przesył i dystrybucja; w sektorze paliwowym: wytwarzanie (rafinerie) i dystrybucja (stacje benzynowe) itp. W marketingu i/lub zarządzaniu strategicznym ten rodzaj integracji bywa określany także mianem strategii dywersyfikacji pionowej<sup>20</sup>.

Integracja pozioma (horyzontalna) oznacza z kolei proces łączenia się organizacji działających w tej samej branży. To strategia biznesowa integrujących się podmiotów, aby zwiększyć kontrolę nad procesem produkcji lub dystrybucji, podnieść jakość oferowanych usług lub wytwarzanego produktu, a także osiągnąć redukcję kosztów. Zintegrowane poziomo podmioty efektywniej produkują, bowiem obniżają koszty wytwarzania, oszczędzając na wydatkach handlowych i promocji. Dzięki temu zyskują większą siłę przetargową. Może ona również prowadzić do dywersyfikacji poziomej, czyli wprowadzania

nowych produktów lub usług na dotychczasowe lub nowe rynki zbytu. Może być też realizowana przez wykup licencji, nabycie innych przedsiębiorstw lub wprowadzana we własnym zakresie. Wytwarzane produkty mogą odpowiadać na nowe potrzeby klientów lub zwiększyć zakres zaspokajania dotychczasowych, co powinno sprzyjać umocnieniu pozycji.

W zależności od relacji między firmami oraz od lokalizacji w przestrzeni (lokalnej, globalnej), wiele współczesnych organizacji przystępując do integracji, uwzględnia oba jej warianty: poziomą i pionową, koncentrację na produkcji w państwie macierzystym lub podjęcie decyzji o realizowaniu produkcji w innym kraju itp.<sup>21</sup>

Integracja pionowa i pozioma nie odnosi się tylko do ekonomii, może obejmować proces zarządzania instytucjami i funkcjonowania samych podmiotów (organizacji), jak też integrację działań. Na przykład w ochronie zdrowia psychicznego tzw. strategię horyzontalną (integracja pozioma) polegają na przeniesieniu opieki nad zdrowiem psychicznym na poziom podstawowej opieki zdrowotnej, opracowaniu jednolitych komunikatów w sprawie świadczenia usług w tym zakresie i stopniowym rozszerzaniu liczby pakietów opieki dotyczących zdrowia psychicznego. Z kolei integracja pionowa odnosi się do usprawniania działalności różnych sektorów zajmujących się ochroną

<sup>19</sup> J. Stoner, E. Freeman, D. Gilbert: *Kierowanie*, PWE, Warszawa 2001, s.285.

<sup>20</sup> <<https://www.investopedia.com/ask/answers/051315/what-difference-between-horizontal-integration-and-vertical-integration.asp>>

<sup>21</sup> Lin Hui-Lin, Yi-Chi Hsiao, Eric S. Lin: *The choice between standard and non-standard FDI production strategies for Taiwanese multinationals*, „Research Policy” nr 1/2015, s. 283-293.

zdrowia psychicznego, np.: społecznych, samorządowych, gospodarczych i politycznych<sup>22</sup>.

### **Integracja różnych sfer działalności**

Literatura dotycząca procesów integracji jest generalnie uboga. Najwięcej analiz na temat integracji, w szczególności poziomej, zrealizowano i opisano na przykładzie służby zdrowia. W badaniach przeprowadzonych pod koniec ubiegłej dekady wskazywano na problemy prawne i finansowe oraz uzyskiwane rezultaty, nie zawsze pozytywne<sup>23</sup>. W USA, już po pandemii, konsolidacja rynku szpitalnego (integracja pozioma) w rzeczywistości doprowadziła – jak wykazały analizy – do droższej opieki w tych placówkach i niższej jakości świadczonych usług<sup>24</sup>. W dwóch ostatnich dekadach obecnego stulecia coraz częściej w służbie zdrowia (w szczególności w USA) wprowadza się także procesy integracji pionowej. Wspólnym mianownikiem takiej strukturalnej integracji wertykalnej systemu opieki jest powstanie dużej organizacji, obejmującej kilka szpitali w ramach jednej struktury własności<sup>25</sup>. Można domniemywać, że powinno to prowadzić do sprawniejszego ich funkcjonowania. Jednakże badania wykazały, że tak

