



Monika Bochenek

AGH Akademia Górniczo-Hutnicza
Wydział Zarządzania
Katedra Zarządzania Organizacjami, Kadrami i Prawa Gospodarczego
bochenek_m@op.pl

ZNACZENIE WSPÓŁPRACY MIĘDZYORGANIZACYJNEJ W SEKTORZE PUBLICZNYM

Streszczenie: W artykule podjęto próbę wskazania korzyści, jakie niesie za sobą współpraca międzyorganizacyjna w sektorze publicznym przyjmująca formę projektów partnerskich. Celem artykułu jest zdefiniowanie korzyści, jakie występują poprzez realizację projektów partnerskich jednostek samorządu terytorialnego oraz wskazanie problemów, z jakimi borykają się te jednostki podczas wdrażania tego typu przedsięwzięć. W pierwszej części artykułu omawiana będzie specyfika teorii *governance*, a następnie zaprezentowana zostanie definicja współpracy międzyorganizacyjnej w sektorze publicznym. Artykuł pokazuje współpracę międzyorganizacyjną poprzez realizację partnerskiego projektu współfinansowanego z funduszy zewnętrznych. Zaprezentowano studium przypadku dla projektu partnerskiego pt. „Akademia organizacji pozarządowych” wdrażanego w partnerstwie jednostki samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych.

Słowa kluczowe: współpraca międzyorganizacyjna, projekt partnerski, *good governance*.

JEL Classification: L29, M48.

Wprowadzenie

Warunki, w jakich współczesne organizacje publiczne realizują cele, dla których zostały powołane, zmuszają je do wchodzenia w relacje oparte na współdziałaniu, które wynikają m.in. z ewolucji zarządzania w sektorze publicznym i pojawienia się teorii *good governance*. Koncepcja dobrego rządzenia (*good governance*) proponuje program poprawy jakości zarządzania publicznego w celu osiągnięcia lepszych wyników ekonomicznych i społecznych tego sektora [Fukuyama, 2014]. To zagadnienie o ogromnym znaczeniu dla jakości rzą-

dzenia, rozumianej jako sposób i efekty sprawowania władzy, co zasadniczo sprowadza się do działań administracji. Podejście to zostało zdefiniowane przez Bank Światowy na początku lat 90. XX w. i od tego czasu rozwijane jest przez różne organizacje międzynarodowe i poszczególne kraje [Murzyn, 2016].

Public governance to złożone zarządzanie uwzględniające wielu interesariuszy. Jak stwierdza Rudolf, aby działać skutecznie i efektywnie organizacje publiczne muszą wchodzić w interakcje z podmiotami zewnętrznymi [Rudolf, 2016, s. 74]. Jedną z form takiej współpracy są przedsięwzięcia wdrażane w formie projektów partnerskich.

Jedną z zasad dobrego rządzenia jest partnerstwo rozumiane jako współuczestnictwo społeczeństwa w procesie sprawowania władzy, czemu służy budowa potencjału instytucji działających na rzecz tworzenia mechanizmów partnerstwa, rozwijanie kompetencji administracji do współdziałania ze społeczeństwem przy realizacji zadań publicznych oraz stymulowanie potencjału podmiotów społecznych do współdziałania i kooperacji z administracją i rządem.

Współpraca międzyorganizacyjna polega na umiejętności nawiązywania kontaktów i kształtowania związków umożliwiających lub ułatwiających realizację przedsięwzięć. Zdolność organizacji do współpracy uwarunkowana jest przede wszystkim takimi elementami jak: „cele i wartości organizacji, struktury, kompetencje menedżerów i pracowników, kultura organizacyjna, funkcje zarządzania ze szczególnym naciskiem na koordynację i komunikację, relacje z otoczeniem, a także narzędzia stosowane w procesach zarządzania” [Kožuch, 2011].

Przegląd literatury dokonany przez Frączkiewicz-Wronkę [2006, s. 84] wskazuje, że w ostatnim okresie wzrosło zdecydowanie znaczenie sieci współpracy w zarządzaniu publicznym. Autorka wskazuje przy tym na rolę zmian zachodzących w tkance społecznej, przy wzroście znaczenia m.in. technologii informatycznych i telekomunikacyjnych. Zwraca także uwagę na wzrost znaczenia partnerstwa między sektorem publicznym i prywatnym. Partnerstwo to pozwala na uruchomienie mechanizmów rynkowych dla realizacji potrzeb społecznych. Pojawia się także wyraźnie artykułowany postulat wzmocnienia partnerstwa między podmiotami w trzech sektorach, którymi są: biznes, sektor społeczny i publiczny.

