

## Uwarunkowania harmonizacji kooperacji w ramach sieci międzyorganizacyjnej na poziomie gminnym

## Conditions of harmonizing interorganizational collaboration at a commune's level

Marcin Flieger

*Akademia Wojsk Lądowych im. generała Tadeusza Kościuszki, e-mail: marcin.flieger@awl.edu.pl*

### Streszczenie

Celem artykułu jest przeanalizowanie możliwości oraz uwarunkowań zwiększania efektywności kooperacji o charakterze sieciowym w kontekście relacji pomiędzy przedstawicielami trzech sektorów na poziomie gminnym. Na wstępie zidentyfikowano możliwe formy współpracy urzędu gminy z przedsiębiorstwami prywatnymi oraz organizacjami pozarządowymi. Następnie autor przedstawił wyniki badań dotyczących kompetencji powyższych podmiotów potrzebnych do podejmowania i rozwijania współpracy w ramach sieci międzyorganizacyjnej, aby na koniec wskazać kluczowe wnioski dotyczące warunków harmonizacji kooperacji.

*Słowa kluczowe:* sieć międzyorganizacyjna, kooperacja sieciowa, urząd gminy, sektor prywatny, sektor pozarządowy.

### Abstract

The main purpose of the article is to analyze possibilities and conditions of increasing efficiency of network collaboration in the context of relationships between three sectors at a commune's level. At the beginning possible forms of cooperation between communes, private organizations and non-governmental organizations have been identified. Next, the author presented research results concerning competence of the organizations in question to take up and develop inter-organizational collaboration and, as a result, conclusions regarding conditions of harmonizing the cooperation.

*Keywords:* interorganizational collaboration, network cooperation, commune, private sector, non-governmental sector.

## Wstęp

Bez wątpienia obecnie przed instytucjami administracji samorządowej, w tym urzędami gmin, stoi wiele wyzwań związanych ze zwiększaniem efektywności funkcjonowania w kontekście dynamicznych, często trudnych do przewidzenia zmian w otoczeniu, a także zmieniających się potrzeb oraz oczekiwań klientów (interesariuszy). Na poziomie samorządowym istnieje konieczność podejmowania aktywnych działań w celu równoważenia rozwoju lokalnego, aktywizacji regionów, zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców w obliczu współczesnych zagrożeń o charakterze globalnym. W celu efektywnego realizowania tak złożonych zadań istotną staje się możliwość i umiejętność podejmowania przez gminy współpracy z innymi podmiotami funkcjonującymi w regionie, szczególnie przedsiębiorstwami prywatnymi oraz organizacjami pozarządowymi.

W tym kontekście niezwykle interesująca wydaje się koncepcja kooperacji sieciowej, która zmienia tradycyjne postrzeganie sposobu realizowania zadań przez urzędy gmin, wprowadzając zasadę partnerstwa współpracujących podmiotów. Sieć międzyorganizacyjna stanowi nowoczesny sposób kreowania wzajemnych stosunków pomiędzy podmiotami, jednocześnie wprowadzając bardzo ważny mechanizm organizacji ekonomicznej [Zdziarski 2016, s. 658]. Sieć powstaje poprzez węzły (w tym przypadku są nimi organizacje) oraz relacje między nimi<sup>1</sup>, dzięki którym kreowana jest określona wartość. Sieć staje się specyficznym rodzajem kooperacji opartej na zależnościach horyzontalnych [Łobos 2000, s. 98-103]. Ponieważ powiązania nie bazują na podporządkowaniu (zwierzchności), nie powstają struktury hierarchiczne. Jednocześnie każdy podmiot (partner) dołącza do sieci na zasadzie dobrowolności, uczestnicząc w procesie poszukiwania wzajemnych korzyści [Zimniewicz, Piekarczyk 2010, s. 12-24]. Fundamentem wymiany są relacje, które pozwalają na przepływ zasobów. W przypadku kooperacji sieciowej kluczowym zasobem jest wiedza – dzięki przystąpieniu do sieci organizacja zyskuje dostęp do wiedzy partnera, i następuje transfer i dalsze rozprzestrzenianie (dzielenie się) wiedzy. W konsekwencji pojawia się efekt synergii, który stanowi podstawę kreowania przewagi kooperacyjnej [Kozuch 2011, s. 113-115].

Kooperacja sieciowa na poziomie samorządowym, z udziałem przedstawicieli trzech sektorów (publiczny, prywatny, pozarządowy), może przyjmować różne formy. Zaangażowanie się danej organizacji w jedną lub kilka form relacji wynika zarówno z określonych dążeń rozwojowych, jak i uwarunkowań związanych z jej charakterem. Proces przechodzenia od form prostszych (gdzie dominują więzi luźne, nieformalne) do bardziej zaawansowanych wyznacza poszczególne etapy osiągnięcia dojrzałości współpracy sieciowej. Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, że niezależnie od faktycznie przyjętych form kooperacji niezwykle ważne jest posiadanie oraz rozwijanie odpowiednich kompetencji potrzebnych do budowania relacji sieciowych i zacieśniania współpracy w ramach sieci międzyorganizacyjnej.

Celem niniejszego artykułu jest zatem przeanalizowanie możliwości oraz uwarunkowań zwiększania efektywności kooperacji o charakterze sieciowym w kontekście relacji pomiędzy przedstawicielami trzech sektorów na poziomie gminnym. Na wstępie zidentyfikowano możliwe formy współpracy urzędu gminy z przedsiębiorstwami prywatnymi oraz organizacjami pozarządowymi. Następnie autor przedstawił wyniki badań dotyczących kompetencji powyższych podmiotów potrzebnych do podejmowania i rozwijania współpracy w ramach sieci międzyorganizacyjnej, aby na koniec wskazać kluczowe wnioski dotyczące warunków harmonizacji kooperacji.

