

Agata Austen

Efektywność sieci publicznych

Podejście wielopoziomowe



Efektywność sieci publicznych

Podjęcie wielopoziomowe



Agata Austen

Efektywność sieci publicznych

Podjęcie wielopoziomowe



Wydawnictwo C.H.Beck
Warszawa 2014

Wydawca: Dorota Ostrowska-Furmanek

Redaktor merytoryczny: Joanna Perzyńska

Projekt okładki i stron tytułowych: GRAFOS

Ilustracja na okładce: GRAFOS/istockphoto.com/yystom

Seria: Zarządzanie

Recenzent:
prof. zw. dr hab. Kazimierz Perechuda

Wydanie publikacji zostało dofinansowanie ze środków budżetowych na naukę
w latach 2011–2013 w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki
pt. *Koncepcja efektywności sieci w zarządzaniu publicznym.*
Studium na przykładzie partnerstw lokalnych
(wniosek nr N N115 426040, umowa nr 4260/B/H03/2011/40)



© Wydawnictwo C.H.Beck 2014

Wydawnictwo C.H.Beck Sp. z o.o.
ul. Bonifraterska 17
00-203 Warszawa
tel. (22) 33 77 600

Skład i łamanie: Studio Graficzne MIMO, Michał Moczarski

Druk i oprawa: Totem, Inowrocław

ISBN 978-83-255-5550-4



ISBN e-book 978-83-255-5551-1

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1. Paradygmat sieci w zarządzaniu publicznym	15
1.1. Ewolucja podejścia do zarządzania organizacjami publicznymi	16
1.2. Znaczenie kooperowania organizacji w zarządzaniu publicznym	22
1.3. Teoretyczne podstawy kooperowania organizacji – paradygmat sieci	24
1.4. Teoretyczne podstawy badań w paradygmacie sieci	32
1.5. Sieci międzyorganizacyjne w ujęciu wielopoziomym	37
Rozdział 2. Efektywność sieci międzyorganizacyjnych	45
2.1. Pojęcie efektywności w naukach o zarządzaniu	46
2.2. Efektywność organizacji publicznych i społecznych	49
2.3. Pojmowanie efektywności sieci publicznych	53
2.4. Efektywność sieci publicznych w badaniach empirycznych	56
2.5. Efektywność sieci publicznych w ujęciu wielopoziomym	67
Rozdział 3. Determinanty efektywności sieci publicznych	77
3.1. Determinanty efektywności sieci publicznych w badaniach empirycznych	78
3.2. Współpraca i konkurencja w sieciach międzyorganizacyjnych	93
3.3. Orientacja na współpracę i orientacja na konkurencję w sieciach międzyorganizacyjnych w ujęciu wielopoziomym	100
3.4. Orientacja na współpracę i orientacja na konkurencję a efektywność sieci międzyorganizacyjnych – podejście dialektyczne	108
Rozdział 4. Metodyka wielopoziomych badań empirycznych nad efektywnością sieci i godzeniem sprzeczności w zakresie współpracy i konkurencji	115
4.1. Uzasadnienie podjęcia badań i cele badań	115
4.2. Model badawczy i hipotezy badawcze	117
4.3. Procedura badawcza	123
4.4. Próba badawcza	133
4.5. Narzędzie badawcze	137
Rozdział 5. Efektywność sieci i godzenie sprzeczności – empiryczna analiza modelu badawczego	147
5.1. Ocena poziomu efektywności sieci	147

5.2. Ocena poziomu orientacji na konkurencję i orientacji na współpracę	149
5.3. Ocena poziomu godzenia sprzeczności w zakresie orientacji na konkurencję i na współpracę	152
5.4. Ocena relacji między poziomami efektywności sieci	155
5.5. Ocena relacji między poziomami orientacji na konkurencję	167
5.6. Ocena relacji między poziomami orientacji na współpracę	176
5.7. Ocena relacji między wpływem godzenia sprzeczności na poziomie indywidualnym i na poziomie sieci	186
5.8. Ocena relacji między wpływem godzenia sprzeczności a efektywnością sieci	191
Zakończenie	203
Omówienie wyników badań	203
Implikacje dla teorii	205
Implikacje dla praktyki	209
Ograniczenia przeprowadzonych badań i przesłanki do dalszych analiz	214
Podsumowanie	220
Aneks	225
Ogólna charakterystyka partnerstwa (metryczka)	225
Narzędzie pomiaru efektywności partnerstwa	226
Narzędzie badania kultury organizacji	228
Narzędzie badania strategii organizacji względem partnerów	229
Narzędzie badania perspektyw strategicznych odnośnie do współpracy i konkurencji	230
Bibliografia	231
Indeks	251

Wstęp

Problematyka efektywności zorganizowanych działań ludzi jest jednym z najbardziej dyskutowanych tematów w naukach o zarządzaniu. Odpowiedź na pytanie, dlaczego organizacje różnią się w zakresie osiąganych wyników, jest głównym przedmiotem zainteresowania zarządzania strategicznego [Gulati i in., 2000]. Problem efektywności organizacji jest także domeną zachowań organizacyjnych. Temat ten mieści się więc na styku obu subdyscyplin, stanowiąc wspólny mianownik podejmowanych rozważań i wpisując się w zakres badań nauk o zarządzaniu [Sudoł, 2012b].

Osiąganie efektywności przez organizacje coraz częściej oznacza odejście od działania w pojedynkę, na rzecz podejmowania działań wspólnie z innymi organizacjami. Wskazuje się, że granice między poszczególnymi organizacjami stają się coraz mniej ostre [Perechuda, 1998, s. 36]. „*Granice organizacji, wyznaczając zakres oddziaływania organizacji, stanowią mechanizm integracji organizacji z otoczeniem, pozwalający na realizację działań nakierowanych na zapewnienie przetrwania i rozwoju*” [Cyfert, 2012, s. 17]. Zmiany w działaniu organizacji wymusiły zmiany perspektywy badawczej: można zaobserwować przejście od pozytywistycznego, indywidualistycznego czy też atomistycznego wyjaśniania paradygmatów w kierunku podejścia relacyjnego, kontekstualnego i holistycznego, co jest właściwe dla paradygmatu sieci [Keast, Brown, 2005].