Celem artykułu jest analiza współpracy międzyorganizacyjnej na przykładzie projektu partnerskiego wdrażanego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz organizację pozarządową z punktu widzenia korzyści oraz problemów, z jakimi borykają się te jednostki podczas wdrażania tego typu przedsięwzięć. W pierwszej części artykułu omawiana będzie specyfika teorii *governance*, a następnie zaprezentowana zostanie definicja współpracy międzyorganizacyjnej

w sektorze publicznym. Artykuł prezentuje współpracę międzyorganizacyjną poprzez realizację partnerskiego projektu współfinansowanego z funduszy zewnętrznych. Przedstawiono studium przypadku dla projektu partnerskiego pt. „Akademia organizacji pozarządowych” wdrażanego w partnerstwie jednostki samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych. Jako metodę badawczą zastosowano wywiad bezpośredni oraz analizę dokumentów. Jako hipotezę badawczą przyjęto, iż realizacja projektów międzyorganizacyjnych w sektorze publicznym przynosi korzyści wszystkim członkom partnerstwa.

1. Teoria *public governance*

Termin *governance* zaczął się pojawiać już w latach 70. XX w., ale koncepcja ta nabrała znaczenia dopiero w latach 90. Warto zauważyć, że w tym pierwszym okresie wymieniana była głównie w kontekście działalności organizacji międzynarodowych. Bank Światowy, uważany za jednego z prekursorów modelu *public governance*, definiuje termin *good governance* jako „rozsądne zarządzanie rozwojem poprzez działania priorytetowe: budowę potencjału sektora publicznego, umacnianie rozliczalności w zakresie zarządzania finansami publicznymi, poprawę otoczenia prawnego, wspieranie przejrzystości” [Boerzel i in., 2008]. Bank ten charakteryzuje *governance* w kategoriach procesu wyborów i wymiany rządów, zdolności administracyjnej do formułowania i implementowania polityk publicznych i zapewniania dobrej jakości usług publicznych oraz udziału obywateli w pracach instytucji administracji publicznej, które zarządzają politykami społecznymi i gospodarczymi. Zasługą Banku Światowego jest wprowadzanie zasady *governance* do działań praktycznych, które nazwano dobrym współrządzeniem (*good governance*). Pierwsze próby ich implementacji były związane z prowadzonymi przez Bank programami wsparcia dla krajów rozwijających się i miały służyć poprawie skuteczności ich funkcjonowania. Z czasem zasady *good governance* uznano nie tylko za podstawowy mechanizm poprawy skuteczności funkcjonowania tych krajów, lecz także za warunek otrzymania przez nie pomocy [Rudolf, 2016, s. 33].

Public governance to złożone zarządzanie uwzględniające wielu interesariuszy. Jak stwierdza Rudolf, aby działać skutecznie i efektywnie, organizacje publiczne muszą wchodzić w interakcje z podmiotami zewnętrznymi [Rudolf, 2010, s. 74]. Jedną z form takiej współpracy są przedsięwzięcia wdrażane w formie projektów.

Rhodes [2014, s. 34-41, za: Szumowski, 2014, s. 97-98] wskazuje na trzy etapy rozwoju koncepcji *public governance*:

- 1) *Network governance* (współrzędzenie sieciowe) – wykorzystanie powiązań sieciowych rynkowych oraz quasi-rynkowych w celu dostarczenia usług publicznych; władza rozproszona w sieci powiązań;
- 2) *Meta governance* (metawspółrzędzenie) – odwołanie się do istotnej roli państwa, które zapewnia koordynację w sieci poprzez negocjacje, dyplomację oraz mechanizmy sterowania;
- 3) *Interpretive governance* (współrzędzenie sytuacyjne) – punktem wyjścia jest rozpoznanie przez władzę publiczną potrzeb uczestników sieci w celu zapewnienia właściwych działań oraz ustanowienia praktyki i procedur funkcjonowania administracji.

Ten zaproponowany podział można uzupełnić o koncepcję współrzędzenia interaktywnego (bardzo zbliżoną do *interpretive governance*), polegającego na wywoływaniu pożądaných zmian poprzez generowanie tzw. procesu społecznej innowacji, który następuje na skutek społecznych interakcji. W tym przypadku ośrodek wywołujący zmiany traktuje uczestników sieci jako podmioty, których sposób postępowania może ulec zmianie tylko w wyniku wzajemnego oddziaływania. Zadaniem ośrodka sterującego jest stymulacja procesu definiowania i formowania takich reguł, które pozwolą uczestnikom sieci zaspokajać potrzeby i realizować interesy [Hausner, 2008, s. 406].

