

Justyna Anders-Morawska

Orientacja rynkowa w dobrym współrzędzeniu miastem w perspektywie urzędników samorządowych

Polityka i Społeczeństwo nr 3 (14), 65-76

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Justyna Anders-Morawska*

**ORIENTACJA RYNKOWA W DOBRYM
WSPÓLRZĄDZENIU MIASTEM W PERSPEKTYWIE
URZĘDNIKÓW SAMORZĄDOWYCH**

**MARKET ORIENTATION IN THE CITY GOOD
GOVERNANCE IN THE PERSPECTIVE OF THE LOCAL
GOVERNMENT OFFICIALS**

Abstract

The scope of the paper is to analyse the model of public governance by the application of the concept of market orientation. The author posits a new approach in resolving the problem of the assessment and evaluation of territorial government practices in the area of urban governance. The research was carried out in 8 large Polish cities and concentrated on the processes with regards to the improvement of the attractiveness of the city for external users such as: investors, tourists and potential students. The competitive nature of these processes as well as the necessity to take concerted actions with non-governmental and private partners set boundaries for a simultaneous analysis of market orientation on the one hand and collaborative governance on the other. The process of data collection comprised content analysis, in-depth interviews, an on-line survey and the mystery client method. Based on information acquired during research process the author assumes local administration to follow a middle path between two models of public management: new public management and new public governance with the aforementioned in the ascendancy. The components of market orientation were visible in managerial practices of the cities concerned: public managers acknowledge the necessity to acquire intelligence with regard to users' needs, undertake activities in order to coordinate efforts in the area of satisfying these needs, and attempts to monitor the results of these actions.

Key words: market orientation, place management, collaborative governance

Celem artykułu jest analiza możliwości adaptacji koncepcji orientacji rynkowej na potrzeby oceny stopnia realizacji modelu współrzędzenia w polskich samorządach miejskich. Analiza literatury przedmiotu

* Katedra Marketingu Międzynarodowego i Dystrybucji Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego, ul. Narutowicza nr 59a, 90-131 Łódź, e-mail: j_anders@uni.lodz.pl

z zakresu modeli zarządzania publicznego uprawnia do postawienia hipotezy o swoistej luce pomiędzy normatywnymi koncepcjami współrzędzenia a narzędziami operacjonalizacji poszczególnych zasad dobrego współrzędzenia. Z punktu widzenia praktyków samorządowych funkcjonujące definicje współrzędzenia czy dookreślenia tego, jakie przejawy świadczą o dobrym współrzędzeniu, są niewystarczające. Przyjęcie interdyscyplinarnego podejścia łączącego nauki o zarządzaniu i nauki o polityce może stanowić punkt wyjścia do dalszej dyskusji na temat operacjonalizacji zasad dobrego współrzędzenia, tym bardziej że zagadnienia jakości władzy pozostają od wielu lat jednym z głównych tematów rozważań o charakterze teoretycznym i praktycznym. Dotykają bowiem zjawisk tak istotnych z punktu widzenia procesów lokalnych, jak relacje władza – obywatel, koordynacja współpracy międzyinstytucjonalnej, rozwój lokalny, zarządzanie strategiczne w samorządzie, wreszcie ocena efektywności działań władz lokalnych.

Realizacji celu artykułu służą następujące pytania badawcze:

1. Na ile koncepcja orientacji rynkowej przystaje do modelu współrzędzenia?
2. Na ile tematyka współrzędzenia jest obecna w dyskursie instytucjonalnym badanych samorządów?
3. Jakie przejawy praktyk organizacyjnych i działań samorządów mogą posłużyć jako kryteria świadczące o przyjęciu orientacji rynkowej w realizowaniu modelu współrzędzenia miastem?

Badania realizowano w ośmiu samorządach miejskich zróżnicowanych pod względem potencjału metropolitarnego. Kierowano się propozycją delimitacji obszarów metropolitarnych przedstawioną przez EUROREG (Smętkowski, Jałowicki, Gorzelak 2009). Wśród badanych miast znalazły się – w grupie ośrodków metropolitarnych: Łódź, Kraków, Poznań, w grupie ośrodków regionalnych klasy A: Lublin i Szczecin, w grupie ośrodków regionalnych klasy B: Kielce, Olsztyn i Rzeszów. Badano praktyki organizacyjne miast związane z pozyskiwaniem użytkowników zewnętrznego terytorium: inwestorów, turystów i potencjalnych studentów, wychodząc z założenia, że w odniesieniu do tych grup można mówić o rynku, na którym zachodzi konkurencja pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Taka sytuacja umożliwia testowanie sposobów i przejawów realizacji poszczególnych komponentów orientacji rynkowej badanej organizacji. Można też z łatwością wyodrębnić interesariuszy instytucjonalnych spoza urzędu miasta, których strategii organizacyjne i misja nakierowane są na pozyskiwanie tego typu użytkowników. Pozwala to na przyjęcie kolejnego założenia o zaistnieniu warunków, które mogą wspierać nawiązywanie współpracy międzyinstytucjonalnej będącej istotnym wyznacznikiem modelu współrzędzenia publicznego.