Obiektem badań w tej pracy jest sieć międzyorganizacyjna, a główny nurt rozważań mieści się w obszarze problematyki zarządzania strategicznego. Przyjęcie takiej optyki badawczej jest podyktowane dążeniem do wyjaśnienia problemu praktycznego, jakim jest pomiar efektywności i determinanty działań podejmowanych wspólnie przez różne organizacje. Ogólnie rzecz biorąc, zarządzanie strategiczne skupia się na zrozumieniu, w jaki sposób organizacje mogą poprawiać swoje wyniki. W miarę jak zmienia się otoczenie, zmieniają się także podstawowe pytania badawcze. Potocznie zarządzanie strategiczne jest utożsamiane z tworzeniem przewagi konkurencyjnej, tymczasem w wyniku działania sieci powstaje tzw. przewaga kooperacyjna, która jest oparta na podejściu relacyjnym. Coraz częściej zwraca się uwagę, że jednym z najważniejszych zasobów są relacje z otoczeniem. Można powiedzieć, że to właśnie znaczenie zasobów relacyjnych spowodowało wprowadzenie do zarządzania modeli sieci międzyorganizacyjnych [Niemczyk, 2012a, s. 279].

W nurcie tradycyjnym [Ansoff, 1965; Porter, 1980] skupiano się na wyjaśnieniu, dlaczego organizacje istnieją i jakie czynniki determinują ich działanie. Organizacja była traktowana jako portfolio biznesów. Badacze reprezentujący nurt kompetencyjny [Prahalad, Hamel, 1994; Barney, 1991] szukali odpowiedzi na pytania: dlaczego organizacje się różnią i w jaki sposób heterogeniczność wpływa na poziom ich konkurencyjności. Tradycyjny nurt zarządzania strategicznego, skupiający się na zachowaniach pojedynczych organizacji, a także podejście zasobowe i jego kontynuacja w postaci teorii opartych na kompetencjach i wiedzy skupiają się na zasobach wewnątrz organizacji i pomijają kwestie relacji międzyorganizacyjnych.

Złożone i niepewne otoczenie sprawia jednak, że zmieniają się źródła przewagi konkurencyjnej. Nie wystarczą już ani unikatowe zasoby materialne, ani zdolności organizacji. W coraz większym stopniu liczą się informacja i wiedza, a przetrwać mogą te organizacje, które mają optymalne portfolio relacji. Dlatego też organizacje coraz częściej łączą swoje zasoby i umiejętności z zasobami i umiejętnościami innych organizacji. Sytuacja ta rodzi jednak pewne problemy, które wymagają zrozumienia dlaczego i w jaki sposób organizacje łączą się i stają się współzależne oraz w jaki sposób relacje wpływają na ich zdolność do konkurowania? Z kolei podejście sieciowe skupia się na opisie powodów powiązania organizacji i wpływu relacji na zdolność do konkurowania, a strategię można potraktować jako portfolio relacji. Opierając się na podejściu sieciowym, badacze rozwijają nowy nurt w zarządzaniu strategicznym [Venkatraman, Subramanian, 2002].

Omówione powyżej trendy w rozwoju dyscypliny zarządzania strategicznego są widoczne w praktyce działania organizacji nakierowanych na różne cele, przy czym podwaliny teoretyczne, będące podstawą do zrozumienia tego zjawiska, dotyczą głównie organizacji sektora komercyjnego, podejmujących wspólne projekty biznesowe. Występuje natomiast luka w odniesieniu do tych sieci międzyorganizacyjnych, których celem działania jest kształtowanie warunków życia ludności. Rozwój i dobrobyt społeczeństwa zależą w dużym stopniu od poziomu efektywności zarządzania sprawami publicznymi, a w konsekwencji od efektywności działań podejmowanych przez organizacje je realizujące [Frączkiewicz-Wronka, 2009b]. Rozwiązania dotyczące sfery społecznej ewoluują. Idea państwa opiekuńczego, która była popularna na początku ubiegłego wieku, a także po drugiej wojnie światowej, w większości krajów nie wytrzymała konfrontacji z rzeczywistością, dlatego też już od lat 70. poszukuje się nowego sposobu reorganizacji polityki społecznej. W najnowszych ujęciach analizuje się tzw. podejście wielosektorowe, zgodnie z którym do dobrobytu społecznego przyczynia się nie tylko sektor publiczny, lecz także sektor społeczny czy prywatny. Wielosektorowa polityka społeczna jest działalnością różnych podmiotów, realizowaną w ramach aktywności sektora publicznego, społecznego, komercyjnego i nieformalnego, która służy zaspokajaniu społecznych potrzeb obywateli czy też łagodzeniu kwestii społecznych [Grewiński, 2009].

Możliwości zwiększania efektywności realizowania zadań stawianych przed państwem i organizacjami upatruje się w koncepcji sieci. W prezentowanej książce przedmiotem zainteresowania są sieci międzyorganizacyjne, w skład których mogą wchodzić organizacje publiczne, społeczne i komercyjne, a których celem jest działanie na rzecz tworzenia korzyści publicznych [Herranz, 2009]. Tego rodzaju sieci, nazywane publicznymi są popularnym sposobem rozwiązywania ważnych problemów społecznych w wielu krajach na całym świecie. Także w praktyce działania rodzimych organizacji coraz częściej podejmuje się projekty wspólnie z innymi organizacjami, tworząc porozumienia o współpracy. Można przypuszczać, że przyszłość sektora publicznego związana będzie właśnie z działaniem sieci.