## 1. Formy współpracy sieciowej między urzędami gmin

Analizując możliwe formy sieciowej kooperacji gmin, należy wskazać przede wszystkim rozróżnienie na sieci dwustronne (dualne) oraz wielostronne. Z kolei koncentrując się na relacjach dualnych, wyróżnić można dwie opcje – współpracę gmin sąsiadujących ze sobą oraz gmin oddalonych (niesąsiadujących).

W przypadku gmin sąsiadujących ze sobą podstawę współpracy stanowią powiązania o charakterze funkcjonalnym. Należy je rozumieć jako relacje społeczno-gospodarcze najczęściej o charakterze twardym, czyli oparte na kooperacji materialnej. Często dotyczą one realizacji zadań związanych ze wspólną infrastrukturą, gospodarką komunalną oraz inicjatywami społeczno-kulturalnymi. Warto także wskazać przykład łączenia sił w celu bardziej efektywnego wykorzystania wspólnych walorów przyrodniczych (promocji, zagospodarowania bazy noclegowej i turystycznej). Inicjatywy o charakterze infrastrukturalnym są typowe w przypadku kooperacji gmin będących częścią jednego miasta. Taki rodzaj współpracy gmin sąsiadujących ze sobą to przykład powiązań funkcjonalnych o wyjątkowym natężeniu.

Drugi rodzaj współpracy dualnej stanowią relacje pomiędzy gminami oddalonymi. Tutaj brak jest powiązań przestrzennych, często samorządy położone są w odległych od siebie obszarach kraju. Taki rodzaj kooperacji częściej opiera się na formalnych umowach, w których wskazano konkretny zakres współpracy, oczekiwania wobec partnerów. W relacjach dominuje wymiar niematerialny, samorządy rzadko decydują się na realizację wspólnych zadań infrastrukturalnych. Typowa jest współpraca w obszarze kultury i sportu. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że z punktu widzenia budowania i rozwijania relacji sieciowych taki rodzaj współpracy jest szczególnie cenny. Wynika to z tego, iż partnerzy inicjują kooperację głównie ze względu na możliwość dzielenia się wiedzą. Samorządy wymieniają się informacjami dotyczącymi sposobów zwiększenia efektywności funkcjonowania urzędu, realizacji polityk rozwoju, zarządzania mieniem komunalnym itp. Taki transfer wiedzy oraz innowacji przesądza o atrakcyjności przystąpienia do sieci.

Rozwinięciem współpracy dualnej są relacje sieciowe wielostronne. W tym przypadku również można wskazać na rozróżnienie między kooperacją terytorialną a funkcjonalną. Sieć

<sup>1</sup> Relacje sieciowe mogą dotyczyć zarówno całych organizacji (instytucji), jak i zakładów, komórek, które przyjmują rolę węzła. Kooperacja sieciowa może wystąpić także pomiędzy grupami podmiotów (w tym przypadku każda występuje w roli oddzielnego węzła). W przypadku instytucji publicznych przykładem jest chociażby kooperacja zrzeszeń (związków) gmin.

terytorialna to współpraca kilku gmin położonych w bezpośrednim sąsiedztwie. Szczególnym rodzajem takich relacji są gminy funkcjonujące w ramach jednej miejscowości (miasta), a także kooperacja kilku miast położonych w bezpośrednim sąsiedztwie. Warto zauważyć, że w tym przypadku współpraca partnerów w dużym stopniu ma charakter wymuszony. Jednocześnie podmioty te mogą realizować odrębne cele, co często prowadzi do konfliktu interesów. Zatem paradoksalnie bliskość (również formalna – jedno miasto) może stanowić czynnik zakłócający rozwój relacji sieciowych. Analizując powiązania o charakterze terytorialnym (zwartym), należy także zaznaczyć, że często przyjmują one formę porozumień, związków gmin, stowarzyszeń lokalnych lub regionalnych. Współpraca najczęściej ma charakter zadaniowy, chociażby w obszarze zarządzania mieniem komunalnym. W konsekwencji dominuje kooperacja o charakterze materialnym.

Natomiast współpraca o charakterze funkcjonalnym jest typowa dla relacji sieciowych, których częścią są gminy niepowiązane terytorialnie [Furmankiewicz 2002, s. 12-13]. Brak bliskości przestrzennej powoduje, że do sieci przystępują jedynie podmioty, które dostrzegają pewne podobieństwa między sobą, w tym wspólnotę celów. Mogą dotyczyć chociażby zbliżonych problemów ekonomicznych lub społecznych, podobnych walorów przyrodniczych. Taka wielostronna współpraca sieciowa stanowi podstawę wymiany wiedzy, doświadczeń, inicjowania różnego rodzaju akcji, wydarzeń o charakterze kulturalnym, sportowym itp. Co więcej, połączenie sił pozwala na bardziej skuteczny lobbing (zwiększenie potencjału wpływu na władze państwowe), co przekłada się na efektywniejszą realizację wspólnych celów, strategii oraz polityk.