Wskazać należy, iż w 2001 r. Komisja Europejska przyjęła dokument pt. Biała Księga – *European Governance* [European Commission, 2001], gdzie postuluje się otwarcie procesu kształtowania polityki Unii Europejskiej na opinie ludzi i organizacji współtworzących oraz wdrażających polityki. Proponuje się większą otwartość i odpowiedzialność wszystkich zaangażowanych podmiotów. Powinno to umocnić przekonanie, że kraje członkowskie, działając wspólnie, są zdolne efektywniej rozwiązywać pojawiające się problemy. Dokument ten spotkał się z dużym zainteresowaniem w krajach Unii Europejskiej i wywołał ożywioną dyskusję. Komisja w Białej Księdze *European Governance* zaproponowała pięć głównych kryteriów dobrego rządzenia, które mają odniesienie przede wszystkim do funkcjonowania polityk europejskich, ale również dotyczą poprawy rządzenia w państwach członkowskich:

- 1) Otwartość, polegająca na tym, że instytucje administracyjne powinny być maksymalnie transparentne dla obywateli i opinii publicznej;
- 2) Partycypacja jako szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych, na wszystkich poziomach władz publicznych (*multilevel-partnership*), a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych

- (tj. w trakcie programowania, implementacji i monitoringu). Komisja kładzie nacisk na udział organizacji społecznych i pozarządowych w pracach administracji (tzw. dialog obywatelski) oraz przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych (tzw. dialog społeczny);
- 3) Rozliczalność, co oznacza precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji, a zwłaszcza zapewnienie podziału władzy między władzę ustawodawczą i wykonawczą;
 - 4) Efektywność, dotycząca poprawy potencjału administracyjnego (*state capacity*) w zakresie skutecznego, sprawnego (tj. bez niepotrzebnej zwłoki) realizowania celów polityk publicznych. Wspomniane kryterium dobrego rządzenia obejmuje dwie dodatkowe zasady: po pierwsze zasadę proporcjonalności, która zakłada, że instrumenty dostarczania usług i polityk publicznych będą proporcjonalne do zakładanych celów, a więc realizowane w sposób optymalny i oszczędny; po drugiej zasadę subsydiarności, wg której działania wyższego poziomu administracji są jedynie pomocnicze względem działań realizowanych na niższych poziomach zarządzania, a więc ich nie zastępują;
 - 5) Koherencja jako integracja zarządzania różnymi politykami publicznymi, zarówno europejskimi, jak i krajowymi, a także między różnymi poziomami władz publicznych (w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia: *multi-level governance*) [European Commission, 2001].

Definicje dobrego rządzenia prezentowane przez kluczowe organizacje międzynarodowe różnią się od siebie, jednakże zawierają wiele zbieżnych założeń. Pojęcie dobrego zarządzania odnosi się do strategii polityki, w której dystrybutorzy pomocy łączą nowe zarządzanie publiczne (*new public management*) z poparciem liberalnej demokracji. Dobre zarządzanie jako koncepcja zaleceniowa (lista wspólnych zasad) obejmuje wartości, które są uważane za istotne dla procesu podejmowania decyzji politycznych w krajach rozwijających się [Doeveren, 2011, s. 301-318].

2. Współpraca międzyorganizacyjna w sektorze publicznym

Współpraca i współdziałanie podmiotów gospodarczych trwają od pojawienia się gospodarki wymiennej, ale ich zakres, intensywność i formy zmieniają się w poszczególnych etapach rozwoju gospodarczego, od wymiany, handlu i obrotu towarowego, poprzez kooperację i integrację działań, świadczenie specjalistycznych usług i dostaw oraz franchising, do wspólnych przedsięwzięć i projektów. Potrzeby wspólnych działań są w większości podobne w poszcze-

gólnych dziedzinach życia gospodarczego, ale mają też specyficzny charakter, wynikający ze sposobu prowadzenia danej działalności i uwarunkowań z tym związanych [Wiatrak, 2014, s. 1].

Atrybutem każdej organizacji jest określony poziom zdolności do współdziałania, dzięki któremu w sposób skuteczniejszy i bardziej ekonomiczny mogą być osiągnięte przez organizację cele, których realizacja w pojedynkę byłaby niemożliwa lub trzeba by przeznaczyć na nią znacznie więcej sił i środków. Współczesne organizacje uczestniczą w wielorakich oddziaływaniach z elementami ich otoczenia, które rozpatruje się ze względu na to, czy oddziałują bezpośrednio lub pośrednio, czy oznaczają konkurencję, neutralność czy też współpracę. Dalej, czy oddziaływania te mają charakter jednorazowych czy trwałych kontaktów. Ważne jest też, czy są one dobrowolne, czy wymuszone, np. przepisami prawa. Mając na uwadze współdziałanie pozytywne, czyli współpracę [Kozuch i Sienkiewicz-Małyjurek, 2013, s. 83], interesującą formą jest współpraca przybierająca formę projektów partnerskich.