nie jest. Zintegrowane systemy opieki zdrowotnej często podnoszą ceny usług (bo rosną koszty utrzymania placówek), bez zauważalnej poprawy jakości. Efekt jest zatem odwrotny (bumerangowy) i wbrew teoretycznym założeniom, zgodnie z którymi skutek integracji powinna mieć miejsce lepsza kontrola kosztów funkcjonowania i poprawa jakości świadczonych usług – nie występuje. Stosunkowo mało jest badań, w których analizowano np. opinie lekarzy dotyczące procesów integracji pionowej, jak postrzegają relacje partnerstwa w szpitalach skupionych w jednej strukturze. W ostatnich latach oceniono pięć takich aspektów integracji pionowej, szukając odpowiedzi, w jaki sposób wpływa ona na jakość życia lekarzy w wymiarze zawodowym i osobistym. Były nimi odpowiednio: a) dostęp pacjentów do lekarzy, b) adaptacja i dostosowanie się lekarzy do nowych wymagań, c) autonomia wykonywanych zadań vs. wsparcie systemowe, d) profesjonalizm i kultura medyczna oraz e) styl życia. Autorzy badań doszli do wniosku, że proces dostosowania lekarzy do systemów opieki zdrowotnej zintegrowanych pionowo wydaje się nieuchronny. Nie zrealizowano jednak badań odnoszących się do jakości funkcjonowania

<sup>22</sup> P. Sophie: *Integrating mental health and social development in theory and practice*, „Health Policy & Planning” nr 2/2015, s. 163-170.

<sup>23</sup> A. Dulcelina: *Competition in the Subacute Care Market: Who Will Prevail?*, „Nursing Management” nr 12/1995, s. 14-17.

<sup>24</sup> N. D. Beaulieu, L. S. Dafny, B. E. Landon, J. B. Dalton, I. Kuye, J. M. McWilliams: *Changes in Quality of Care after Hospital Mergers and Acquisitions. Reply*, „New England Journal of Medicine” nr 1/2020, s. 51-59, <<https://doi.org/10.1056/NEJMsa1901383>>.

<sup>25</sup> L. P. Casalino, F. M. Wu, A. M. Ryan, K. Copeland, D. R. Rittenhouse, P. P. Ramsay, S. M. Shortell: *Independent practice associations and physician-hospital organizations can improve care management for smaller practices*, „Health Affairs” nr 8/2013, s. 1376-1382.

w środowisku pracy tych placówek. Polityka przyświecająca tym działaniom powinna być zatem prowadzona wielowymiarowo. Dokonując takiej integracji, należy szczegółowo analizować wady dotychczasowych rozwiązań, które sprzyjają podnoszeniu cen świadczonych usług i kosztów funkcjonowania placówek<sup>26</sup>. Także przykłady polskich placówek służby zdrowia potwierdzają opisany powyżej trend (wzrostu kosztów i obniżenia jakości usług), mimo że ich uwarunkowania środowiskowe (systemowe) diametralnie różnią się od amerykańskich, a nakłady ponosi państwo.

W przeciwieństwie do sytemu lecznictwa, znacznie więcej pozytywnych przykładów integracji (poziomej i pionowej) zaobserwowano w procesie edukacji studentów służby ochrony zdrowia<sup>27</sup>. Dotyczy to zarówno szkół średnich, jak i wyższych. W krajach, w których jej dokonano, zaobserwowano pozytywne rezultaty.

Scharakteryzowano również procesy integracyjne w branży biotechnologicznej<sup>28</sup>. Choć w literaturze naukowej odnotowano

zaledwie jeden taki przypadek, to wyniki potwierdzają pozytywne efekty tych działań.

W połowie ubiegłej dekady bardzo udaną próbę integracji pionowej i poziomej podjęto we włoskiej polityce zarządzania wybrzeżem nadmorskim, zarówno w skali regionalnej, jak i krajowej. W efekcie uzyskano sprawniejszy proces zarządzania, niższe koszty utrzymania oraz wyraźnie wyższe dochody<sup>29</sup>.