W procesie badawczym zastosowano triangulację źródeł. W pierwszej fazie badania przeanalizowano zawartość dokumentów strategicznych badanych miast: strategii rozwoju oraz strategii promocji pod kątem występowania w nich terminów świadczących o obecności pojęcia „współrzędzenie” w dyskursie oficjalnym. W drugiej fazie prowadzono wywiady pogłębione z dyrektorami jednostek organizacyjnych urzędów, w których kompetencjach mieszczą się procesy związane z przyciąganiem wybranych grup docelowych, oraz prezydentami lub wiceprezydentami. W trzeciej fazie przeprowadzono badania kwestionariuszowe *on-line* wśród specjalistów zatrudnionych w wybranych jednostkach organizacyjnych oraz badanie typu *mystery client*. W badanych urzędach zrealizowano 46 wywiadów, a uzyskano zwrot ankiet od 39 osób. W przyjętej metodzie badawczej wielokrotnego studium przypadku dążono do wysycenia badanych kategorii orientacji rynkowej oraz współrzędzenia poprzez dane uzyskane od rozmówców i uczestników badania ankietowego, którzy z racji wykonywanych zadań spełniali kryteria tzw. kluczowego informatora.

Operacjonalizacja pojęć

Poruszany problem mieści się w zakresie rozważań na temat modeli zarządzania publicznego funkcjonujących w praktyce samorządowej. Istnieje szeroka zgoda wśród badaczy co do współczesnej ewolucji relacji pomiędzy władzą a obywatelem od klasycznego modelu administracyjnego, poprzez nowe zarządzanie publiczne, do nowego współrzędzenia publicznego. Modele te stanowią jednak jedynie punkt odniesienia – tło, na którym można nakreślić rzeczywistą naturę relacji funkcjonujących w konkretnych realiach instytucjonalnych. Mimo że istnieje dość powszechne przekonanie, iż klasyczny model administracyjny prowadzi do wielu dysfunkcji, nadal stanowi on fundament, na którym dobudowuje się kolejne komponenty innowacji w zarządzaniu publicznym – związane z nurtem menedżerskim czy też zarządzaniem sieciowym. Stąd też w praktykach administracyjnych krajów takich, jak Wielka Brytania, Nowa Zelandia czy Australia, wskazywanych jako przykłady nowego zarządzania publicznego, z łatwością można też wskazać komponenty modelu klasycznego. Z kolei w krajach takich, jak Niemcy czy Francja praktykuje się też narzędzia kojarzone z nowym zarządzaniem publicznym, takie jak np. zarządzanie przez cele, motywowanie pracowników poprzez różnicowanie wynagrodzeń w zależności od efektów ich pracy czy budżety zadaniowe (Frederickson 2005; Pollitt, Bouckaert 1999).

Z racji poszerzania się pola działania administracji publicznej na wszystkich szczeblach instytucje publiczne są zmuszone do poszukiwania sojuszników i partnerów w otoczeniu swoich organizacji. Nawiązują więc współpracę o różnym poziomie intensywności oraz coraz powszechniej stosują narzędzia z wyższych szczebli drabiny partycypacji (Arnstein 1969) w celu lepszego diagnozowania potrzeb obywateli. W tym znaczeniu zaczynają więc wdrażać elementy modelu nowego współrzędzenia publicznego. Te uwagi dotyczą przede wszystkim krajów o stabilnym systemie demokratycznym. Należy jednak zauważyć, że w praktyce sposób funkcjonowania danego podmiotu w ramach systemu administracji publicznej konkretnego państwa nie uprawnia do postawienia jednoznacznej diagnozy co do realizowanego modelu zarządzania publicznego. Badający pozostaje z konkluzją o eklektycznym charakterze badanych zjawisk.

Jeszcze większa niejasność panuje wokół normatywnej koncepcji dobrego współrzędzenia (Shaw 2013). Przyjmuje się, że ewolucja modeli zarządzania publicznego miała prowadzić do usunięcia dysfunkcji administracji klasycznej oraz deficytu demokracji charakteryzującego nowe zarządzanie publiczne. Jednak dodanie określenia „dobre” do pojęcia „współrzędzenie” w okresie wzrostu zainteresowania organizacjami międzynarodowych polityką rozwoju nie doprowadziło do ustalenia listy kryteriów, które można uznać za wyznaczniki dobrego współrzędzenia na poziomie praktyk organizacyjnych. Dobre współrzędzenie w myśl kryteriów proponowanych przez Bank Światowy i inne organizacje (Buduru, Pal 2010) jest więc w istocie innym określeniem dla dojrzałych demokracji krajów wysoko rozwiniętych o wysokim poziomie kapitału społecznego. Z punktu widzenia menedżerów publicznych nie jest więc ono zoperacjonalizowane, ponieważ nie wiedzą oni, jakie przejawy praktyk organizacyjnych świadczą o tym, że ich urzędy realizują zasady dobrego współrzędzenia.