Po blisko dwudziestu latach od wezwania G. Salancika do podejmowania wysiłków w kierunku rozwoju teorii sieci [Salancik, 1995], można zauważyć rosnące zainteresowanie badaczy w tym zakresie [Parkhe i in., 2006]. Jest to widoczne także w warunkach polskich, na co wskazuje systematyczna analiza przedmiotu przeprowadzona przez M. Romanowską i R. Krupskiego [Romanowska, Krupski, 2010]. Temat współdziałania między organizacjami podejmowany jest głównie na gruncie organizacji biznesowych [por. m.in. Niemczyk i in. (red.), 2012; Czakon, 2012; Dyduch, 2010], natomiast liczba opracowań dotyczących problematyki współdziałania między podmiotami działającymi w sektorze publicznym i społecznym w warunkach polskich jest niewielka. Nieliczne badania dotyczą przede wszystkim form i uwarunkowań współpracy [por. m.in. Bogacz-Wojtanowska, 2011; Kozuch, 2011].

W literaturze poświęconej zarządzaniu publicznemu w latach 80. ubiegłego stulecia zarówno same sieci, jak i jednostki wchodzące w ich skład, były przedmiotem studiów, które miały na celu wyjaśnienie przyczyn ich istnienia i funkcjonowania. Starano się także odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób menedżerowie organizacji sieciowych pełnią swoje funkcje, jakie umiejętności są używane w różnych typach sieci, a także jaki wpływ mają sieci na podejmowanie decyzji, wyniki realizowanej polityki i demokratyczne wartości rządzenia. W latach 90. zaczęto koncentrować się na kwestiach zarządzania sieciami, które zostały uznane za ważny system świadczenia usług publicznych, a także na wpływie sieci na wyniki realizowanej polityki [Berry i in., 2004]. Obecnie głównym tematem zainteresowań w obszarze sieci międzyorganizacyjnych jest odpowiedź na pytanie, czy wspólne działanie organizacji faktycznie pozwala na osiągnięcie korzyści i jak mierzyć rezultaty tego działania [Agranoff, 2008]. Temat pomiaru efektywności sieci oraz jej determinant ma zasadnicze znaczenie, jeśli nauka ma wspomóc praktyków wskazówkami w zakresie takiego sposobu działania, który ma szansę doprowadzić do ich sukcesu. Szacuje się, że około 50% aliansów ponosi porażkę. Dane na temat porażek i sukcesów sieci publicznych nie są znane, wiadomo natomiast, że często następuje „inercja współpracy”, która wynika z jej złożonej, dynamicznej i wieloznaczonej natury [Ospina, Saz-Carranza, 2010]. Ocena efektywności działania sieci międzyorganizacyjnych właściwych dla za-

rzządzania publicznego jest dużym wyzwaniem zarówno konceptualnym, jak i metodologicznym, ze względu na ich wielowymiarowość. Mimo prowadzenia coraz większej liczby badań empirycznych nad funkcjonowaniem sieci, większość dowodów empirycznych dotyczy jej cech strukturalnych i ich wpływu na efektywność [Raab, Milward, 2012]. Ten jednostronny rozwój stwarza badaczom problem w sformułowaniu propozycji w zakresie rozwoju, koordynacji i oceny sieci publicznych [Herranz, 2010].

Jednym z zagadnień dotyczących sieci są relacje między organizacjami ją tworzącymi, które nie zawsze mają tak jednoznaczny charakter, jak mogłoby się wydawać na pierwszy rzut oka. Dotychczasowy wzorzec relacji między organizacją a jej otoczeniem ewoluuje w ostatnim czasie. Organizacje, adaptując się do otoczenia, wykorzystują cały wachlarz możliwych interakcji – od konkurencji do współpracy, przy czym możliwe jest jednoczesne występowanie tych dwóch zjawisk (co jest zgodne z podejściem dialektycznym). Fakt, że sieci zawiązywane są w celach współpracy, nie musi oznaczać, że między partnerami nie występuje pewnego rodzaju konkurencja. Partnerzy mogą mieć różne wartości i priorytety, które są kształtowane przez ich struktury organizacyjne i kulturę organizacyjną. Co więcej, często działają w różnych obszarach. Taka różnorodność musi prowadzić do powstawania napięć, które mogą powodować rozwój organizacji (sieci) bądź go ograniczać [Bryson i in., 2006; Grimshaw i in., 2002; Huxham, Vangen, 2004]. Tego rodzaju zjawiska nazywa się paradoksalnymi. Jednym z najbardziej popularnych paradoksów zarządzania strategicznego jest koopetycja, polegająca na jednoczesnej konkurencji i współpracy między tymi samymi organizacjami [Stańczyk-Hugiet, 2011]. J. Cygler opisuje jednoczesną konkurencję i współpracę jako paradoks rywalizacji i współdziałania [2009]. Koopetycja jest wyborem strategicznym w obszarze treści strategii [De Witt, Meyer, 2007, s. 32–33]. Przypisuje się jej oddziaływanie na wzrost całkowitej wartości tworzonej w układach międzyorganizacyjnych [Czakon, 2013]. Zrozumienie napięć, jakie występują w sieciach międzyorganizacyjnych, jest więc krytyczne dla wyjaśnienia efektywności sieci [Provan, Lemaire, 2012; Saz-Carranza, Ospina, 2011].