Pozytywne znaczenie integracji poziomej wykazano również w gospodarce rolnej, w szczególności hodowli (wieprzowiny, brojlerów itp.). Dodatni efekt tego procesu polega na zdobyciu nowych rynków zbytu oraz dostępu do tańszej paszy dla zwierząt, co przyczyniło się do większej wydajności produkcji<sup>30</sup>. Warto podkreślić, że do znaczących kosztów ekonomicznych w produkcji żywności należą koszty transportu oraz zaopatrywania centrali handlowych. Przeprowadzone zmiany przez wprowadzenie integracji pionowej (między firmami zlokalizowanymi na różnych etapach kanału dystrybucji) i poziomej (między

<sup>26</sup> E. A. Berenson: *The practice of medicine. A Physician's Perspective On Vertical Integration*, „Health Affairs” nr 6/2017, s. 1585-1590, <doi: 10.1377/hlthaff.2017.0848>.

<sup>27</sup> S. AlSaggaf, S. Sh. Ali, N. N. Ayuob, B.S. Basem Salama Eldeek, A. El-haggagy: *A model of horizontal and vertical integration of teaching on the cadaveric heart*, „Annals of Anatomy” nr 192/2010, s. 373-377. <doi:10.1016/j.aanat.2010.06.005>; M. Avizhgan., M. Jabalbarez, A. Babak: *Investigating the Impact of Horizontal Integration in the Education of Basic General Medical Sciences: A Mixed-Methods Study*, „Journal of Isfahan Medical School”, <doi:10.48305/jims.v42.i763.0288>; P. Dulloo, N. Vedi, A. Gandotra: *Impact of horizontal and vertical integration: Learning and perception in first-year medical students*, „National Journal of Physiology, Pharmacy and Pharmacology” nr 7/2017, s. 1170-1176, <DOI: 10.5455/njppp.2017.7.0519113062017>.

<sup>28</sup> Alex K. Pavlou: *Biotechnology M&A insight: Deals and strategies*, „Journal of Commercial Biotechnology” nr 1/2003, 85-91.

<sup>29</sup> M. Simone: *An attempt to assess horizontal and vertical integration of the Italian coastal governance at national and regional scales*, „Revista de Gestão Costeira Integrada” nr 1/2016, s. 21-33, <DOI: 10.5894/rgci616>.

<sup>30</sup> R. E. Just, S. Mitra, S. Netanyahu: *Implications of Nash Bargaining for Horizontal Industry Integration*, „Amer. J. Agr. Econ.” nr 2/2005, s.: 467-481.

różnymi firmami zlokalizowanymi na tym samym poziomie kanału dystrybucji) dały pozytywną synergię między zaangażowanymi instytucjami<sup>31</sup>. Nawet nieliczne polskie badania, np. w branży mleczarskiej, wykazały, że zastosowanie obu integracji znacząco poprawiło funkcjonowanie tej branży, jeśli chodzi o dostęp do źródeł finansowania, zwiększenia zakresu inwestycji, poprawę jakości produktów i rozwój małych, lokalnych dostawców<sup>32</sup>.

W ostatnich latach coraz częściej pojawiają się głosy, że osiągnięcie celów klimatycznych jest możliwe przez integrację prowadzącą do zrównoważonej polityki w różnych sektorach gospodarki: energetyki, materiałów kopalnych, produkcji rolnej, zasobów środowiskowych (las, rzeki). Nawet w polityce samorządów odnośnie do planowania przestrzennego miast i wsi, w tym poszerzenia terenów pod zabudowę oraz wznoszenia nowych budynków, uzyskuje się lepsze wyniki po integracji poziomej i pionowej. W efekcie prowadzi to do optymalnego zagospodarowania terenów oraz wzrostu zasobów mieszkaniowych przez np. renowację starych, opuszczonych budynków i rewitalizację zaniedbanej, czasem opuszczonej infrastruktury<sup>33</sup>.

## Integracja pozioma i pionowa w obszarze instytucji publicznych

Obejmuje ona najczęściej dwie kwestie:

- integrację różnych polityk i działań (integracja pionowa), np. plany transportowe, problemy mieszkaniowe i środowiskowe itp., oraz
- współpracę między różnymi podmiotami z tego samego poziomu realizacji zadań (integracja pozioma)<sup>34</sup>.

Literatura dotycząca analizy integracji urzędów, organizacji publicznych jest w zasadzie śladowa. Być może dlatego, że takie działania podejmowane są rzadko. Jednak w ostatnim dziesięcioleciu w obszarze sektora publicznego rozwinęły się „horyzontalne paradygmaty”, promujące współpracę międzyagencyjną (integracja pozioma), do jakiej dochodzi między różnymi podmiotami w czasie realizacji celów publicznych, a nawet politycznych<sup>35</sup>.