Uzupełniając powyższą analizę współpracy sieciowej dwu- oraz wielostronnej, należy wskazać dwie pary zmiennych ukazujących podstawowe różnice pomiędzy tymi formami. Po pierwsze, kooperacja sieciowa może przyjmować charakter materialny lub niematerialny. Współpraca materialna jest częściej spotykana w przypadku gmin sąsiadujących ze sobą (zarówno w układzie dwu-, jak i wielostronnym), z kolei niematerialna dominuje przy kooperacji samorządów oddalonych od siebie. Druga para zmiennych to rozróżnienie pomiędzy sieciami lokalnymi a transterytorialnymi [Camagni 1995]. Bliskość przestrzenna w relacjach lokalnych powoduje, iż partnerzy najczęściej realizują inicjatywy o charakterze społecznym, ekonomicznym oraz kulturalnym. Z kolei współpraca transterytorialna częściej przyjmuje charakter związków formalnych i bazuje na korzyściach funkcjonalnych.

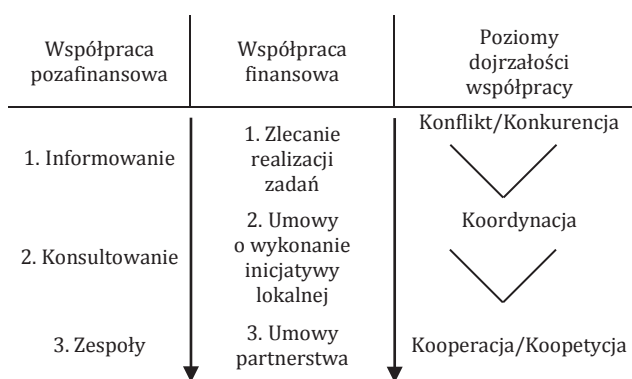
## 2. Kooperacja urzędów gmin z organizacjami pozarządowymi

W celu ukazania praktycznego wymiaru potencjału sieciowania współpracy gmin z organizacjami pozarządowymi przeanalizowano oddzielnie formy współpracy o charakterze niefinansowym oraz finansowym.

Kluczowe formy współpracy pozafinansowej zostały wskazane w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>2</sup>:

- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności przez organy administracji publicznej i organizacje pozarządowe,
- konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji,
- konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery pożytku publicznego z radami pożytku publicznego,
- tworzenie wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych, składających się z przedstawicieli sektora pozarządowego i administracji publicznej [Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r., Art. 5].

Wyznaczają one kierunek rozwoju współpracy, jednocześnie stanowiąc podstawę do budowania relacji o charakterze sieciowym (por. rysunek 1).



Rysunek 1. Formy współpracy gmin z organizacjami pozarządowymi

Źródło: opracowanie własne.

Współpraca rozpoczyna się zatem od wymiany informacji. Przepisy nie określają jednoznacznie, w jaki sposób to informowanie powinno wyglądać, istnieje duża swoboda w kreowaniu zasad oraz kanałów w zależności od lokalnych potrzeb i warunków. Platformą może być chociażby specjalna strona internetowa czy też komórka powołana w urzędzie. Istotną rolę w wymianie informacji spełniają także rady działalności pożytku publicznego [Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r., Art. 35-41]. Wzajemne informowanie pozwala na ograniczenie ewentualnych konfliktów lub działań konkurencyjnych, podmioty poznają się, istnieje platforma wymiany opinii, zrozumienia celów działania.

Kolejną, bardziej zaawansowaną formą współpracy są konsultacje. Działania te to znacznie więcej niż zwykłe informowanie o swoich zamierzeniach. Konsultacje nie tylko umożliwiają zapoznanie się z projektem, ale także oznaczają otwartość na wyrażenie przez organizacje pozarządowe opinii i gotowość do ich uwzględnienia. Co ważne, w przypadku gdy zakres aktów prawnych dotyczy sfery działalności statutowej danej organizacji pozarządowej, obowiązek przeprowadzania konsultacji ze środowiskiem tych organizacji wynika wprost z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ponadto

<sup>2</sup> W ustawie wymieniono jedynie kilka kluczowych form stanowiących rdzeń rozwijania współpracy, nie zamykając ich katalogu i dając organom administracji publicznej możliwość ich rozszerzania.

przepis ustawy mówi o konsultowaniu projektów aktów normatywnych z radą działalności pożytku publicznego, działającą na terenie danego samorządu<sup>3</sup>. Szczególnie ważne wydaje się konsultowanie rocznych i wieloletnich programów współpracy.

W przypadku konsultacji relacje nieformalne zostają ograniczone na rzecz podejmowania pierwszych wspólnych formalnych przedsięwzięć (m.in. w ramach realizacji programu współpracy). Jednocześnie strony tworzą fundament do wspólnego koordynowania realizowanych zadań.

Najbardziej zaawansowaną formą kooperacji jest praca zespołowa. Zespoły mogą przyjmować charakter zarówno doradczy, jak i inicjatywny<sup>4</sup>. W tym kontekście warto wspomnieć o programach współpracy. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewiduje obowiązek uchwalenia przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi<sup>5</sup>. Jako jedną z jej form wskazano właśnie tworzenie zespołów roboczych lub doradczych.

W ramach kooperacji zespołowej w największym stopniu realizowana zostaje zasada partnerstwa. Przedstawiciele urzędu oraz organizacji pozarządowych wspólnie ustalają cele, zadania, sposób ich realizacji oraz odpowiedzialność stron. Co ważne, na tym etapie pojawia się transfer wiedzy, dzięki czemu zrealizowana zostaje jedna z podstawowych przesłanek do angażowania się we współpracę o charakterze sieciowym.