Badania nad sieciami międzyorganizacyjnymi stanowią poważne wyzwanie dla badacza, ponieważ są one jeszcze bardziej złożonymi bytami niż pojedyncze organizacje. Aby w pełni zrozumieć działanie sieci, trzeba patrzeć na nią jako na całość złożoną z organizacji stanowiących jej części. Paradigmat sieciowy wpisuje się w stanowisko epistemologiczne strukturalizmu, zgodnie z którym konieczne jest uwzględnienie kontekstu oraz wzajemnych relacji między badanymi zjawiskami a ich kontekstem [Czakon, 2012]. Takie myślenie jest, z kolei, spójne z podejściem wielopoziomowym, polegającym na rozważaniu zjawiska w odniesieniu do kontekstu, w którym występuje, a także poszukiwaniu zmiennych, które je kształtują. Zmienne te mogą pochodzić z różnych poziomów analizy, takich jak np. poziom indywidualny, poziom grupy czy organizacji [Mathieu, Chen, 2011]. Podejście wielopoziomowe (inaczej mezo) integruje

perspektywę makro i mikro. Obecnie badania łączące różne poziomy analizy w odniesieniu do sieci międzyorganizacyjnych są jednak rzadkie. W obliczu istnienia przesłanek dotyczących roli indywidualnych aktorów organizacyjnych jako postaci przewodzących i wspomagających funkcjonowanie sieci, korzystne byłoby zwłaszcza prowadzenie studiów łączących czynniki międzyorganizacyjne z interpersonalnymi [Raab, Milward, 2012].

Powyższe rozumowanie jednoznacznie wskazuje, że niewystarczające byłoby prowadzenie rozważań na temat współpracy i konkurencji w sieciach opartych na jednym paradygmacie badawczym, co jest coraz częściej spotykanym zjawiskiem w odniesieniu do współczesnej nauki [Okhuysen, Bonardi, 2011]. Także zarządzanie strategiczne jest obszarem wiedzy cechowanym przez wieloparadygmatyczność, a dokładniej – zdolność do integrowania wiedzy z różnych obszarów, takich jak ekonomia, finanse, marketing, socjologia i psychologia [Nogalski, 2013]. Dążenie do wielodyscyplinarności i eklektyczności obszaru badawczego, przy jednoczesnym zachowaniu jego tożsamości i zunifikowania, nie jest proste, a może nawet okazać się nieosiągalne [Markoczy, Deeds, 2009]. Do rozwoju dyscypliny zarządzania niewątpliwie może przyczynić się odejście od pojedynczego poziomu analizy w kierunku badań wielopoziomowych. Multiparadygmatyczność zarządzania strategicznego ma szczególne znaczenie, jeśli podmiotem badań są sieci międzyorganizacyjne.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, celem tej książki jest przedstawienie podstaw teoretycznych, a także wyników badań empirycznych w zakresie efektywności sieci publicznych w kontekście zjawisk współpracy i konkurencji, jakie zachodzą między zaangażowanymi w sieć podmiotami. W pracy tej sieci międzyorganizacyjne rozpatrywane są w ujęciu wielopoziomowym, gdzie przedmiotem zainteresowania będą zarówno wyniki sieci, zrozumienie zjawiska orientacji na współpracę i konkurencję, jak i godzenie jednego z paradoksów strategicznych – współpracy i konkurencji w aspekcie efektywności sieci. Wielopoziomowe podejście oznacza, że efektywność sieci jest rozważana na trzech poziomach analizy: organizacji, sieci oraz społeczności, natomiast orientacja na współpracę i na konkurencję zakłada istnienie trzech poziomów: indywidualnego, organizacji i sieci. Badając wpływ godzenia sprzeczności między orientacją na konkurencję i orientacją na współpracę na efektywność sieci, założyłam występowanie tych zjawisk na poziomie indywidualnym oraz na poziomie sieci.

Podmiotem badań są sieci międzyorganizacyjne, których emanacją są partnerstwa lokalne działające w obszarze rozwiązywania problemów społecznych. Partnerstwo może być zawiązane między organizacjami, grupami wspólnotowymi, podmiotami publicznymi czy osobami fizycznymi, a więc partnerzy mogą pochodzić z różnych sektorów. Organizacje tworzące partnerstwo mają wspólny cel i interesy, ale pozostają autonomiczne i niezależne [Frączkiewicz-Wronka, Bratnicki, 2013].

Rozumienie efektywności sieci może różnić się w zależności od celu jej działania. Na przykład celem działania sieci w obszarze usług społecznych może być

poprawa koordynacji usług, polegająca na redukcji ich dublowania, a dla sieci działających w obszarze edukacji celem może być zwiększenie stopnia wykorzystania wyników badań w praktyce. Dlatego też w przeprowadzonych badaniach dążyłam do uzyskania danych dotyczących działania sieci, które są jak najbardziej homogeniczne, a działają w obszarze wspomnianych wcześniej, ważnych kwestii społecznych.

Opisany stan rzeczy był podstawą podjęcia próby przeprowadzenia badań dotyczących wielopoziomowego ujęcia efektywności sieci międzyorganizacyjnych typowych dla zarządzania publicznego, a także zjawisk współpracy i konkurencji, jakie zachodzą w sieciach.

W pracy postawiono następujące cele teoriopoznawcze:

- 1) przegląd i systematyzacja literatury przedmiotu w kierunku identyfikacji kryteriów efektywności sieci;
- 2) konceptualizacja efektywności sieci w ujęciu wielopoziomowym;
- 3) przegląd i systematyzacja literatury przedmiotu w kierunku identyfikacji determinant efektywności sieci;
- 4) konceptualizacja pojęcia orientacji na współpracę i orientacji na konkurencję w ujęciu wielopoziomowym;
- 5) identyfikacja powiązań między orientacją na współpracę i orientacją na konkurencję w aspekcie godzenia sprzeczności;
- 6) opracowanie modelu opisującego zależności wewnątrz konstruktów efektywności sieci, wewnątrz konstruktów orientacji na współpracę i orientacji na konkurencję oraz między badanymi konstruktami.