Współpraca międzyorganizacyjna definiowana jest jako korzystny dla wszystkich stron i dobrze zdefiniowany związek dwóch lub większej liczby organizacji, służący osiągnięciu wspólnych celów [Mattessich i in., 2001, s. 4]. Więzy (relacje) międzyorganizacyjne definiowane są jako oddziaływania między organizacjami, w których zachodzi wymiana informacyjna, materialna lub energetyczna, przy czym strony wymiany przejawiają zaangażowanie, a postawa ta jest wzajemna [Czakon, 2005].

Logika współpracy organizacji publicznych ma swoją specyfikę. Ich działania nie są nastawione na kreowanie zysku, więc relacje – czyli wszelkie związki i zależności, jak stosunki i oddziaływania – mają zupełnie inny charakter niż w wypadku przedsiębiorstw. Istnieje natomiast wiele podobieństw do współdziałania organizacji obywatelskich. Przesłanki współpracy międzyorganizacyjnej wynikają z istniejących zbieżności oraz komplementarności podstawowych założeń i struktur współpracujących organizacji i mogą być następujące [Kozuch i Sienkiewicz-Małyjurek, 2013, s. 83]:

- preferowanie działań w interesie publicznym lub dla dobra wspólnego,
- funkcjonowanie w tym samym środowisku lokalnym,
- istnienie systemu osobistych stosunków międzyludzkich.

Do wewnętrznych przesłanek współpracy można zaliczyć:

- uzupełniające się kompetencje organizacji,
- dobre stosunki interpersonalne z potencjalnymi partnerami,
- bliską lokalizację siedzib,
- możliwość wykorzystania posiadanych przez partnerów dobrych relacji z otoczeniem, jak relacje z klientami, wiarygodność rynkowa [Lank, 2007, s. 37].

Warunki, w jakich współczesne organizacje publiczne realizują cele, dla których zostały powołane, zmuszają je do wchodzenia w relacje oparte na współdziałaniu, ono bowiem faktycznie wyzwala możliwości realizacji celów organizacji publicznych. Podejście to zgodne jest z jedną z zasad współczesnego zarządzania organizacjami, tj. zasadą zmniejszania odległości hierarchicznej pomiędzy miejscem powstania problemu zarządzania i miejscem jego rozwiązania [Nalepka, 2007, s. 58]. Wśród typów relacji najczęściej wymienia się porozumienia handlowe, porozumienia organizacji nieochodowych, wspólne przedsięwzięcia, wspólne programy, relacje dwóch typów: organizacja – instytucja finansowa oraz beneficjent – sponsor [Kozuch, 2011, s. 109-116].

Samorząd, głównie z przyczyn od niego niezależnych, dysponuje niewielkimi zasobami finansowymi, co ogranicza zaspokojenie potrzeb zbiorowości lokalnej, a jednocześnie stanowi bodziec do rozwijania orientacji kooperacyjnej. Obecnie można zauważyć rosnącą rolę umiejętności kształtowania przez organizacje publiczne partnerskich relacji z podmiotami publicznymi, społecznymi i prywatnymi w procesie realizacji powierzonych im zadań. W literaturze angielskojęzycznej zjawisko takie określane jest terminem *collaborative public management* (CPM), który można przetłumaczyć na język polski jako partnerskie zarządzanie publiczne. Koncepcja ta, która w ostatnich latach dynamicznie się rozwija, zwłaszcza w krajach wysoko rozwiniętych, eksponuje umiejętność współdziałania władzy publicznej i menedżerów publicznych z interesariuszami instytucjonalnymi dla osiągnięcia stawianych przed nimi celów. Współdziałanie oznacza podejmowanie wspólnych wysiłków, by uzyskać wspólne korzyści. Działania takie często przekraczają granice organizacji publicznej, mają charakter wielosektorowy i są prowadzone z udziałem wielu aktorów [Rudolf, 2016, s. 36]. Kozuch określa współdziałanie między organizacjami jako instrument zarządzania publicznego [Kozuch, 2009, s. 177-178]. Współdziałanie jest oparte na wartościach powstających w wyniku wzajemnej współpracy. McGuire zaś definiuje partnerskie zarządzanie publiczne jako koncepcję opisującą proces tworzenia warunków i działania w środowisku wieloorganizacyjnym, zorientowanym na rozwiązywanie problemów, które nie mogą być rozwiązane – bądź łatwo rozwiązane – przez pojedynczą organizację [McGuire, 2006, s. 33].