Odnosząc się do współpracy o charakterze finansowym, można wskazać trzy podstawowe formy. Pierwszą stanowi zlecenie realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym przez jednostki administracji samorządowej (urząd gminy, por. rysunek 1)<sup>6</sup>. Należy zaznaczyć, że z punktu widzenia kreowania relacji sieciowych jest to forma, która w bardzo ograniczonym stopniu realizuje podstawowe założenia sieciowania współpracy. Trudno w tym przypadku mówić o partnerskich stosunkach, dialogu, efektywnym systemie komunikacji. Kooperacja opiera się bardziej na relacji zleceniodawca-zleceniobiorca. Jednak może stanowić pierwszy etap w rozwoju sieci, w ramach którego partnerzy poznają się i nabierają większego zaufania.

Umowy na realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej stanowią bardziej zaawansowaną formę współpracy. Idea polega na tym, że obywatele, m.in. za pośrednictwem lokalnej organizacji pozarządowej, mogą wystąpić z wnioskiem o realiza-

cję określonej inicjatywy (inwestycji) do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Co ważne, dana organizacja nie tylko zgłasza pomysł przedsięwzięcia, lecz deklaruje udział w jego realizacji. Dzięki temu relacje między organizacją a urzędem stają się bardziej złożone, powstaje konieczność wspólnego planowania i kontrolowania wykonania zadania. Budowana jest platforma wymiany informacji, konsultowania, uczenia się nawzajem.

Jednak dopiero w przypadku tzw. umów partnerskich można mówić o pełnym zrealizowaniu idei kooperacji sieciowej. Umowy zawierane są pomiędzy organizacją pozarządową a urzędem z reguły na potrzeby realizacji konkretnego projektu czy programu. Dobry przykład stanowią partnerstwa publiczno-prywatne.

### 3. Kooperacja urzędów gmin z przedsiębiorcami

Rozważając możliwe formy współpracy o charakterze sieciowym gminy z podmiotami z sektora prywatnego, przede wszystkim należy rozróżnić charakter działań gminy w stosunku do przedsiębiorców, co stanowi punkt wyjścia do dalszych analiz. Samorząd gminny skupia się głównie na tworzeniu odpowiednich warunków dla rozwoju przedsiębiorczości w regionie (poprzez instrumenty wspierania przedsiębiorczości), eksploatując relacje o charakterze zwierzchnim. Urząd w sposób władczy podejmuje decyzje mające służyć podmiotom z sektora prywatnego. Z punktu widzenia możliwości kreowania więzi partnerskich należy skoncentrować się na drugim polu aktywności gmin, czyli wchodzeniu w aktywne relacje z przedsiębiorcami, które ma na celu realizację konkretnych zadań, projektów. Gmina występuje jako równorzędny podmiot, jeden z kilku uczestników sieci. W tym przypadku można wskazać cztery podstawowe formy kooperacji: informowanie, konsultowanie, forum współpracy, wspólne projekty.

Zasady i uwarunkowania informowania oraz konsultowania są podobne jak w przypadku współpracy z organizacjami pozarządowymi, dlatego też autor skupi się na skomentowaniu dwóch pozostałych form. Forum współpracy stanowi wyjątkowo cenną inicjatywę formalizującą i systematyzującą zasady kooperacji. Pozwala na włączenie środowiska lokalnych firm w rozwiązywanie problemów występujących w regionie, budowę platformy harmonizacji wspólnych inicjatyw przedsiębiorców, władzy lokalnej, a także sektora organizacji pozarząd-

<sup>3</sup> Nowelizacja ustawy wprowadziła nowy obowiązek dotyczący konsultacji. Organ stanowiący (sejmik, rada) musi poprzez uchwałę określić, w jaki sposób akty prawa miejscowego będą konsultowane z organizacjami pozarządowymi lub z działającą na danym obszarze radą działalności pożytku publicznego.

<sup>4</sup> Szczególnym typem zespołu doradczego jest rada działalności pożytku publicznego, która przyjmuje charakter konsultacyjny i opiniodawczy. Na najniższym poziomie administracji samorządowej Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewiduje powołanie tzw. gminnych rad działalności pożytku publicznego przy wójtach (burmistrzach, prezydentach). Należy także wspomnieć o komisjach konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Powołanie takiej komisji jest obligatoryjne, a w jej skład wchodzi przedstawiciele organu, który ogłosił konkurs, oraz osoby reprezentujące organizacje pozarządowe. W przypadku władz samorządowych tryb powoływania i zasady działania tych komisji określa się w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ustawa pozwala także na powoływanie innych wspólnych zespołów, również takich, które oprócz opiniowania i doradzania będą miały możliwość wypracowywania i proponowania określonych rozwiązań.

<sup>5</sup> Istnieje także możliwość uchwalania wieloletnich programów współpracy, najczęściej obejmują one jednak okres do 5 lat.

<sup>6</sup> Zlecenie może przyjmować formę powierzenia lub wspierania wykonania zadań publicznych (różnica polega na tym, że przekazując realizację danego zadania, samorząd zapewnia jednocześnie finansowanie całości lub też części kosztów jego wykonania). Zlecenie zadań odbywa się zwykle po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, przy czym organizacja pozarządowa może również z własnej inicjatywy złożyć ofertę realizacji zadań publicznych.



wych. W ten sposób powstaje sieć podmiotów (węzłów) oraz powiązań między nimi [*Powołanie forum współpracy...2011*].

