

# **Relacje sieciowe urzędu gminy. Budowanie przewagi kooperacyjnej**

# Wstęp

Jednym z fundamentalnych zagadnień z obszaru zarządzania strategicznego jest problem dopasowania organizacji do otoczenia w celu skutecznego realizowania zadań. W ostatnich dekadach otoczenie organizacji uległo głębokiej transformacji. Kluczową rolę odgrywa obecnie wielokierunkowa współzależność podmiotów, rozszerzenie i pogłębienie interakcji między współpracującymi partnerami [Sakai, Kang, 2000, s. 6], przy czym interakcje te tworzą wokół organizacji sieć relacji [Mayne, Wileman, Leeuw, 2003; Czakon, 2012]. Specjaliści zajmujący się problematyką sieci zwracają uwagę, że aby skutecznie je badać, potrzebne jest myślenie holistyczne, podobne myśleniu systemowemu w naukach o zarządzaniu [Czakon, 2012, s. 234; Zimniewicz, Piekarczyk, 2010]. W konsekwencji odchodzi się od indywidualistycznego podejścia do analizy skuteczności realizowania zadań na rzecz spojrzenia relacyjnego, co oznacza przyjęcie perspektywy badawczej uwzględniającej założenia nurtu sieciowego w zarządzaniu strategicznym [Keast, Mandell, Brown, Woolcock, 2004; Austen, 2014, s. 7–16]. Integracja poprzez sieci – dzięki ograniczeniu fragmentacji i bardziej precyzyjnej koordynacji usług – prowadzi do powstania bardziej efektywnego systemu i w ten sposób do lepszych rezultatów, klienci osiągają indywidualne korzyści, a organizacje współdziałające rozwijają się [Frączkiewicz-Wronka, 2011, s. 76]. W tym kontekście pojawia się pytanie o możliwości i uwarunkowania budowania relacji sieciowych w celu zwiększania skuteczności działania organizacji.

Problematyka nurtu sieciowego w ostatnich latach jest coraz głębiej eksplorowana, jednak na ogół w kontekście sektora prywatnego. Wciąż relatywnie niewiele uwagi poświęca się problemowi intencjonalnego budowania portfela relacji sieciowych oraz jego oddziaływania na przewagę kooperacyjną organizacji publicznych, w tym instytucji samorządowych. Dlatego też w książce pogłębiona została problematyka właśnie nurtu sieciowego oraz zwiększania skuteczności realizowania zadań. Badaniem objęto organizacje sektora publicznego.

Na poziomie samorządu terytorialnego podstawową jednostką, która w największym stopniu przyczynia się do ekonomicznego i społecznego rozwoju regionu, jest urząd gminy. Stąd tak istotna jest zdolność dostosowywania się do zmieniających się potrzeb obywateli, przedsiębiorstw oraz innych grup interesariuszy. Jednym z najistotniejszych wymiarów zwiększania skuteczności realizowania zadań jest umiejętność podejmowania współpracy z różnymi podmiotami funkcjonującymi w regionie [Furmankiewicz, 2002]. Należą do nich przede

wszystkim inne instytucje administracji publicznej, przedsiębiorstwa prywatne oraz organizacje pozarządowe<sup>1</sup>. W wypadku urzędu gminy umiejętność budowania relacji i rozwijania współpracy z innymi organizacjami jest szczególnie ważna, ponieważ to właśnie urząd gminy najczęściej stanowi strategiczny podmiot w procesie podejmowania inicjatyw lokalnych [Czernek, Czakon, 2016].

Inicjowanie i rozwijanie współpracy umożliwia z kolei urzędowi gminy budowanie przewagi kooperacyjnej (*collaborative advantage*). Ta zaś przyczynia się do skuteczniejszego osiągnięcia celów organizacji, a tym samym do jej rozwoju. W wypadku organizacji publicznych rozwój oznacza poprawę sprawności świadczenia usług publicznych oraz tworzenia wartości publicznej [Kožuch, 2011]. Stąd tak ważne jest, aby w sposób świadomy kształtować przewagę kooperacyjną, identyfikując oraz celowo oddziałując na jej poszczególne wyznaczniki. W książce owe wyznaczniki przewagi kooperacyjnej zostały zidentyfikowane w ujęciu paradygmatu renty ekonomicznej i utożsamione z poszczególnymi postaciami renty sieciowej. Jest to obszar badawczy do tej pory nieeksplorowany, gdyż nie poddano jeszcze analizie sposobu i stopnia oddziaływania określonych cech relacji na różne formy renty sieciowej, czerpanej przez urząd gminy.