Integracja instytucji rządowych najczęściej polega na łączeniu różnych zadań i koordynacji działań podejmowanych przez różne podmioty, czyli jest to integracja pozioma. Rzadsze są przypadki integracji pionowej, która np. ma zapewniać lepszą koordynację łańcucha dostaw dla usług lub realizowanego programu rządowego. W dużej mierze wynika to z uwarunkowań

<sup>31</sup> M. Caputo, V. Mininno: *Internal, vertical and horizontal logistics integration in Italian grocery distribution*, „International Journal of Physical Distribution & Logistics Management” nr 9/1996, s. 64-90, <<https://doi.org/10.1108/09600039610149101>>.

<sup>32</sup> L. Dries, J.F.M. Swinnen: *Foreign Direct Investment, Vertical Integration, and Local Suppliers: Evidence from the Polish Dairy Sector*, „World Development” nr 9/2004, s. 1525-1544, <<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2004.05.004>>.

<sup>33</sup> A. Bierwirth, S. März, F. Bunge: *From conflicting agendas to cooperative sustainable urban development: the triple integration of sustainability in vertical, horizontal and sectoral structures*. 3-246-24. „Eceee 2024 Summer Study”, s. 375-384.

<sup>34</sup> <<http://www.askaboutireland.ie/enfo/irelands-environment/environmental>>.

<sup>35</sup> *Joined-up Government*, V. Bogdanov (red.), Oxford University Press 2005, Oxford.

prawnych, ograniczających podejmowanie takich autonomicznych decyzji przez instytucje.

Nieliczne przeprowadzone dotychczasowe badania na temat integracji w administracji dotyczyły zaledwie kilku kwestii:

- koncepcji „rząd zintegrowany” (ang. *Joined-up government*), realizowanej w Wielkiej Brytanii<sup>36</sup>;
- roli organizacji rządowych w integracji podmiotów gospodarczych oraz preferencji związanych z poszczególnymi rodzajami integracji<sup>37</sup>;
- wykorzystania koncepcji zarządzania kompetencjami w dokonującym się procesie integracji pionowej i poziomej – rozdrobnionych administracyjnie struktur<sup>38</sup>;
- problemów integracyjnych związanych z wykorzystaniem koncepcji „zarządzania wielopoziomowego” (ang. *multi-level governance*) i współdziałania różnych podmiotów rządowych, samorządowych oraz społeczeństwa<sup>39</sup>;
- konsekwencji integracji poziomej i pionowej ze względu na różne oczekiwania<sup>40</sup>;
- roli integracji technicznej (dzielenie się technologią) i ewentualnego jej ryzyka<sup>41</sup>.

Dotychczasowe doświadczenia wskazały, że udana integracja w sektorze administracji publicznej zmniejsza koszty funkcjonowania organizacji i poprawia jakość świadczonych usług. Nie brakuje jednak i negatywnych przykładów. W następstwie integracji pojawiają się problemy: prawne, finansowe i społeczne, uniemożliwiające uzyskiwanie planowanych korzyści. Wreszcie różny jest poziom zaangażowania poszczególnych podmiotów<sup>42</sup>.

Ze względu na niewątpliwe korzyści, do jakich może doprowadzić udana integracja, proces ten znajduje wielu zwolenników i jest wspierany przez rządy: Australii, Wielkiej Brytanii, Kanady, Stanów Zjednoczonych i Nowej Zelandii<sup>43</sup>.

Jak to już zostało wcześniej zasygnalizowane, do tej pory niewiele badań zrealizowano na temat integracji w administracji, w szczególności rządowej. Przyczyny tego stanu mogą być wielorakie, choć jedną z najbardziej prawdopodobnych jest utrudniony dostęp do materiałów i danych, które podlegają ochronie. Integracja w administracji najczęściej

<sup>36</sup> J. Perri: *Joined-up government in the Western world in comparative perspective: a preliminary literature review and exploration*, „Journal of Public Administration Research & Theory” nr 1/2004, Vol. 14, s. 103.

<sup>37</sup> Miao Yi, Shen Zhou: *China's Labor Market Integration and the Effect of Economic Openness*, „Review of Development Economics” nr 1/2016, s. 164–175.