Sprawnie funkcjonujące forum współpracy stanowi podstawę inicjowania realizacji wspólnych projektów. Taka współpraca może przyjmować różnorodne formy, warto jednak zauważyć, iż wskazane jest, aby partnerami w projektach były nie tylko urzędy gmin oraz przedsiębiorcy prywatni, lecz również inne organizacje funkcjonujące w regionie, szczególnie z sektora pozarządowego. Harmonizacja współpracy (przede wszystkim na płaszczyźnie transferu wiedzy między podmiotami o zróżnicowanym charakterze, doświadczeniach, celach) pozwala na realizację złożonych zadań przy jednoczesnym wykorzystaniu potencjału oraz efektu synergii do tworzenia rozwiązań innowacyjnych.

W tym kontekście cenną inicjatywą jest także partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), mające na celu wspólną realizację przedsięwzięć lub świadczenie usług, tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. Wykorzystując efekt synergii, strony uzupełniają się, zajmując się tą częścią wspólnego zadania, którą wykonują najlepiej. Dzięki podziałowi zadań, odpowiedzialności i ryzyka w ramach PPP osiąga się najbardziej efektywny ekonomicznie sposób tworzenia infrastruktury i dostarczania usług publicznych. Poszczególne strony czerpią przy tym ze współpracy własne korzyści, proporcjonalnie do zaangażowania [*Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r...*].

Co ważne, wskazane formy współpracy zarówno finansowej, jak i niefinansowej w naturalny sposób wpisują się w proces osiągania kolejnych poziomów dojrzałości kooperacji sieciowej. Początkowa faza cechuje się podejściem defensywnym, separacją, częstymi konfliktami<sup>7</sup>. Kluczowym momentem w procesie rozwoju relacji sieciowych jest uświadomienie sobie przez potencjalnych partnerów, że trwanie w konflikcie lub konkurowanie może utrudniać realizowanie własnych celów. Większą korzyść może przynieść połączenie sił i środków. Dzięki wykorzystaniu efektu synergii partnerzy kreują unikatową wartość dodaną, korzystną dla wszystkich uczestników sieci. Współpraca najczęściej rozpoczyna się od inicjatyw o charakterze koordynacyjnym. Na tym etapie więzi są luźne, często nieformalne, a wspólne działania nie są obciążone znaczącym ryzykiem. Partnerzy mają szansę na lepsze wzajemne poznanie się, zrozumienie potrzeb oraz obopólnych korzyści. Z czasem relacja ewoluuje, więzy stają się coraz bardziej ścisłe, bliskie, a partnerzy realizują więcej zadań złożonych, związanych z większym ryzykiem. W rezultacie osiągnięte zostaje docelowe stadium partnerstwa, w którym następuje pełna integracja działań oraz przyjęta zostaje orientacja na rozwój [*Furmankiewicz 2002, s. 10-11*]. Taka współpraca może przyjmować formę kooperacji.

#### 4. Kompetencje organizacji do współpracy – wyniki badań

Niezależnie od faktycznych form podjętej współpracy, niezwykle ważne jest, aby partnerzy byli świadomi i rozwijali odpowiednie kompetencje, dzięki którym relacje sieciowe będą wzmacniane. Zagadnienie to zostało przeanalizowane w ramach badania obejmującego przedstawicieli trzech sektorów, które przeprowadzono w latach 2016 i 2017 na terenie województwa wielkopolskiego i dolnośląskiego. Badanie objęło 14 urzędów gmin, 12 organizacji pozarządowych oraz 12 przedsiębiorstw prywatnych. Dobór podmiotów miał charakter celowy; przebadano urzędy gmin miejskich (9) i miejsko-wiejskich (5), eliminując gminy wiejskie.

Wywiad wstępny z przedstawicielami wybranych urzędów pozwolił zidentyfikować organizacje pozarządowe oraz przedsiębiorstwa prywatne funkcjonujące na terenie danej gminy. Pod uwagę brane były te podmioty, z którymi gminy utrzymują aktywne relacje w celu wspólnej realizacji przedsięwzięć o zróżnicowanym charakterze (finansowym lub niefinansowym, społecznym, gospodarczym, kulturalnym), co stanowiło główne kryterium włączenia do badań. Taki dobór próby pozwolił na przeprowadzenie badań wśród podmiotów, które posiadają doświadczenia we współpracy międzysektorowej i stanowią element sieci międzyorganizacyjnych na poziomie gminnym.

Główną metodą badawczą był wywiad ekspercki strukturalizowany, przeprowadzony z osobami odpowiedzialnymi za realizowanie wspólnych przedsięwzięć, posiadającymi wiedzę na temat ich charakteru oraz uwarunkowań. Relatywnie nieduża liczba zbadanych podmiotów wynika z podstawowych założeń projektu; szeroki zakres analizowanych zagadnień stanowił przesłankę do pogłębionej analizy ograniczonej liczby organizacji, które poprzez nawiązanie kooperacji współtworzą lokalne sieci międzyorganizacyjne. Przedstawione wyniki stanowią fragment szerszych badań przeprowadzonych w ramach realizacji projektu badawczego „Optyka procesowa oraz sieciowa w zarządzaniu instytucjami administracji publicznej”, współfinansowanego ze środków MNiSW (77/WZA/46/DzS).

Autor określił kompetencje w podziale na następujące obszary: zarządzanie wiedzą, elastyczność, innowacyjność, przyjmowanie postawy negocjacyjnej, kompetencje pracowników (Tabela 1).