Sformułowano także następujące cele empiryczne:

- 7) ocena poziomu efektywności badanych partnerstw;
- 8) ocena stopnia godzenia sprzeczności w zakresie orientacji na konkurencję i orientacji na współpracę przez partnerstwa;
- 9) analiza zależności między poziomami konstruktów efektywności sieci;
- 10) analiza zależności między poziomami konstruktów orientacji na konkurencję oraz orientacji na współpracę;
- 11) analiza wpływu godzenia sprzeczności między orientacją na konkurencję a orientacją na współpracę na efektywność sieci.

Zasadniczą tezą pracy jest stwierdzenie, że korzystne jest zastosowanie podejścia wielopoziomowego zarówno do pomiaru efektywności sieci międzyorganizacyjnych, jak i wyjaśnienia zjawisk współpracy i konkurencji, jakie w nich zachodzą. Jak wskazano, współpraca i konkurencja to zjawiska o charakterze paradoksu. Zgodnie z podejściem dialektycznym, godzenie wskazanego paradoksu powinno dodatnio wpływać na poziom efektywności.

Struktura publikacji jest typowa dla opracowań o charakterze naukowym i ma charakter dualny, dzieląc się na część teoretyczną i praktyczną. Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów oraz zakończenia. Rozdział pierwszy ma

charakter wprowadzający. Ze względu na osadzenie tematu pracy w subdyscyplinie zarządzania publicznego, zaprezentowałam w nim główne zasady funkcjonowania organizacji publicznych, a także zmiany sposobu świadczenia przez nie usług. Następnie zaprezentowałam znaczenie współdziałania organizacji dla zarządzania publicznego. Nakreślając ramy teoretyczne współpracy organizacji, odniosłam się do teorii sieci. Rozdział ten kończy się podjęciem rozważań w zakresie wielopoziomowego ujęcia sieci międzyorganizacyjnych.

Dwa kolejne rozdziały to przede wszystkim wynik szeroko zakrojonej analizy literatury przedmiotu, na podstawie której sformułowałam hipotezy badawcze. Starłam się wykorzystać możliwie najnowsze opracowania dotyczące problematyki efektywności sieci i jej determinant, ze szczególnym naciskiem na współpracę i konkutowanie. Prowadząc studia literaturowe, skupiłam się przede wszystkim na dorobku dotyczącym sieci publicznych. Mimo że obszar zarządzania publicznego korzysta z wiedzy innych dziedzin, jego piętą achillesową jest właśnie teoretyczna różnorodność, fragmentaryzacja i płytkość rozważań widoczna w odniesieniu do wielu tematów badawczych. W wielu przypadkach pojęcia i implikacje zachodzą na siebie, są niejasne i prowadzą do niespójności w nomenklaturze. W konsekwencji częste są przypadki, w których badacze są odseparowani od siebie nawzajem, co ogranicza ich zdolność do korzystania z prac prowadzonych zgodnie z innymi podejściami badawczymi [Nesbit i in., 2011]. Należy także mieć na uwadze, że tak jak organizacje publiczne różnią się od komercyjnych, tak samo sieci publiczne różnią się od sieci organizacji komercyjnych, choć te różnice, czego staram się dowieść w rozdziale pierwszym, nie powodują bynajmniej, że organizacjami i sieciami publicznymi nie można zarządzać.

W rozdziale drugim przedstawiłam pojęcie efektywności w naukach o zarządzaniu, a przede wszystkim wyjaśniłam specyfikę pomiaru efektywności organizacji publicznych. Przedstawiłam też, w jaki sposób można rozumieć efektywność sieci międzyorganizacyjnych. Analizując dotychczasowe wyniki badań, w których zmienną zależną była efektywność sieci, opisałam stosowane przez badaczy miary, a także poziomy, do których odnoszą się w badaniach, co jest szczególnie istotne z punktu widzenia poruszanej w pracy tematyki. Rozdział kończy się prezentacją wielopoziomowego ujęcia efektywności sieci.

W rozdziale trzecim, w celu doprecyzowania zainteresowań badawczych dotyczących determinant efektywności, konieczne było przeprowadzenie przeglądu literatury przedmiotu, dzięki któremu możliwe stało się wskazanie luki w zakresie wyjaśniania zjawiska współpracy i konkurencji w sieciach w aspekcie efektywności sieci. Podobnie jak w poprzednim rozdziale, skupiłam się nie tylko na identyfikacji zmiennych, lecz także na określeniu poziomu, jakiego dotyczą. W dalszej części rozdziału zaprezentowałam stan wiedzy w zakresie współpracy i konkurencji w sieciach, a następnie przedstawiłam próbę konceptualizacji orientacji na współpracę i na konkurencję w ujęciu wielopoziomowym.

Rozdział kończy się dialektycznym ujęciem współpracy i konkurencji w aspekcie efektywności sieci.

W rozdziale czwartym wyjaśniłam metodykę badań empirycznych, a dokładniej: uzasadnienie podjęcia badań i ich cele, model badawczy i hipotezy, procedurę badawczą, charakterystykę próby, narzędzie badawcze i jego weryfikację. Z racji zastosowania podejścia wielopoziomowego, które nie jest powszechnie stosowane, ta część opracowania ma – w zamiarze – wyjaśnić szczegółowo podjęte przeze mnie kroki.

W rozdziale piątym zaprezentowałam wyniki przeprowadzonych badań empirycznych. W celu odkrycia zależności strukturalnych między zmiennymi tworzącymi konstrukty orientacji na współpracę, konkurencję i efektywność sieci, na różnych poziomach analizy przeprowadzono analizę SEM (*Structural Equation Modelling*). Chcąc odkryć zależności między różnymi poziomami konstruktów orientacji na współpracę i konstruktów efektywności sieci, przeprowadzono analizę wielopoziomowego SEM. Pozwoliło to na określenie wpływu zmiennych na różnych poziomach w ramach poszczególnych konstruktów oraz na uchwycenie wielopoziomowej natury badanych zjawisk. Ze względu na wielopoziomowy charakter modelu badawczego, do analiz wykorzystano program MPlus, dedykowany do takich właśnie badań. W rozdziale tym zaprezentowałam szczegółowo wyniki analiz statystycznych, których interpretację zawiera zakończenie.