<sup>38</sup> M. Brans, A Hondeghem: *Competency Frameworks in The Belgian Governments: Causes, Construction and Contents*, „Public Administration” nr 4/2005, Vol. 83, s. 823–837.

<sup>39</sup> F. Hayden, H. Gregory: *Integrating the Social Structure of Accumulation and Social Accounting Matrix with the Social Fabric Matrix*, „The American Journal of Economics and Sociology” nr 5/2011, s. 1208–1233.

<sup>40</sup> R.L. Keast, K. Brown, M. P. Mandell: *Getting the right mix: unpacking integration meanings and strategies*, „International Public Management Journal” nr 1/2007, s. 9–33.

<sup>41</sup> E. Eppel, M Lips: *Unpacking the black box of successful ICT-enabled service transformation: how to join up the vertical, the horizontal and the technical*, „Public Money & Management” nr 1/2016, s. 39–46.

<sup>42</sup> Tamże.

<sup>43</sup> *The Impact of Horizontal Coordination in Australia*; John Halligan Paper for the European Consortium on Political Research Regulation & Governance conference, Utrecht University, czerwiec 2008.

polega na łączeniu różnych zadań i koordynacji działań podejmowanych przez różne podmioty<sup>44</sup>.

Udana integracja zmniejsza koszty funkcjonowania organizacji i poprawia jakość świadczonych usług. Istnieją jednak poważne problemy integracyjne (prawne, finansowe, społeczne), które uniemożliwiają uzyskiwanie planowanych korzyści. Należy podkreślić, że różny jest poziom zaangażowania poszczególnych podmiotów, co może sprawić, że efekty integracji będą różne, nie zawsze zgodne z oczekiwaniami.

### Polskie doświadczenia

W Polsce pozytywnym przykładem przeprowadzenia skutecznej integracji w sektorze finansów publicznych, która przyniosła wiele oczekiwanych rezultatów, była w 2016 r. reforma w administracji skarbowej. Jej struktury przed 2015 r. okazały się niewydolne. Składały się z trzech odrębnych podmiotów, których siedziby, oprócz jednostek centralnych, znajdowały się w każdym z województw. Były podzielone na: administrację podatkową (16 izb skarbowych, 400 urzędów skarbowych), Służbę Celną (16 izb celnych, 45 urzędów celnych, 143 oddziały celne) i kontrolę skarbową (16 urzędów kontroli skarbowej). Stanowiły trzy niezależne administracje, niezdolne do podejmowania skutecznych działań mających na celu m.in. zmniejszenie luki podatkowej. Miały własne budżety, zasoby ludzkie i zarządzanie. Każda z nich przygotowywała

autonomiczne kierunki rozwoju, cele strategiczne i wskaźniki ich skuteczności. Model ten działał w Polsce przez 30 lat.

Było to nieefektywne ze względu na brak optymalizacji wynikającej z niedostatecznej koordynacji oraz konfiguracji działań trzech służb (celnej, skarbowej i podatkowej), w szczególności zaś:

- struktur i procesów zarządczych,
- planowania i realizacji budżetu,
- zasobów ludzkich,
- kontroli skuteczności realizowanych ustawowo zadań,
- systemów informatycznych i informacyjnych wspomagających procesy zarządcze.

Struktury funkcjonujące przed 2015 r. nie posiadały zdolności rozwiązywania problemów, kluczowych z punktu widzenia finansów państwa, wśród których do największych należy luka w podatku VAT. Z danych Komisji Europejskiej wynika, że w Polsce w 2013 r. wyniosła ona 10,13 mld zł, tj. 26,7% dochodów z VAT, podczas gdy średnia dla 26 państw członkowskich UE za ten sam okres to 15,2%.

### Podsumowanie

Przytoczone przykłady współczesnej integracji poziomej (horyzontalnej) i pionowej (wertykalnej) wprowadzanej w różnych sektorach gospodarki, ekonomii, instytucjach oświatowych oraz sektorach administracji samorządowej i publicznej pokazują, że działania te zyskują coraz więcej zwolenników. Efektywność tych rozwiązań nie zawsze jest jednak zgodna z oczekiwaniami. Najprawdopodobniej równoległe

<sup>44</sup> J. Perri: *Joined-up government...*, op.cit. s.103.