Według badanych najwyższe kompetencje w obszarze zarządzania wiedzą posiadają przedsiębiorstwa prywatne. Wynik ten nie jest zaskakujący, gdyż zasady koncepcji od wielu lat są stosowane w biznesie i stanowią jedno z najistotniejszych kryteriów (warunków) budowania przewagi konkurencyjnej na rynku. Firmy dostrzegają korzyści identyfikowania, rozwijania oraz dzielenia się wiedzą zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. W kontekście rozwijania kompetencji do współpracy z przedstawicielami sektora publicznego i pozarządowego szczególnie istotna jest świadomość

<sup>7</sup> W tym miejscu należy zauważyć, że współpraca o charakterze finansowym musi posiadać podstawy formalne. Dlatego też klasyczna pierwsza faza kreowania powiązań sieciowych – kontakty nieformalne, mające na celu głównie wzajemne poznanie się – w tym przypadku stanowi etap wcześniejszy, który z natury będzie miał charakter niefinansowy. Jednocześnie zainicjowanie współpracy finansowej wiąże się z wcześniejszym wyeliminowaniem ewentualnych konfliktów lub działań konkurencyjnych. W momencie podjęcia wspólnych działań o charakterze finansowym należy już mówić o etapie koordynowania.

Tabela 1. Ocena kompetencji organizacji do współpracy\*

Czynnik	Urząd gminy	Przedsiębiorstwo prywatne	Organizacja pozarządowa
Zarządzanie wiedzą:			
• wymiar wewnętrzny	3,7 (3)	4,2 (3)	3,9 (3,5)
• wymiar zewnętrzny	2,3 (3)	3,9 (3)	3,1 (3)
• otwarty system komunikacji	2,5 (3)	4,3 (4)	4,4 (4)
Elastyczność:			
• strukturalna	1,7 (2)	3,9 (3,5)	2,9 (3)
• procesu decyzyjnego	3,6 (3)	3,5 (3)	3,8 (3,5)
Innowacyjność	2,3 (2)	3,4 (3)	3,7 (3,5)
Postawa negocjacyjna	3,2 (3)	4,3 (3,5)	4,2 (4)
Kompetencje pracowników:			
• wiedza merytoryczna	4,5 (4)	4,4 (4)	b.d.
• cechy osobowościowe/behawioralne	4,2 (3,5)	3,9 (3)	b.d.

\* Każdy czynnik oceniano w skali 1-5, gdzie: 1 – najniższe kompetencje, 5 – najwyższe kompetencje. Wyniki stanowią średnią arytmetyczną z wszystkich wskazanych ocen. Wielkości w nawiasach stanowią medianę.

Źródło: badania własne.

mość i aktywność przedsiębiorstw w wymiarze zewnętrznym (identyfikacja źródeł zewnętrznych, dzielenie się wiedzą z partnerami). Co ważne, podejście to jest wsparte otwartym systemem komunikacji, co świadczy o spójnym, wielopłaszczyznowym zarządzaniu wiedzą.

Również organizacje pozarządowe deklarują, że w sposób aktywny realizują założenia koncepcji (choć wymiar zewnętrzny jest ograniczony). Wydaje się, że istnieją dwa główne powody takiego podejścia. Przede wszystkim organizacje te skupiają osoby, które łączą wspólne zainteresowania i potrzeby. Członkowie fundacji czy stowarzyszeń realizują określone, konkretne cele, które jednocześnie stanowią element integrujący. Praca zespołowa oparta na identyfikacji i dzieleniu się wiedzą jest więc naturalna (wymiar wewnętrzny). Z kolei wysokie oceny wartości otwartego systemu komunikacji wiążą się ze specyfiką funkcjonowania organizacji z sektora pozarządowego. Ich finansowanie pochodzi głównie ze źródeł zewnętrznych, są zatem zmuszone do stałego zabiegania o przychyłność darczyńców (także wśród samych członków). Budowanie efektywnych kanałów komunikacji z otoczeniem wydaje się więc koniecznością. Z punktu widzenia kompetencji do współpracy relatywnie niższe oceny wymiaru zewnętrznego są niepokojące, ponieważ organizacje w ograniczonym zakresie dostrzegają zalety identyfikowania oraz wykorzystywania wiedzy potencjalnych partnerów.

Najniższe oceny uzyskały urzędy gmin, w ich przypadku różnica w stosunku do pozostałych organizacji jest wyraźna. O ile urzędy deklarują aktywne wykorzystanie koncepcji w wymiarze wewnętrznym (szczególnie poprzez szkolenia i odprawy), o tyle niskie oceny obszaru zewnętrznego oraz stosowanie otwartego systemu komunikacji świadczą o przyjęciu tzw. orientacji do wewnątrz. Polega ona na skupianiu się na wewnętrznym funkcjonowaniu urzędu (przy wykorzystaniu własnych zasobów, w tym wiedzy) i wyznaczaniu wyraźnych granic z otoczeniem. W zakresie zarządzania wiedzą kompetencje urzędu do podjęcia kooperacji z partnerami wydają się zatem ograniczone.

Niezwykle istotnym czynnikiem oddziałującym na zdolność organizacji do współpracy jest elastyczność, zarówno w wymiarze strukturalnym, jak i jako procesu decyzyjnego. Pozwala ona na szybkie dostosowanie się do zmieniających się warunków otoczenia, w tym potrzeb, oczekiwań oraz możliwości partnerów. W przypadku elastyczności strukturalnej największą zdolność posiadają przedsiębiorstwa prywatne, co w dużej mierze wynika z coraz szerszego zastosowania koncepcji procesowej przy organizowaniu funkcjonowania firmy, w tym struktury hybrydowej łączącej podejście funkcjonalne z identyfikacją kluczowych procesów. Dzięki temu struktury stają się bardziej płaskie, a odpowiedzialność delegowana jest na zespoły procesowe. Organizacje pozarządowe oceniły elastyczność strukturalną na średnim poziomie – należy w tym miejscu zauważyć, że podmioty te najczęściej przyjmują struktury bardzo proste, liniowe, często ze względu na małą liczbę członków i organizowanie pracy w zespołach zadaniowych. Najniższą elastyczność strukturalną deklarują urzędy, co nie zaskakuje, zważywszy na to, że instytucje administracji samorządowej przyjmują format struktury funkcjonalnej, która z natury jest mało elastyczna. Elastyczność procesu decyzyjnego dotyczy możliwości i umiejętności stosowania podejścia sytuacyjnego przy rozwiązywaniu problemów organizacyjnych (zarządczych), głównie na poziomie operacyjnym. W rezultacie decyzyja podejmowana jest bez niepotrzebnej zwłoki przez osobę najbardziej kompetentną, znajdującą się najbliżej problemu. W tym przypadku wszystkie badane organizacje deklarują elastyczność na poziomie powyżej średniej.