W zakończeniu pracy dokonałam omówienia uzyskanych wyników badań, tak aby możliwe było sformułowanie syntetycznych wniosków. Wskazałam ich implikacje zarówno dla teorii, jak i praktyki zarządzania. Omówiłam ograniczenia przeprowadzonych badań i zaproponowałam potencjalne kierunki przyszłych badań. Rozdział kończy się podsumowaniem stopnia osiągnięcia celów stawianych przed pracą oraz bilansem weryfikacji hipotez badawczych.

Niniejszą pracę kieruję do wszystkich osób zainteresowanych działaniem sieci międzyorganizacyjnych. Biorąc pod uwagę specyfikę układu pracy, a także języka, jakim jest napisana, mam świadomość, że zainteresowani nią mogą być przede wszystkim badacze. Mam jednak także nadzieję, że będzie ona – przynajmniej w części – przydatna dla menedżerów i specjalistów pracujących w różnych organizacjach, działających bądź zamierzających działać w formule partnerstw, a także dla studentów kierunków związanych z zarządzaniem publicznym.

Rozdział 1

Paradygmat sieci w zarządzaniu publicznym

Zarządzanie obszarem usług użyteczności publicznej stało się jedną z ważniejszych domen działania państwa i podmiotów sprawujących władzę. Zmiana dotychczasowego podejścia do zarządzania organizacjami świadczącymi usługi użyteczności publicznej stawia przed decydentami nowe wyzwania, których konsekwencją jest potrzeba poszukiwania takich rozwiązań w zakresie zorganizowania działania podmiotów realizujących usługi publiczne, które pozwolą na jak najlepsze zaspokojenie potrzeb społeczeństwa. Obecnie teoria zarządzania publicznego jest krytykowana z co najmniej dwóch powodów: po pierwsze – opiera się na teorii zarządzania, wykorzystującej doświadczenia organizacji komercyjnych, a po drugie – skupia się na procesach wewnątrzorganizacyjnych, podczas gdy rzeczywistość świadczenia usług publicznych wymaga współdziałania z innymi organizacjami [Osborne i in., 2013]. Zainteresowanie koncepcją sieci w obszarze zarządzania publicznego jest wyrazem poszukiwania sposobów zwiększenia efektywności realizowania zadań stawianych przed państwem i organizacjami, za pomocą których wykonuje ono swoje zadania [Frączkiewicz-Wronka, 2009b].

Tak jak wskazałam we wstępie, w prowadzonych przeze mnie rozważaniach dominuje perspektywa zarządzania strategicznego. Możliwe jest co prawda przyjęcie odmiennych perspektyw, takich jak np. ponowoczesność i marketing postmodernistyczny, w mojej jednak opinii zaproponowana optyka badawcza jest zasadna metodologicznie i wnosi wartość z poznawczego punktu widzenia, oferując wyjaśnienie zarówno efektywności, jak i napięcia między współpracą i konkurowaniem.

Sieci są obecnie przedmiotem zainteresowania zarządzania strategicznego, stanowiąc nowe podejście do strategii. W związku z tym, że zarządzanie jest nauką mającą wymiar praktyczny, jego rolą jest inspirowanie działań praktycznych, choć w przypadku sieci wydaje się, że praktyka wyprzedziła teorię.

W pracy przyjęłam podejście konstruktywistyczne, zgodnie z którym organizacje są systemami nadawania znaczenia, które tworzą podzielane postrzeganie i interpretację rzeczywistości. Oznacza to, że każda z organizacji ma własną percepcję rzeczywistości, która jest zakorzeniona w jej kontekście. Funkcja nadawa-

nia znaczenia jest szczególnie istotna, aby organizacje mogły działać efektywnie. Postrzeganie rzeczywistości jest jednak subiektywne i nie pozbawione obciążeń. Można mu przeciwdziałać, podejmując wspólne działania z innymi organizacjami [Weick, 1995]. Ta swego rodzaju krótkowzroczność oznacza także, że im więcej niepewności i złożoności w otoczeniu, tym większa potrzeba współpracy, w celu zapewnienia sobie potrzebnych kompetencji [Nootboom, 2004]. Wskazując na przyczyny tworzenia sieci, można wymienić przede wszystkim chęć zwiększania efektywności, legitymizacji czy władzy, zarządzania niepewnością, pozyskania rzadkich zasobów, a także kwestię odgórnego przymusu [Galaskiewicz 1985; Oliver 1990]. Ostatnio podkreśla się coraz częściej znaczenie zasobów niematerialnych, takich jak wiedza czy relacje [Russell, 2014; Stańczyk, 2012].

Badania nad sieciami międzyorganizacyjnymi prowadzone w nurcie zarządzania strategicznego wykorzystują wiele teorii, odnosząc się do różnych poziomów i wyników owych relacji. Badacze studiujący sieci używają takich terminów, jak: partnerstwa, alianse strategiczne, relacje międzyorganizacyjne, koalicje, porozumienia o współpracy [Provan, Fish, Sydow, 2007, s. 480]. Wiele prac teoretycznych oraz empirycznych zostało poświęconych rozważaniom na temat typów i sposobów formowania sieci oraz zarządzania nimi i ich rozwojem. W nowszych badaniach uwaga jest skupiona także na strategicznej perspektywie przewagi konkurencyjnej. Badania coraz częściej wyjaśniają też, w jaki sposób więzi międzyorganizacyjne wpływają na działania i wyniki sieci [Davis, Powell, 1992]. Mimo podejmowanych wysiłków badawczych, stan wiedzy w zakresie sieci właściwych dla zarządzania publicznego wciąż jest niewystarczający. Większość publikacji naukowych dotyczy sieci nastawionych na zysk, tymczasem odmiennosc organizacji publicznych wymusza konieczność testowania istniejących teorii zarządzania i dokonanie rozstrzygnięcia o sposobie ich ewentualnej modyfikacji, tak aby uniknąć zarzutu mechanicyzmu.