uruchamiane są także „utajone” procesy (społeczne, zarządcze, indywidualne), które je hamują. Konieczny jest zatem wewnętrzny audyt w rozumieniu art. 272 ustawy o finansach publicznych, weryfikujący skuteczność wprowadzonych rozwiązań oraz kontrolujący potencjalne czynniki zakłócające, opóźniające lub wręcz sprzeczne z oczekiwaniami, prowadzące do efektu bumerangu. Także badania naukowe prowadzone w tym obszarze mogłyby zidentyfikować nowe, do tej pory nieznanie zagrożenia dla tego procesu<sup>45</sup>. Współczesna integracja organizacji w globalizującym się

świecie, niezależnie od sektora gospodarki oraz instytucji publicznej, wydaje się być działaniem nieuniknionym i koniecznym, jeśli podmioty mają podnosić swoją efektywność.

#### MARIAN BANAŚ

prezes Najwyższej Izby Kontroli,  
profesor ANTONI WONTORCZYK  
Instytut Psychologii Stosowanej,  
Wydział Zarządzania i Komunikacji  
Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego

<sup>45</sup> M. Bugdol, A. Wontorczyk: *Factors moderating the process of managing environmental objectives and identification of possible behavioural scenarios – results of a literature review*, „Management of Environmental Quality: An International Journal” nr 6/2021, s. 1334-1351, <doi:10.1108/MEQ-02-2021-0023>.

**Słowa kluczowe:** integracja pozioma, integracja pionowa, integracja organizacji, integracja instytucji publicznych, efektywność organizacyjna a integracja

#### Bibliografia:

1. AlSaggaf S., Ali S.Sh., Ayuob N.N., Basem Salama Eldeek B.S., El-haggagy A.: *A model of horizontal and vertical integration of teaching on the cadaveric heart*, „Annals of Anatomy”.
2. Avizhgan M., Jabalbarez M., Babak A.: *Investigating the Impact of Horizontal Integration in the Education of Basic General Medical Sciences: A Mixed-Methods Study*, „Journal of Isfahan Medical School”.
3. Beaulieu N. D., Dafny L. S., Landon B. E., Dalton J. B., Kuye I., McWilliams J. M.: *Changes in Quality of Care after Hospital Mergers and Acquisitions. Reply*, „New England Journal of Medicine”, nr 1/2020.
4. Berenson E. A.: *The practice of medicine. A Physician's Perspective On Vertical Integration*, „Health Affairs” nr 6/2017.
5. Bierwirth A., März S., Bunge F.: *From conflicting agendas to cooperative sustainable urban development: the triple integration of sustainability in vertical, horizontal and sectoral structures*. 3-246-24. ECEEE 2024 SUMMER STUDY.
6. *Joined-up Government*, Bogdanov V., (red.) Oxford University Press 2005, Oxford.
7. Brans M., Hondeghem, A.: *Competency Frameworks in The Belgian Governments: Causes, Construction and Contents*, „Public Administration” nr 4/2005, Vol. 83.