Społeczny wymiar celów organizacji publicznej oraz przemiany w otoczeniu tych organizacji stworzyły zapotrzebowanie na nowy model, bazujący na relacjach międzyorganizacyjnych czy sieciowych. Takim modelem okazał się *public governance*, którego podstawowym wyróżnikiem jest partnerstwo. Jego istotę stanowią trwałe, długookresowe związki między podmiotami, oparte na wymianie informacji i wzajemnym zaufaniu oraz na dzieleniu się wspólnymi

korzyściami, a także ewentualnym ryzykiem. W tej sytuacji organizacje publiczne powinny rozwijać umiejętności kształtowania partnerskich relacji w ich wnętrzu oraz z zewnętrznymi podmiotami publicznymi, społecznymi i prywatnymi w procesie realizacji powierzonych im zadań. Umiejętności te decydować bowiem będą o zakresie relacji partnerskich i generowanych dzięki nim korzyściach dla wszystkich interesariuszy organizacji publicznej. Należy jednocześnie pamiętać, że partnerstwo bazujące na wykorzystywaniu zasobów innych organizacji i ukierunkowane na generowanie wspólnego celu, jakim jest rozwój (tu: terytorium), wymaga zarządzania z wykorzystaniem instrumentów adekwatnych do specyfiki i złożoności zadań organizacji publicznych [Rudolf, 2016, s. 39-40].

3. Studium przypadku – współpraca międzyorganizacyjna jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi wdrażana w formie projektu partnerskiego

Przemiany, jakie mają miejsce w sektorze publicznym, wskazują niewątpliwie na istotne znaczenie partnerstwa w realizacji zadań publicznych. W obszarze partycypacji społecznej oraz aktywizacji społecznej i zawodowej szczególna rola ma przypadać partnerstwom angażującym przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych. W niniejszym artykule przedstawiono znaczenie współpracy międzyorganizacyjnej, jaka została podjęta w ramach projektu partnerskiego pt. „Akademia organizacji pozarządowych”.

Partnerzy projektu (powiat nowosądecki, Fundacja Europa+, Stowarzyszenie Sądecki Uniwersytet Trzeciego Wieku), widząc, z jakimi problemami borykają się organizacje pozarządowe oraz lokalni liderzy chcący aktywnie działać na rzecz rozwiązywania problemów lokalnych na obszarze Sądeczczyzny, w 2011 roku zawiązali partnerstwo w celu realizacji projektu pt. „Akademia organizacji pozarządowych”. Głównym celem projektu było wzmocnienie instytucjonalne i merytoryczne Powiatowego Centrum Wspierania Organizacji Pozarządowych (PCWOP) działającego na rzecz pogłębienia profesjonalizacji i zwiększenia skuteczności organizacji pozarządowych działających na terenie powiatu nowosądeckiego lub miasta Nowy Sącz poprzez kompleksowe szkolenia, doradztwo oraz działalność inkubatora organizacji pozarządowych.

W ramach projektu kompleksowym wsparciem szkoleniowo-doradczym objętych zostało 541 osób działających w organizacjach pozarządowych z terenu powiatu nowosądeckiego i miasta Nowy Sącz oraz 15 osób chcących założyć nową organizację pozarządową na ww. terenie. Założono 15 nowych organizacji

pozarządowych oraz zawiązano współpracę z podmiotem ekonomii społecznej działającym na obszarze województwa podkarpackiego. W ramach projektu wdrożono poniższe działania [Powiatowe Centrum Funduszy Europejskich, 2011]:

- 1) Szkolenia i doradztwo specjalistyczne, za które zgodnie z zawartą umową partnerską odpowiadał lider partnerstwa – Fundacja Europa+.
- 2) Inkubator organizacji pozarządowych prowadzący działania w zakresie animacji powstawania nowych inicjatyw obywatelskich oraz tworzenia nowych organizacji pozarządowych. Podmiotem odpowiedzialnym za realizację przedmiotowego zadania był powiat nowosądecki jako partner projektu.
- 3) Punkt wsparcia technicznego oraz organizacyjnego dla NGO-sów obejmujący poradnictwo prawne i obywatelskie w PCWOP, wsparcie techniczne dla NGO oraz opracowanie i wdrożenie standardów świadczonych usług przez PCWOP. Podmiotem odpowiedzialnym za realizację zadania były Stowarzyszenie Sądecki Uniwersytet Trzeciego Wieku oraz powiat nowosądecki.
- 4) Nawiązanie współpracy pomiędzy PCWOP a ośrodkiem wspierania ekonomii społecznej. Działanie to miało na celu zbudowanie partnerstwa pomiędzy PCWOP a Ośrodkiem Ekonomii Społecznej oraz efektywne wykorzystanie ich społecznej aktywności i doświadczenia w rozwiązywaniu problemów społecznych i podnoszeniu poziomu życia mieszkańców regionu. Podmiotem odpowiedzialnym za zadanie był powiat nowosądecki.