Główną tezę tego rozdziału jest stwierdzenie, że sieci międzyorganizacyjne stanowią nowy paradygmat zarządzania, pozwalający na pokonanie ograniczeń wynikających z działania organizacji w odosobnieniu, a tym samym dający możliwość zwiększenia efektywności sektora publicznego. Ponadto sieci można rozpatrywać jako paradygmat badawczy, wpisujący się w ideę wielopoziomowego podejścia do badania, które pozwala na holistyczne rozumienie zjawisk, jakie przebiegają w sieciach i warunkują efektywność organizacji.

1.1. Ewolucja podejścia do zarządzania organizacjami publicznymi

Współczesne organizacje publiczne muszą radzić sobie z coraz bardziej znaczącymi zmianami, jakie zachodzą w społeczeństwie, co oznacza dla nich konieczność świadczenia usług w nowych warunkach i zgodnie z innymi za-

sadami [Isett i in., 2011]. Narastające zmiany w strukturze demograficznej populacji, demokratyzacja życia publicznego czy też rosnąca presja na większy niż dotychczas udział podmiotów sfery publicznej i społecznej w zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa sprawiają, że wzrasta nacisk na profesjonalizację zarządzania organizacjami publicznymi [Starczewska-Krzysztosek, 2005]. Organizacjom publicznym stawia się, podobnie jak przedsiębiorstwom, coraz większe wymagania w zakresie usprawniania działalności, jednak ocena efektywności ich działania i jakości świadczonych usług jest wciąż określana jako niezadowalająca [Pasiczny, 2005]. Dlatego też w wielu państwach od ponad 20 lat reformuje się sektor publiczny, wprowadzając rozwiązania mające na celu m.in. oddzielenie roli nabywcy i dostawcy usług, kontraktowanie usług, zwiększenie odpowiedzialności za wyniki, oddzielenie procesów zarządzania od polityki, tworzenie rynków i *quasi*-rynków, przyjęcie orientacji na klienta oraz zmianę kultury organizacji publicznych [Steward, Walsh, 1992].

Nauki o zarządzaniu należą do tych dyscyplin naukowych, które starają się dość szybko uwzględniać w proponowanych rozwiązaniach zmiany, jakie zachodzą w uwarunkowaniach determinujących rozwój cywilizacyjny, a tym samym rozwój przedsiębiorstw oraz innych organizacji [Nogalski, 2007]. Jednak w systemach społecznych rozwiązania problemów wyłaniają się stopniowo [Parra-Luna, 2000], a zatem wiele ważnych kwestii wciąż wymaga ich zgłębiania i poszukiwania nowych rozwiązań, co z punktu widzenia nauki wiąże się z podjęciem rozważań teoretycznych i ich weryfikacją empiryczną.

Termin „zarządzanie” w odniesieniu do prowadzenia spraw publicznych był używany już w osiemnastym wieku. W kolejnym stuleciu w krajach anglojęzycznych zaczęto jednak mówić o administrowaniu w odniesieniu do działań organizacji rządowych, co było związane z następującym wówczas rozwojem teorii administracji. Podejście to skupia się przede wszystkim na formalnej władzy prawomocnej, której następstwem jest posłuszeństwo wobec ustanowionych odgórnie przepisów i reguł [Weber, 2000]. Administrowanie oznacza zatem wykonywanie instrukcji, podczas gdy zarządzanie jest zorientowane na osiąganie rezultatów i ponoszenie odpowiedzialności. Administrowanie skupia się na procesie, procedurach, a zarządzanie, mieszcząc w sobie także działania typowe dla administrowania, podkreśla wskazany powyżej aspekt rezultatów i odpowiedzialności za ich osiągnięcie, zatem jest pojęciem szerszym [Hughes, 2003, s. 6]. Obowiązujący przez dziesięciolecia paradygmat administrowania kojarzy się więc z wypełnianiem obowiązków i przestrzeganiem procedur, co siłą rzeczy każe zastanawiać się nad możliwością realnego zarządzania organizacjami publicznymi.

Pomostem między zarządzaniem a administrowaniem było wprowadzenie w 1937 r. przez Brownlow Commission, powołaną przez prezydenta Roosevelta, pojęcia „zarządzanie administracyjne”. Dopiero w czasie drugiej wojny światowej i po niej zaczęto znów mówić o zarządzaniu organizacjami publicznymi oraz usługami publicznymi. Paradygmat administrowania zaczął być stopniowo

wypierany przez paradygmat zarządzania publicznego, który czerpie z dorobku teorii zarządzania, politologii i ekonomii. Silny rozwój teorii zarządzania publicznego nastąpił począwszy od lat 80. ubiegłego stulecia wraz z ruchem *New Right* i zainteresowaniem menedżeryzmem. Analizy strategii politycznych wykazywały, że implementacja nowoczesnych metod zarządzania może się przyczynić do rozwiązania problemu braku sprawności państwa, rozumianego jako nieefektywna realizacja obietnic składanych wyborcom, które dotyczą realizowania potrzeb społecznych na określonym poziomie jakościowym i przy założonym wolumenie [Hood, 2005].