Wziąwszy pod uwagę współczesne wyzwania, jakie stoją przed organizacjami publicznymi, odchodzenie od paradygmatu hierarchicznego, postulowanie elastyczności, postaw innowacyjnych oraz aktywizowania społeczeństwa obywatelskiego [Kožuch, 2004, s. 15–18; Kożuch, 2011], można przyjąć, że w ślad za tym będzie postępować budowanie relacji zgodnie z założeniami koncepcji sieci międzyorganizacyjnej, a tym samym więzi o charakterze partnerskim. Jeśli rozważać problem z perspektywy najniższego szczebla samorządowego, wskazane jest przywołanie terminu lokalnych sieci publicznych [Austen, 2014; Olesiński, 2010, s. 99–104].

Zatem relacje sieciowe należy uznać za determinantę przewagi kooperacyjnej urzędów gmin, a sposób ich budowania stanowi właśnie jej wyznacznik. Stąd też w książce skoncentrowano się na problemie poprawy skuteczności funkcjonowania organizacji poprzez budowanie relacji sieciowych i skuteczne kształtowanie przewagi kooperacyjnej.

Badanie wymiaru strukturalnego nie wystarczy do wyciągnięcia wniosków na temat efektywności sieci [Czakon, 2012, s. 120] oraz korzyści czerpanych przez jej uczestników. Problem ten jest szczególnie widoczny w przypadku urzędów gmin, gdyż struktura lokalnych sieci publicznych w ogromnym stopniu jest wypadkową umocowania terytorialnego urzędu. Należy więc skupić się na treści relacji zachodzących pomiędzy aktorami. Analiza pojedynczych relacji to analiza elementarna, rozwinięta w ramach analizy więzi międzyorganizacyjnych [Czakon, 2012, s. 103]. W rezultacie istnieje potrzeba instrumentalnego traktowania

---

<sup>1</sup> Regulują to: 1) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; 2) Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; 3) Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej; 4) Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.

relacji, tj. celowego doboru *rodzaju* relacji odpowiednio do istoty zamierzonych celów. Dlatego też przy omawianiu sieci międzyorganizacyjnych skupiono się na ich analizie w wymiarze relacyjnym, zwłaszcza zaś na tym, jak budowanie portfela relacji wpływa na wyznaczniki przewagi kooperacyjnej.

Budowanie optymalnych relacji sieciowych jest procesem składającym się z etapów (poziomów) prowadzących do osiągnięcia dojrzałości we współpracy sieciowej [Baker, 1993, s. 37–40]. Współpraca partnerska, oparta na świadomości wspólnych celów oraz dobrowolności, wymaga zwrócenia szczególnej uwagi na budowanie i umacnianie zaufania. Podmioty pragnące realizować zadania w ramach sieci muszą poznać oczekiwania partnerów, a także ich możliwości organizacyjne, techniczne, finansowe, następnie zaś podejmują pierwsze inicjatywy mające na celu sprawdzenie możliwości współpracy w praktyce. Na tej podstawie podejmowane są kolejne decyzje co do dalszej współpracy.

W praktyce współpracę urzędu gminy z podmiotami funkcjonującymi w regionie bardzo często cechują brak zaufania, wiara w stereotypy, brak spójnego systemu komunikacji, a w konsekwencji brak zrozumienia oraz świadomości potencjału współpracy [Furmankiewicz, 2002]. Wyraźnie więc widać potrzebę usprawnień w tym obszarze, szukania nowej, spójnej formuły współpracy. Jednocześnie urzędy gmin w bardzo wąskim zakresie prowadzą analizy identyfikujące kluczowe wyznaczniki przewagi kooperacyjnej. Stąd w pracy będzie to szeroko omawiane – możliwości i uwarunkowania budowy portfela relacji międzyorganizacyjnych [Stańczyk-Hugiet, 2016, s. 286–297; Lavie, Stettner, Tushman, 2010] w kontekście skutecznego kształtowania przewagi kooperacyjnej. Ważne jest, aby w sposób intencjonalny zarządzać siecią relacji z partnerami [Head, 2008], to zaś winno uwzględniać proces osiągania przez urząd gminy kolejnych poziomów dojrzałości we współpracy sieciowej.