W wyniku podjętej współpracy powstało 15 nowych organizacji pozarządowych; wsparciem doradczo-szkoleniowym objęto 556 osób (członków organizacji pozarządowych), 183 organizacje pozarządowe uzyskały wsparcie techniczno-doradcze. Wartością dodaną projektu było opracowanie przez uczestników szkoleń z zakresu zarządzania projektami 14 wniosków o dofinansowanie, z czego siedem uzyskało dotację. Ponadto 96 osób biorących udział w szkoleniu z zakresu zarządzania projektami zdobyło certyfikat IPMA poziom D, co potwierdza wiedzę oraz umiejętności, jakie nabyli podczas szkoleń.

Przedmiotowy przykład współpracy międzyorganizacyjnej pokazuje korzyści, jakie niesie ze sobą taka forma współdziałania. Autorka artykułu, będąc członkiem zespołu projektowego wdrażającego prezentowany projekt partnerski, zdefiniowała zalety oraz wady współpracy międzysektorowej, jakie ujawniły się w trakcie trzech lat współpracy. Do głównych korzyści, jakie przyniosło partnerstwo międzysektorowe, można zaliczyć:

- odciążenie administracji publicznej w realizacji zadań własnych,
- efektywniejsze rozwiązywanie zdefiniowanych z góry problemów społecznych,
- wzajemne monitorowanie się członków partnerstwa w dążeniu do osiągnięcia założonych celów,

- wykorzystywanie charakterystycznych dla każdego partnera umiejętności i narzędzi oraz dochodzenie do wspólnych rozwiązań, które mogą się przełożyć na wymierne korzyści.

Jak wynika z badań własnych autorki artykułu, przeprowadzonych w formie wywiadu z członkami zespołu projektowego, partnerska realizacja projektów daje więcej korzyści niż generuje problemów. Członkowie zespołu projektowego do głównych korzyści z partnerstwa zaliczyli poniższe elementy:

- dostęp do wiedzy oraz zasobów ludzkich, technicznych i infrastrukturalnych partnerów,
- możliwość pozyskania funduszy zewnętrznych na realizację danych zadań, których pozyskanie bez zawiazania współpracy międzyorganizacyjnej byłoby niemożliwe,
- możliwość wymiany dobrych praktyk oraz doświadczeń w zakresie zarządzania, w tym zarządzania projektami,
- organizacje dzięki współpracy mogą poznać świat innej organizacji – porównać działania, a co za tym idzie, uczyć się od siebie nawzajem,
- niwelowanie asymetrii pomiędzy państwem a trzecim sektorem, a w efekcie skuteczniejszą artykulację interesów i potrzeb społecznych poprzez organizacje pozarządowe,
- dla organizacji pozarządowych możliwość przewycięzania własnych niedostatków organizacyjnych, w szczególności pozyskanie informacji i wiedzy istotnej dla funkcjonowania organizacji czy zwiększenie legitymizacji społecznej,
- partnerstwo pozwala na wzajemne poznawanie się różnych instytucji oraz wymianę doświadczeń między nimi, buduje trwałą podstawę dalszej współpracy,
- partnerstwa mogą obejmować wiele instytucji równocześnie, co daje możliwość realizacji dużych przedsięwzięć,
- wprowadzanie do strategicznego zarządzania publicznego mierników i policzalnych korzyści,
- koncentrowanie się na głównym celu i rezultatach oczekiwanych przez interesariuszy,
- tworzenie warunków do formułowania wykonalnych celów oraz zwiększanie dynamiki działania w osiągnięciu celów,
- każdy partner wnosi do projektu swoje atuty, kompensuje braki innych partnerów.

Do podstawowych efektów współpracy można zaliczyć [Sienkiewicz-Małyjurek, 2012, s. 53]:

- w obszarze relacji np. transfer informacji i wiedzy, wzrost zaufania,
- w zakresie realizacji działań np. zmniejszenie ryzyka niepowodzenia, poprawę skuteczności i elastyczności działań,

- w zakresie rozwoju np. innowacyjność, kreowanie wiedzy, wzmocnienie efektu synergii.

Pomimo licznych badań prowadzonych w zakresie skuteczności współpracy międzyorganizacyjnej pozostaje ona trudna do osiągnięcia ze względu na wiele problemów natury organizacyjnej, takich jak koordynowanie, komunikowanie się, wzajemność itd. [Foster-Fishman i in., 2001, s. 876]. Uważa się, że złożoność, dynamika i niejednoznaczność współpracy międzyorganizacyjnej sprawiają, że jej nawiązywanie i utrzymanie jest zadaniem złożonym i pełnym wyzwań, a 50% lub więcej działań podejmowanych w tym zakresie kończy się niepowodzeniem [Ospina i Saz-Carranza, 2010, s. 407].