Mimo że podstawą gospodarki rynkowej jest własność prywatna, to z uwagi na wysoki poziom przepływu środków przez sektor publiczny (w Polsce jest to około 40% PKB), a także znaczenie organizacji publicznych dla społeczeństwa, nurt zarządzania organizacjami publicznymi należy postrzegać jako niezwykle istotny. Zarządzanie publiczne jest uznane za subdyscyplinę nauk o zarządzaniu i czerpie z jego dorobku [Sudoł, Koźuch, 2010]. Próba odpowiedzi na pytanie o możliwości profesjonalnego i nowoczesnego zarządzania sektorem publicznym wiąże się z rozstrzygnięciami o charakterze zarówno politycznym, jak i strategicznym, dotyczącymi statusu i pozycji sektora publicznego w życiu gospodarczym i społecznym. Rozstrzygnięcia polityczne są podstawą do ustanowienia zasad zarządzania w sektorze publicznym, a więc warunkują rozwiązania metodologiczne. Odniesienie terminu „zarządzanie publiczne” do spraw publicznych (ujęcie podmiotowe), implikuje pytania o rolę władz publicznych w gospodarce, a także o znaczenie takich pojęć jak: „dobro publiczne” czy „interes publiczny”. Konieczne jest także podjęcie rozważań nad misją instytucji publicznych, czy też publiczną oraz społeczną użytecznością różnych agend władz czy podległych im organizacji. Przywołane tu pojęcia wyraźnie wskazują na osadzenie kontekstu zarządzania sprawami publicznymi w politykach, jakie prowadzą władze publiczne, a także podkreślają specyfikę zarządzania publicznego, odróżniającą je od teorii zarządzania klasycznego [Frączkiewicz-Wronka, 2009b].

Zarządzanie publiczne może być także rozumiane w ujęciu przedmiotowym jako zarządzanie w sektorze publicznym [Frączkiewicz-Wronka, Austen, 2007], a więc zarządzanie w organizacjach publicznych czy też zarządzanie organizacjami publicznymi. Obiektem zarządzania publicznego są te organizacje, które powstały w celu realizacji interesu publicznego [Sudoł, Koźuch, 2010]. Organizacje publiczne mają oczywiście własne cele wewnątrzorganizacyjne, które są jednak podporządkowane celowi głównemu, w jakim zostały stworzone [Koźuch, 2005]. Można je podzielić ze względu na rodzaj oferowanych dóbr na organizacje publiczne *sensu stricto*, które oferują klasyczne dobra publiczne (np. administracja samorządowa) oraz organizacje publiczne *sensu largo*, które oferują dobra społeczne (np. ośrodki pomocy społecznej). Organizacje publiczne wraz z organizacjami pozarządowymi tworzą szerszą grupę organizacji nazywanych niedochodowymi czy też *non-profit*. W związku z tym, że obydwa terminy mogą wzbudzać negatywne skojarzenia i sugerować przyzwolenie na nieefektywność

owych organizacji, coraz częściej proponuje się określać je jako „organizacje niekomercyjne” [Bednarczyk, 2001, Krzyżanowska, 2000].

Opinie dotyczące możliwości zarządzania w organizacjach publicznych, w rozumieniu zarządzania właściwego dla organizacji komercyjnych, są podzielone. Część badaczy wskazuje bowiem, że sektor publiczny nie podlega rutynom i regułom typowym dla organizacji komercyjnych, a organizacje publiczne i komercyjne są podobne jedynie „*pod wszystkimi nieistotnymi względami*” [Allison, 1983, s. 72]. Niektórzy formułują jednak sądy, w których podkreślają, że sektory: prywatny, publiczny i społeczny, z punktu widzenia znaczących dla nauk o zarządzaniu obszarów badań, są w swojej istocie podobne. Tym samym, skłaniają się ku twierdzeniu, że zarządzanie w sektorze prywatnym i publicznym ma więcej podobieństw niż różnic [Frączkiewicz-Wronka, 2010]. Wskazywane podobieństwo między organizacjami publicznymi i komercyjnymi było podstawą do stworzenia menedżerskiego podejścia zwanego Nowym Zarządzaniem Publicznym, które to podejście zdominowało teorię zarządzania publicznego począwszy od lat 80. ubiegłego stulecia [Thomas, 2012].

Bez wątpienia, mimo występowania pewnych podobieństw, organizacje publiczne i komercyjne są pod wieloma względami odmienne. Przytaczając argumenty S. Sudoła, można wskazać wymienione niżej różnice między zarządzaniem tradycyjnym a publicznym [Sudoł, 2007].

- Zarządzanie w organizacjach realizują ich zarządy lub inne formy aparatu kierowniczego, podczas gdy zarządzanie publiczne realizują organy władzy, czyli organy administracji państwowej (centralnej i terenowej) oraz samorządowej.

- Zarządzanie dotyczy pojedynczej organizacji, podczas gdy zarządzanie publiczne dotyczy mniejszej lub większej zbiorowości instytucji, których cele nie zawsze są ze sobą zbieżne, co może sprawiać, że instytucje te nie współprzyczyniają się do powodzenia całości.

- Prawo do zarządzania w organizacjach komercyjnych jest pochodną prawa własności, podczas gdy w zarządzaniu publicznym wynika ono z władztwa organów państwowych lub samorządowych albo z prawa nadzoru nad jednostkami społecznymi, mającymi osobowość prawną.

- W zarządzaniu firmami komercyjnymi organ kierowniczy kieruje się ich jednostkowym dobrem, a w zarządzaniu publicznym jest nakierowany na dobro społeczności: całego państwa, regionu (województwa, powiatu, gminy).

- Organizacje komercyjne można oceniać na podstawie osiąganego zysku lub ich wartości rynkowej, natomiast w przypadku organizacji publicznych jest to niemożliwe.

- Organizacje komercyjne same wyznaczają sobie zadania, a organizacje publiczne realizują zadania im powierzone w drodze aktów administracyjnych przez jednostki wyższego szczebla.

- Działalność organizacji nastawionych na zysk regulowana jest głównie prawem handlowym i prawem cywilnym, a jednostek publicznych – prawem administracyjnym.