Konkludując, przegląd dorobku naukowego wskazuje na dynamiczny wzrost zainteresowania problematyką nurtu sieciowego i możliwości realizowania zadań dzięki inicjowaniu i rozwijaniu relacji partnerskich w ramach sieci międzyorganizacyjnych. Choć problematyka współpracy sieciowej stanowi istotny aspekt rozważań w dyscyplinie nauk o zarządzaniu i jakości, rozwój badań w tym obszarze jest nieharmonijny. Mimo iż badania dostarczają cennych poznawczo wniosków w tym obszarze, wciąż jednak dominuje perspektywa organizacji biznesowych. Natomiast znikomy jest dorobek odnoszący się do możliwości i uwarunkowań budowania relacji sieciowych przez organizacje publiczne, w tym urzędy gmin, reprezentujące najniższy szczebel samorządowy.

Krytyczna analiza priorytetowych zagadnień w obszarze zarządzania strategicznego pozwoliła wyodrębnić drugą, komplementarną sferę badań, jaką stanowi problematyka budowania przewagi kooperacyjnej. Jest to zagadnienie stosunkowo młode, bazujące na niejednorodnym fundamencie teoretycznym. Co więcej, pozostaje wciąż niezwykle rzadko analizowane w kontekście funkcjonowania organizacji publicznych oraz możliwości czerpania różnych postaci

renty sieciowej, zwłaszcza z uwzględnieniem specyfiki sektora publicznego w Polsce.

W rezultacie zidentyfikowano wyraźną **lukę w obszarze dyscypliny nauk o zarządzaniu i jakości**, która wyraża się zarówno niedostatkami badań empirycznych, jak i przede wszystkim brakiem modeli koncepcyjnych, pozwalających na budowanie przez urząd gminy relacji sieciowych zapewniających skuteczne kształtowanie przewagi kooperacyjnej.

Wnioski płynące z obserwacji praktyki funkcjonowania urzędów gmin – które potwierdzają, że podmioty te mają wiele możliwości wykonywania zadań w ramach sieci międzyorganizacyjnych i jednocześnie konkurują z innymi gminami – wyraźnie uzasadniają potrzebę zgłębienia problematyki budowania przewagi kooperacyjnej dzięki współpracy sieciowej. Tymczasem liczba opracowań o charakterze teoretycznym i empirycznym poświęconych temu zagadnieniu jest niezwykle uboga.

Zauważalny jest brak spójnych ram teoretycznych umożliwiających zgłębienie możliwości i uwarunkowań inicjowania i rozwijania współpracy sieciowej przez gminy oraz jej oddziaływania na budowanie przewagi kooperacyjnej. W sferze empirycznej większość badań koncentruje się na kształtowaniu relacji sieciowych, i to głównie w wymiarze strukturalnym, bez uwzględnienia wpływu *treści* relacji na wyznaczniki przewagi kooperacyjnej. Stąd przedstawiany obraz jest wybiórczy i statyczny. Brak jest wciąż modeli badawczych umożliwiających świadome budowanie przewagi kooperacyjnej (czerpanie różnych postaci renty sieciowej) dzięki odpowiedniemu doborowi *cech* relacji, z uwzględnieniem perspektywy dynamicznej wyrażającej się kolejnymi poziomami dojrzałości we współpracy sieciowej.

W konsekwencji podjęte w książce zamierzenia badawcze koncentrują się na opracowaniu spójnej konstrukcji teoretycznej, łączącej problematykę kształtowania relacji sieciowych oraz możliwości i uwarunkowań budowania przewagi kooperacyjnej. Zatem podjęte badania mają charakter jednoznacznie teoriiotwórczy. W tym wymiarze głównym wkładem w obszarze dyscypliny nauk o zarządzaniu i jakości było stworzenie conceptualnego modelu badawczego, przeprowadzenie autorskiej conceptualizacji procesu budowania przewagi kooperacyjnej, pojęcia przewagi kooperacyjnej z perspektywy urzędu gminy, a także conceptualizacji wyznaczników przewagi kooperacyjnej z uwzględnieniem specyfiki funkcjonowania urzędu, cech relacji sieciowych urzędów gmin z organizacjami w regionie oraz poziomów dojrzałości we współpracy sieciowej urzędów. W wymiarze praktycznym wyniki badań dostarczyły ważnych wskazówek dla menedżerów publicznych, w jaki sposób kształtować relacje z partnerami, aby skutecznie budować przewagę kooperacyjną urzędu.

Przeprowadzone badania mają charakter interpretacyjny, umożliwiając głębokie zrozumienie fragmentu rzeczywistości, zachodzących zjawisk i dynamiki analizowanych procesów. Postępowanie badawcze podporządkowano rygorowi metodologicznemu właściwemu dla procedury typowej dla badań jakościowych;

główną metodą badawczą, jaką tu wykorzystano, jest wielokrotne studium przypadku (*multiple case study*).