Jeżeli chodzi o problemy, jakie wynikły w trakcie podjętej współpracy międzyorganizacyjnej w formie projektu partnerskiego, były to:

- problemy z komunikacją oraz przepływem informacji,
- problemy związane z nieposiadaniem zasobów ludzkich o odpowiednich kwalifikacjach i kompetencjach,
- trudności w zarządzaniu partnerstwem z uwagi na odmienną kulturę organizacyjnych, co powoduje problemy w podejmowaniu decyzji,
- potęgowanie stresu spowodowanego rozliczalnością i naciskiem na osiągnięcie konkretnych rezultatów,
- możliwość – w przypadku niewłaściwego zarządzania – tworzenia kosztów niewspółmiernych do osiągniętych efektów,
- zakończenie projektu oznaczające koniec zatrudnienia oraz koniec partnerstwa.

Podsumowanie

Dobre zarządzanie i jakość administracji publicznej są kluczowe dla zapewnienia długoterminowej konkurencyjności i dobrobytu danego kraju. We współczesnym zarządzaniu publicznym zauważalne są wyraźne dwie tendencje. Pierwsza to odchodzenie od powtarzalności i powielania działań oraz wykonywania instrukcji na rzecz koncentrowania się na kreatywności w rozwiązywaniu problemów, a druga to tworzenie partnerskich relacji nie tylko w obrębie sektora publicznego, ale również współdziałanie z organizacjami innych sektorów. Ponadto w zakresie relacji zewnętrznych ważna jest zdolność do działania w warunkach konkurencji, orientacja na klienta i obywatela, reorganizacja usług publicznych. Zmiany te obejmują również wdrożenie zasad zarządzania publicznego do konkretnych organizacji. Oznacza to przekształcenia w ich strukturach, inny dobór instrumentów zarządzania oraz zmiany w kierowaniu zespołami ludzkimi [Kozuch, 2011, s. 6].

Warunki, w jakich współczesne organizacje publiczne realizują cele, dla których zostały powołane, zmuszają je do wchodzenia w relacje oparte na współdziałaniu, ono bowiem faktycznie wyzwala możliwości realizacji celów organizacji publicznych. Podejście to zgodne jest z jedną z zasad współczesnego zarządzania organizacjami, tj. zasadą zmniejszania odległości hierarchicznej pomiędzy miejscem powstania problemu zarządzania i miejscem jego rozwiązania [Nalepka i Kozina, 2007, s. 58]. Analiza współdziałania jako instrumentu zarządzania pokazuje, że przynosi ono korzyść niezależnie od jego zakresu, form i natężenia oraz od tego, czy dotyczy nieformalnych związków między organizacjami, czy ścisłych powiązań w ramach partnerskiej współpracy, chociaż warunki te wpływają na charakter i skalę tych korzyści oraz znaczenie w realizacji celów współdziałających organizacji [Kožuch, 2011, s. 109]. Jak pokazują przeprowadzone badania, własne korzyści z współpracy międzyorganizacyjnej są bardzo duże. Podmioty z sektora publicznego z uwagi na ograniczone zasoby zmuszone są do podejmowania tego typu inicjatyw, które m.in. przybierają postać projektów partnerskich. Takie działania pozwalają na realizację zadań własnych jednostek publicznych w sposób bardziej efektywny, a w przypadku wielu przedsięwzięć stanowią jedyną możliwą formę pozyskania funduszy zewnętrznych na finansowanie danego projektu.

Przeprowadzona analiza zalet i wad współzarządzania międzyorganizacyjnego przybierającego formę projektów partnerskich wykazała, iż pomimo wielu problemów w realizacji tego typu przedsięwzięć ich realizacja jest niezbędna, aby efektywnie realizować cele publiczne i zaspokajać potrzeby społeczne. Przeprowadzone badania własne pozwoliły na potwierdzenie przyjętej hipotezy badawczej, iż realizacja projektów międzyorganizacyjnych w sektorze publicznym przynosi korzyści wszystkim członkom partnerstwa. Członkowie zespołu projektowego jednoznacznie potwierdzili, iż współpraca międzyorganizacyjna przybierająca formę projektów partnerskich posiada wady, jednakże znacznie więcej zalet. Jak wskazywano, nie byłaby możliwa realizacja wielu przedsięwzięć, gdyby nie współpraca podmiotów z różnych sektorów. Realizacja projektów partnerskich pozwala na osiągnięcie celów oraz rezultatów, które nie byłyby możliwe do zrealizowania przez jeden podmiot lub ich realizacja byłaby bardzo ograniczona.