Także innowacyjność została oceniona najniżej przez urzędy gmin. Ograniczone możliwości adaptowania podejścia innowacyjnego<sup>8</sup>, podobnie jak w przypadku elastyczności, wynikają z wysokiego stopnia formalizacji, biurokratyzacji oraz hierarchizacji. Zachowania innowacyjne możliwe są jedynie w skali mikro, w odniesieniu do sposobu wykonywania zadań przez konkretnego pracownika lub komórkę (zespół, wydział). Zdecydowanie wyższe oceny wskazują przedsiębiorstwa prywatne.

<sup>8</sup> Przyjęto rozumienie innowacji w szerokim ujęciu, czyli dotyczącej wszystkich obszarów funkcjonowania organizacji i rozumianej jako innowację dla samej organizacji, nie w ujęciu globalnym.

ne oraz organizacje pozarządowe. W obu przypadkach większa innowacyjność ma bezpośrednie przełożenie na sukces. Innowacje pozwalają na bardziej efektywne budowanie przewagi konkurencyjnej. Szczególnie interesujący wydaje się przykład organizacji pozarządowych, które często muszą wykazywać się dużą determinacją i pomysłowością w organizowaniu źródeł finansowania własnej działalności. Bazowanie jedynie na dofinansowaniu zadań zleconych przez urząd jest niezwykle ryzykowne i w znaczącym stopniu ogranicza możliwość rozwoju (dodatkowo uzależnienie istnienia jedynie od dotacji publicznych negatywnie wpływa na rozwijanie partnerskich relacji z urzędem).

Przez postawę negocyjną należy rozumieć umiejętność nawiązywania relacji o charakterze partnerskim, szczególnie w kontekście rozwiązywania konkretnych problemów w procesie wspólnego podejmowania decyzji. Partnerzy biorą pod uwagę racje wszystkich zainteresowanych i poprzez negocjacje podejmują decyzję optymalną, w największym stopniu zadowalającą wszystkie strony. Zdolność realizacji takiego podejścia jednoznacznie deklarują przedsiębiorstwa prywatne oraz organizacje pozarządowe, które wydają się doskonale rozumieć korzyści wynikające z rozwijania kompetencji do współpracy. Niższe oceny zostały wskazane przez gminy, co nie zaskakuje, gdyż instytucje administracji publicznej dzięki odpowiedniemu umocowaniu prawnemu mogą wykorzystywać funkcję władczą, narzucając pewne rozwiązania. Dlatego też, szczególnie w przypadku urzędów gmin, tak ważne jest, aby funkcja władcza nie zdominowała funkcji służebnej, aby świadomie umacniać relacje partnerskie w celu zbudowania potencjału do współpracy, wspólnego realizowania zadań i projektów.

Najwyżej ocenionym czynnikiem okazały się kompetencje pracowników, zarówno w kontekście posiadanej wiedzy merytorycznej (doświadczenia, umiejętności), jak i cech osobowościowych i behawioralnych. Organizacje są przekonane, że potencjał pracowników w znaczącym stopniu wspomaga budowanie bliskich, przyjaznych relacji z partnerami.

## Zakończenie

Współpraca w ramach sieci organizacyjnej opiera się na spójnym modelu, który odpowiada na współczesne wyzwania związane z zarządzaniem publicznym, także na najniższym szczeblu samorządowym [Flieger 2016a, s. 116-120]. Pozwala na budowanie partnerstwa z podmiotami reprezentującymi różne sektory w celu realizowania wspólnych celów, wykorzystując efekt synergii. W ten sposób urzędy stają się częścią sieci społecznej [Downes 2005; Uzzi 1997]. Co ważne, istnieje wiele form współpracy pomiędzy gminami, organizacjami pozarządowymi oraz przedsiębiorstwami prywatnymi, które mogą stanowić podstawę do budowania sieci międzyorganizacyjnej. Docelowa forma kooperacji sieciowej jest uwarunkowana indywidualnymi cechami oraz potrzebami partnerów, trudno zatem wskazać optymalną, obiektywnie najlepszą. Relacje mogą być bardzo silne lub luźne [Hite, Hesterly 2001; Stańczyk-Hugiet 2016, s. 289-295], a siła powiązań zależy od takich zmiennych, jak częstotliwość kontaktów, kultura organizacyjna itp.