8. Bugdol M., Wontorczyk A.: *Factors moderating the process of managing environmental objectives and identification of possible behavioural scenarios – results of a literature review*, „Management of Environmental Quality: An International Journal” nr 6/ 2021.
9. Caputo M. and Mininno V.: *Internal, vertical and horizontal logistics integration in Italian grocery distribution*, „International Journal of Physical Distribution & Logistics Management” nr 9/1996.
10. Casalino L. P., Wu F. M., Ryan A. M., Copeland K., Rittenhouse D. R., Ramsay P. P., Shortell S. M.: *Independent practice associations and physician–hospital organizations can improve care management for smaller practices*, „Health Affairs” nr 8/ 2013.
11. Dries L., Swinnen J.F.M.: *Oreign Direct Investment, Vertical Integration, and Local Suppliers: Evidence from the Polish Dairy Sector*, „World Development” nr 9/2004.
12. Drucker P. F.: *Management. Tasks, Responsibilities, Practices*, 1986 New York.
13. Drucker P. F.: *Menedżer skuteczny*, Kraków 1994.
14. Dulcelina A.: *Competition in the Subacute Care Market: Who Will Prevail?*, „Nursing Management” nr 12/1995.
15. Dulloo P., VEDI N., Gandotra A.: *Impact of horizontal and vertical integration: Learning and perception in first-year medical students*, „National Journal of Physiology, Pharmacy and Pharmacology” nr 7/2017.
16. Eppel E., Lips M.: *Unpacking the black box of successful ICT-enabled service transformation: how to join up the vertical, the horizontal and the technical*, „Public Money & Management” nr 1/2016.
17. Hayden, F. Gregory H.: *Integrating the Social Structure of Accumulation and Social Accounting Matrix with the Social Fabric Matrix*, „The American Journal of Economics and Sociology” nr 5/2011.
18. *Integration across government, Report by the Comptroller and Auditor General-Ordered by the House of Commons*, March 2013.
19. Jedynak P, Bugdol M.: *Integrated Management Systems*, Springer, London, New York, Heidelberg, 2015.
20. Just R.E., Mitra S, Netanyahu S.: *Implications of nash argaining for horizontal industry integration*, „Amer. J. Agr. Econ.” nr 2/2005.
21. Keast R. L., Brown K., Mandell M. P.: *Getting the right mix: unpacking integration meanings and strategies*, „International Public Management Journal” nr 1/2007.
22. Kieżun W.: *Sprawne zarządzanie organizacją*, Warszawa 1998.
23. Kotler P., Keller K. L.: *Marketing*, Rebis, 2012.
24. Koźmiński A. K., Piotrowski W.: *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 1997.
25. Lin Hui-Lin, Hsiao,Yi-Chi, Lin Eric S.: *The choice between standard and non-standard FDI production strategies for Taiwanese multinationals*, „Research Policy” 1/2015.
26. Lisiecka K.: *Efektywność systemów zarządzania jakością*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” nr 6/2003.
27. Liu M., Anwar S.: *Analyzing horizontal integration and market efficiency in platform enterprises: A case study of exchanges*, „Economics and Politics” nr 2/2024.
28. *Nowy słownik poprawnej polszczyzny*, A. Markowski (red.), Warszawa 1999.
29. Miao Yi, Shen Zhou: *China's Labor Market Integration and the Effect of Economic Openness*, „Review of Development Economics” nr 1/2016.

30. Pavlou Alex K.: *Biotechnology M&A insight: Deals and strategies* „Journal of Commercial Biotechnology” nr 1/2003.
31. Pawłowski J.: *Efektywność przedsięwzięć gospodarczych*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” nr 6/2004.
32. Perri J. Joined-up government in the Western world in comparative perspective: a preliminary literature review and exploration, *Journal of Public Administration Research & Theory*, 1/1/2004, Vol. 14 Issue 1, s.103.
33. Perri J.: *Joined-up government in the Western world in comparative perspective: a preliminary literature review and exploration*, „Journal of Public Administration Research & Theory” nr 1/2004.
34. Pszczołowski T.: *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978.
35. Rummler G. A., Brache A. P.: *Podnoszenie efektywności organizacji*, Warszawa 2000.
36. Simone M.: *An attempt to assess horizontal and vertical integration of the Italian coastal governance at national and regional scales*, „Revista de Gestão Costeira Integrada” nr 1/2016.
37. Sophie P.: *Integrating mental health and social development in theory and practice*. „Health Policy & Planning” nr 2/2015.
38. Stoner J, Freeman E., Gilbert D.: *Kierowanie*. PWE, Warszawa 2001.
39. Wyrzykowska B.: *Rodzaje powiązań integracyjnych w agrobiznesie*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” nr 53/2004.

## ABSTRACT

### **Horizontal and Vertical Integration Processes – Increasing Effectiveness in Economy and Public Institutions**

Scientific literature provides the results of various analyses of the impact of integration on organisations' functioning. Not all of these give positive results, although the majority, regardless of the type of integration introduced in an organisation (institution), have brought positive results. The authors describe introduction of a horizontal and vertical integration process in the tax authorities in Poland after 2015, which strengthened the effectiveness of their functioning, providing an improvement of the control of the functioning and tax collection (especially VAT), and of the effectiveness of the management process. At the beginning, the article refers to the notion of organisational effectiveness and discusses the understanding of the horizontal and vertical integration processes. Then, various examples are presented of economy sectors and services where, over the last decades, the integration process has been implemented, and finally the article presents the idea of integration in the tax administration in Poland after 2015.

**Marian Banaś**, President of the Supreme Audit Office, **Antoni Wontorczyk**, Institute of Applied Psychology, Faculty of Management and Social Communication, Jagiellonian University

**Key words:** horizontal integration, vertical integration, integration of an organisation, integration of public institutions, organisational effectiveness vs integration