Literatura

- Boerzel T., Pamuk J., Stahn A. (2008), *Good Governance in the European Union*, „Berliner Arbeitspapier zur Europaeischen Integration”, Nr. 7.
- Czakon W. (2005), *Istota relacji sieciowych przedsiębiorstwa*, „Przegląd Organizacji”, nr 9.
- Czakon W. (2006a), *Epistemologiczne aspekty badań nad dynamiką więzi międzyorganizacyjnych* [w:] M. Trocki, S. Gregorzcyk (red.), *Nowoczesne zarządzanie. Koncepcje i instrumenty*, SGH, Warszawa.
- Czakon W. (2006b), *Więzi międzyorganizacyjne jako źródło przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa* [w:] J. Pyka (red.), *Nowoczesność przemysłu i usług. Nowe wyzwania i uwarunkowania rozwoju przemysłu i usług*, TNOiK, Katowice.
- Doeveren V. van (2011), *Rethinking Good Governance: Identifying Common Principles*, „Public Integrity”, Fall, Vol. 13, No. 4.
- European Commission (2001), Communication from the Commission of 25 July 2001 *European Governance – A White Paper*, COM (2001) 428 final – Official Journal C 287 of 12.10.2001.
- Foster-Fishman P.G., Salem D.A., Allen N.A., Fahrbach K. (2001), *Facilitating Interorganizational Collaboration: The Contributions of Interorganizational Alliances*, „American Journal of Community Psychology”, Vol. 29, No. 6.
- Frączkiewicz-Wronka A. (red.) (2013), *Efektywność zarządzania organizacjami publicznymi i jej pomiar*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 168.
- Fukuyama F. (2014), *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalisation of Democracy*, Farrar, Straus and Giroux, New York.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Kożuch B. (2009), *Humanizm organizacyjny w koncepcjach zarządzania publicznego* [w:] S. Banaszak, K. Doktor (red.), *Socjologiczne, pedagogiczne i psychologiczne problemy organizacji i zarządzania*, Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, Poznań.
- Kożuch B. (red.) (2011), *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, „Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych UJ w Krakowie”.
- Kożuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K. (2013), *Mierzenie skuteczności współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 168.
- Lank E. (2007), *Collaborative Advantage*, Palgrave Macmillan, New York.
- Mattessich P.W., Murray-Close M., Monsey B.R. (2001), *Collaboration: What Makes It Work*, Amherst H. Wilder Foundation, Saint Paul.
- McGuire M. (2006), *Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It*, „Public Administration Review”, December, Special Issue.

- Murzyn D. (2016), *Koncepcja good governance i jej rozwój w Grupie Wyszehradzkiej poprzez wsparcie polityki spójności UE*, Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie, Kraków.
- Nalepka A., Kozina A. (2007), *Podstawy badania struktury organizacyjnej*, Akademia Ekonomiczna, Kraków.
- Ospina S.M., Saz-Carranza A. (2010), *Paradox and Collaboration in Network Management*, „Administration & Society”, Vol. 42, No. 4.
- Powiatowe Centrum Funduszy Europejskich w Nowym Sączu (2011), *Wniosek o dofinansowanie projektu pt. Akademia organizacji pozarządowych*, Nowy Sącz.
- Rhodes R.A.W. (2014), *Waves of Governance* [w:] W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Management Sciences”, No. 4(21).
- Rudolf W. (2010), *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica”, No. 245.
- Rudolf W. (2016), *Marketing terytorialny w ujęciu relacyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Sienkiewicz-Małyjurek K. (2012), *Sieciowe ujęcie współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu kryzysowym*, „International Journal of Contemporary Management”.
- Wiatrak A. (2014), *Więzi międzyorganizacyjne*, „Problemy Zarządzania”, Wydział Zarządzania UW.

THE IMPORTANCE OF INTER-ORGANIZATIONAL COOPERATION IN PUBLIC SECTOR

Summary: In the article attempted to indicate benefits for it cooperation inter-organization in the public sector, adopting the form of partnership projects. The aim of the article is to define the benefits that occur through the implementation of partnerships of local government units, and an indication of the problems faced by these units during the implementation of this type of projects. In the first part of the article, this will be the specifics of the theory of governance and then will be presented for inter-organizational collaboration in the public sector. The article presents the inter-organizational cooperation through the implementation of partner project co-financed by the funds. The article presents a case study for collaborative project entitled „NGOs” implemented in partnership government entities and non-governmental organizations.

Keywords: inter-organizational collaboration, project inter-organization, good governance.