Jednak najistotniejsze w kontekście harmonizowania takiej współpracy jest posiadanie i rozwijanie przez partnerów odpowiednich kompetencji. Po analizie wyników badań możliwe jest wskazanie kilku kluczowych wniosków. Spośród przedstawicieli trzech sektorów najniższe kompetencje posiadają urzędy gmin, zarówno w obszarze zarządzania wiedzą, jak i elastyczności, innowacyjności oraz umiejętności przyjmowania postawy negocyjnej. Zdecydowanie najniżej oceniono elastyczność strukturalną. Wydaje się, że przyczyną jest głównie oparcie funkcjonowania urzędów na strukturze hierarchicznej, a także wysoka formalizacja. Cechy te są sprzeczne z założeniami kooperacji sieciowej, zatem w naturalny sposób stanowią najważniejszą barierę. Choć organizacje pozarządowe oraz przedsiębiorstwa prywatne również przyjmują często strukturę funkcjonalną, kluczowa wydaje się zdecydowanie większa zdolność do zmiany, dostosowanie do aktualnych potrzeb. W tym kontekście szczególnie ważna jest orientacja procesowa [Flieger 2012; Bitkowska 2009].

Najwyżej przez wszystkie badane organizacje ocenione zostały czynniki miękkie, czyli kompetencje pracowników oraz umiejętność przyjmowania postawy negocyjnej. Należy także zwrócić uwagę, iż zarówno przedsiębiorstwa prywatne, jak i organizacje pozarządowe w sposób świadomy i aktywny stosują zasady zarządzania wiedzą.

W celu harmonizacji współpracy sieciowej przedstawicieli trzech sektorów na poziomie gminnym należy więc przede wszystkim:

- identyfikować możliwe formy współpracy z partnerami w kontekście podejmowania i rozwijania relacji o charakterze sieciowym (budowania przewagi kooperacyjnej) oraz osiągania kolejnych poziomów dojrzałości kooperacji sieciowej,
- analizować zdolności organizacji do podejmowania współpracy o charakterze sieciowym w ujęciu wieloczynnikowym – analiza poszczególnych kompetencji w kontekście ich spójności oraz dopasowania do potrzeb i wymagań partnerów,
- przyjmować podejście sytuacyjne, pozwalające na rekonfigurację sieci w zależności od pojawiających się wyzwań. Wymaga to rozwijania kompetencji zarówno miękkich, jak i twardych. Szczególnie istotne wydaje się skupienie na optymalizowaniu identyfikowania i transferu wiedzy w wymiarze zewnętrznym, a także zwiększaniu elastyczności strukturalnej.

W rezultacie podjęcia wymienionych wyżej działań podmioty te rozwiną zdolność do międzyorganizacyjnego współdziałania. Organizacje powinny skupić się na kreowaniu wzorców zachowań wspierających współpracę partnerską, szczególnie istotne są kompetencje menedżerów oraz zmiany w strukturze organizacyjnej prowadzące do większej elastyczności i eksploatacji potencjału sieciowania poprzez tworzenie zespołów zadaniowych [Kożuch 2011, s. 142-144]. Celem strategicznym takich działań powinno być rozwijanie tzw. sieci powiązań publicznych, pozwalającej na integrację przedstawicieli różnych sektorów na rzecz bardziej efektywnego zaspokajania potrzeb interesariuszy oraz spójnego rozwoju regionu.

## Literatura

- Bitkowska A., 2009, *Zarządzanie procesami biznesowymi w przedsiębiorstwie*, Vizja Press&IT, Warszawa.
- Camagni R., 1995, *Global Network and local milieu: towards a theory of economic space*, [w:] *The industrial enterprise and its environment: spatial perspectives*, red. S. Conti, E.J. Malecki, P. Oinas, Aldershot, Avebury.
- Downes S., 2005, *Semantic networks and social networks*, „The Learning Organization”, nr 5.
- Flieger M., 2012, *Zarządzanie procesowe w urzędach gmin. Model adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Flieger M., 2016a, *Optymalizacja funkcjonowania instytucji administracji publicznej poprzez kooperację w sieci*, [w:] *Sieci międzyorganizacyjne, procesy i projekty w erze paradoksów*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 421, Wydawnictwo UE, Wrocław.
- Flieger M., 2016b, *Network Governance and Process Orientation in Management of Public Administration Institutions*, [w:] *Nauka w praktyce biznesowej*. Studia i Prace Instytutu Ekonomicznego, nr 10, J. Soboń, M. Byczkowska, A. Kaczmarek (red.), Wydawnictwo Naukowe Akademii im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim, Gorzów Wielkopolski.
- Furmankiewicz M., 2002, *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia regionalne i lokalne”, nr 1(8), Warszawa.
- Hite J.M., Hesterly W.S., 2001, *The evolution of firm networks*, „Strategic Management Journal”, nr 22/3.
- Koźuch B., 2011, *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków.
- Łobos K., 2000, *Organizacja sieciowa*, [w:] *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości, koncepcje, modele, metody*, K. Perechuda (red.), Wydawnictwo Placet, Warszawa.
- Powołanie forum współpracy władz gminy z lokalnymi przedsiębiorcami*, 2011, [w:] *Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach*, projekt zrealizowany przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Stańczyk-Hugiet E., 2016, *Eksplorować czy eksploatować relacje międzyorganizacyjne*, [w:] *Strategie. Procesy i praktyki*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wydawnictwo UE, nr 420, Wrocław.
- Uzzi B., 1997, *Social structure and competition in interfirm networks: the paradox of embeddedness*, „Administrative Science Quarterly”, nr 42.
- Zdziarski M., 2016, *Nurt sieciowy – w kierunku nowego paradygmatu zarządzania?*, [w:] *Sieci międzyorganizacyjne, procesy i projekty w erze paradoksów*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 421, Wydawnictwo UE, Wrocław.
- Zimniewicz K., Piekarczyk A., 2010, *Myślenie sieciowe w teorii i praktyce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).