Wziąwszy pod uwagę, że zidentyfikowana luka poznawcza ma charakter tak teoretyczny, jak i empiryczny, przyjęto następujące **cele szczegółowe**:

1. Zidentyfikowanie i scharakteryzowanie potencjalnych cech relacji sieciowych (na podstawie przeglądu i systematyzacji literatury przedmiotu).
2. Konceptualizacja cech relacji sieciowych urzędów gmin z organizacjami funkcjonującymi w regionie.
3. Zidentyfikowanie istoty i elementów przewagi kooperacyjnej organizacji (na podstawie przeglądu i systematyzacji literatury przedmiotu).
4. Opracowanie teoretycznego modelu budowania przewagi kooperacyjnej.
5. Konceptualizacja pojęcia przewagi (korzyści) kooperacyjnej urzędu gminy.
6. Konceptualizacja wyznaczników przewagi kooperacyjnej urzędu gminy.
7. Konceptualizacja poziomów dojrzałości we współpracy sieciowej urzędów gmin z organizacjami funkcjonującymi w regionie.
8. Opracowanie modelu badawczego budowania relacji sieciowych w kontekście oddziaływania na poszczególne wyznaczniki przewagi kooperacyjnej (możliwości czerpania różnych postaci renty sieciowej), z uwzględnieniem kolejnych poziomów dojrzałości we współpracy sieciowej.
9. Zidentyfikowanie stopnia występowania poszczególnych cech relacji sieciowych na każdym poziomie dojrzałości.
10. Analiza i ocena sposobu oraz stopnia oddziaływania cech relacji na poszczególne wyznaczniki przewagi kooperacyjnej urzędu (różne postaci renty sieciowej).
11. Analiza charakteru zmian (ewolucji) relacji w procesie osiągania kolejnych poziomów dojrzałości we współpracy sieciowej – zidentyfikowanie cyklu budowania portfela relacji.
12. Analiza krzyżowa korzyści ze współpracy sieciowej, czerpanych na kolejnych poziomach dojrzałości – zidentyfikowanie cyklu budowania przewagi kooperacyjnej.
13. Porównanie krzyżowe wyników badań w zakresie stopnia oddziaływania cech relacji (w podziale na wymiary) na poszczególne wyznaczniki przewagi kooperacyjnej (różne postaci renty sieciowej) na kolejnych poziomach dojrzałości.
14. Sformułowanie uogólnień dotyczących wzorca kształtowania przewagi kooperacyjnej.

Aby umożliwić osiągnięcie założonych celów oraz wiarygodną weryfikację uwarunkowań budowania przewagi kooperacyjnej na drodze kształtowania relacji sieciowych, sformułowano dwa podstawowe **pytania badawcze**:

1. Jak zmienia się treść relacji w miarę osiągania kolejnych poziomów dojrzałości we współpracy sieciowej?
2. Jaki jest wzorzec budowania przewagi kooperacyjnej urzędu gminy?

Struktura publikacji ma charakter typowy dla opracowań naukowych i została podzielona na część teoretyczną i praktyczną. Praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów i zakończenia.

Rozdział pierwszy stanowi wprowadzenie do problematyki sieci oraz współpracy sieciowej. We wstępie przybliżono istotę i ogólne założenia teorii sieci, w dalszej części natomiast skupiono się na problemie analizy sieci. Ukazano złożoną strukturę zależności pomiędzy aktorami, a także sposoby i uwarunkowania badania strukturalnych, relacyjnych oraz dynamicznych właściwości sieci. Ponadto, mając na uwadze niejednoznaczność terminologiczną prezentowaną w literaturze, przeanalizowano i uporządkowano podstawowe kwestie definicyjne dotyczące samego terminu współpracy. Następnie przybliżono – już w kontekście organizacyjnym – istotę i typologię sieci międzyorganizacyjnych. W dalszej części skoncentrowano się na zagadnieniach dotyczących sieci publicznych. Omówiono ich definicje, przesłanki powoływania oraz typologię. Kwestie te uzupełniono o analizę problematyki sieci w koncepcjach zarządzania publicznego.

W rozdziale drugim skupiono się na ukazaniu możliwości i uwarunkowań współpracy sieciowej urzędu gminy w wymiarze relacyjnym. Przybliżono istotę perspektywy relacyjnej oraz przeprowadzono analizę i klasyfikację cech relacji sieciowych. Ponieważ pluralizm epistemologiczny skutkuje brakiem zgodności wśród badaczy co do ich typologii, po dogłębnej analizie semantycznej i porównawczej propozycji prezentowanych przez różnych badaczy, dokonano operacjonalizacji cech relacji sieciowych urzędu gminy z podmiotami funkcjonującymi w regionie i ostatecznie podzielono je na cztery wymiary. W ten sposób opracowano jeden z kluczowych elementów modelu badawczego. W dalszej części rozdziału skoncentrowano się na zidentyfikowaniu i omówieniu procesu osiągania dojrzałości we współpracy sieciowej urzędu gminy, z uwzględnieniem możliwych form jego współpracy z podmiotami z różnych sektorów gospodarczych. Zidentyfikowane poziomy dojrzałości stanowią podstawę do sporządzenia konstrukcji modelu badawczego w perspektywie dynamicznej.

W rozdziale trzecim szczegółowo opisano problematykę budowania przewagi kooperacyjnej, stanowiącą drugi, komplementarny obszar badań. Omówiono sposób rozumienia przewagi kooperacyjnej przez różnych badaczy, następnie przeprowadzono konceptualizację pojęcia w odniesieniu do urzędu gminy. Ukazano także istotę oraz elementy teorii przewagi kooperacyjnej, która wskazuje na idiosynkratyczną naturę relacji międzyorganizacyjnych i jednocześnie stanowi wskazówkę, w jaki sposób rozwijać partnerstwo przez znalezienie własnego klucza do wzmacniania przewagi kooperacyjnej. W ramach omawiania teorii przedstawiono również istotę i elementy partnerstwa kooperacyjnego, a następnie skupiono się na przybliżeniu najważniejszych determinant przewagi kooperacyjnej. Dotychczasowe rozważania pozwoliły na przeprowadzenie autorskiej konceptualizacji procesu budowania przewagi kooperacyjnej, będącego podstawą modelu badawczego opisanego w dalszej części książki.



Dalszą część rozdziału poświęcono konceptualizacji wyznaczników przewagi kooperacyjnej urzędu. Omówiono ogólne korzyści płynące ze współpracy międzyorganizacyjnej, a następnie skoncentrowano się na analizie korzyści typowych dla współpracy sieciowej. Ponieważ sieci buduje się po to, by czerpać z nich korzyści, te ostatnie utożsamiono z różnymi postaciami rent [Tsang, 1998]. Z perspektywy całej sieci skoncentrowano się na rencie relacyjnej, gdyż istotą korzyści płynących z sieci międzyorganizacyjnej jest ta płynąca z relacji występujących między jej uczestnikami. Na poziomie sieci korzyść uzyskiwana w ramach renty relacyjnej może być bardzo różna, stąd odniesiono ją do poszczególnych rodzajów renty ekonomicznej. Natomiast w ramach analizy korzyści czerpanych na poziomie węzła w sieci utożsamiono je z poszczególnymi postaciami renty sieciowej. W rezultacie zidentyfikowane zostały wyznaczniki przewagi kooperacyjnej urzędu gminy.

W rozdziale czwartym wyjaśniono metodykę badań empirycznych oraz zaprezentowano wyniki przeprowadzonych badań. Przede wszystkim uzasadniono cel podjęcia badań, wskazano poszczególne cele i pytania badawcze, przedstawiono założenia modelu badawczego oraz szczegółowo omówiono procedurę badawczą i metody badawcze. Zgodnie z logiką wielokrotnego studium przypadku, analiza danych została przeprowadzona w dwóch etapach: indywidualnego studium przypadku oraz porównania krzyżowego. W ramach indywidualnych studiów przypadku zidentyfikowano charakter aktywności urzędów gminy we współpracy sieciowej na kolejnych poziomach dojrzałości, a także stopień występowania oraz charakter ewolucji cech relacji sieciowych, charakter osiąganych rent sieciowych oraz oddziaływanie cech relacji sieciowych na poszczególne wyznaczniki przewagi kooperacyjnej. Krzyżowe porównanie wyników badań pozwoliło zidentyfikować cykl budowania przewagi kooperacyjnej oraz stopień oddziaływania cech relacji na poszczególne postaci renty sieciowej w ujęciu dynamicznym. Przeprowadzona konfrontacja stanowiła podstawę do sformułowania uogólnień dotyczących wzorca budowania przewagi kooperacyjnej przez urzędy gmin. Ich omówienie uzupełniono o tabelaryczne i graficzne zestawienie danych.

W zakończeniu podsumowano uzyskane wyniki badań i rozstrzygnięto postawione na wstępie pytania badawcze. Pokazano, jakie mają one znaczenie tak dla teorii, jak i dla praktyki zarządzania. Rozdział kończy się przedstawieniem ograniczeń przeprowadzonych badań oraz propozycją potencjalnych kierunków dalszych dociekań naukowych.



[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)