W prowadzonych badaniach normatywną koncepcję dobrego współrzędzenia zaproponowaną w *Białej księdze o europejskim współrzędzeniu* (European Governors... 2001) postarano się połączyć z koncepcją orientacji rynkowej według Kohliego, Jaworskiego i Kumara (1993) adaptowaną na potrzeby samorządu lokalnego. Komisja Europejska, a za nią również polskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (*Koncepcja good governance...* 2008: 3) wskazała następujące przejawy dobrego współrzędzenia: otwartość rozumianą jako dostęp obywateli do wiedzy o działaniach administracji, partycypację, rozliczalność, efektywność i koherencję rozumianą jako koordynacja i spójność wdrażanych programów, strategii i polityk. Orientacja rynkowa z kolei to: „generowanie przez organizację wiedzy na temat rynku, która obejmuje obecne i przy-

szle potrzeby klientów, upowszechnienie danych we wszystkich działach organizacji oraz odpowiadanie na potrzeby klientów” (Kohli, Jaworski, Kumar 1993). Cytowani autorzy na potrzeby testowania orientacji rynkowej przedsiębiorstw stworzyli 32-elementową skalę MARKOR. Skala ta była testowana również w odniesieniu do organizacji publicznych. Przykładowo w Polsce badania w oparciu o tę skalę prowadziła I. Kowalik, analizując praktyki 450 samorządów lokalnych (Kowalik 2011: 57–75).

Analiza elementów skali MARKOR oraz dodatkowych propozycji przedstawionych w odniesieniu do szerzej zdefiniowanej koncepcji orientacji społecznej organizacji non profit (Duque-Zuluaga, Schneider 2008; Shoham, Ruvio, Vigoda-Gadot, Schwabsky 2006; Liao, Forman, Sargeant 2001) umożliwiła sporządzenie listy przejawów orientacji rynkowej samorządów miejskich świadczących zarazem o realizacji w praktyce zasad dobrego współrzędzenia. W badaniu skoncentrowano się na czterech spośród pięciu zasad wskazanych przez Komisję Europejską, rezygnując z operacjonalizacji zasady rozliczalności.

W badaniu poszczególne zasady dobrego współrzędzenia zdefiniowano w następujący sposób:

- zasada otwartości – szerokie udostępnianie informacji na temat działań planowanych przez samorząd i wyników podejmowanych działań,
- zasada partycypacji/partnerstwa – szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych (analiza, planowanie, wdrażanie, kontrola) z uwzględnieniem udziału organizacji społecznych, pozarządowych oraz przedstawicieli pracodawców,
- zasada efektywności – osiągnięcie celów polityk publicznych w możliwie krótkim czasie i przy optymalizacji nakładów,
- zasada spójności – koordynacja działań podejmowanych przez administrację przejawiająca się w komplementarności realizowanych polityk oraz wysokiej kulturze współpracy pomiędzy jednostkami wewnątrz urzędów samorządowych oraz pomiędzy urzędem a prezydentem i radą miasta.

Na potrzeby badania zdecydowano się również doprecyzować poszczególne komponenty orientacji rynkowej, aby lepiej odzwierciedlały realia funkcjonowania instytucji samorządowych. Orientacja rynkowa miasta została więc zdefiniowana w następujący sposób:

Orientacja rynkowa miasta to kultura organizacyjna, w której główną rolę odgrywa responsywna maksymalizacja wartości dla udziałowców (mieszkańców) i użytkowników (np. inwestorów, turystów, studentów). Cel ten jest realizowany w procesie współrzędzenia dzięki pozyskiwaniu wiedzy o potrzebach i preferencjach tych grup oraz koordynacji w zakresie działań nakierowanych na ich zaspokojenie. Koordynacja obejmuje dwa wymiary współpracy:

Wewnętrzny – wewnątrzorganizacyjny obejmujący działania kierownictwa miasta i podległych mu jednostek oraz

Zewnętrzny – międzyorganizacyjny obejmujący działania kierownictwa miasta i podległych mu jednostek oraz interesariuszy instytucjonalnych z otoczenia pozarządowego i otoczenia biznesu.

Responsywna maksymalizacja wartości dla udziałowców i użytkowników oznacza, że wiedza o ich potrzebach i preferencjach zgromadzona na etapie analizy jest konfrontowana z rezultatami dla udziałowców i użytkowników na etapie kontroli (Anders-Morawska, Rudolf 2015, s. 134).

W tak rozumianej orientacji rynkowej miasta wyróżnia się trzy wymiary: 1) pozyskiwanie wiedzy o potrzebach udziałowców i użytkowników, 2) koordynację wewnętrzną i zewnętrzną oraz 3) responsywność.

W rezultacie operacjonalizacja zasad dobrego współzrządzenia przybrała następujący kształt:

Operacjonalizacja zasady otwartości

- Udzielenie informacji w sposób terminowy, kompletny, zrozumiały i przyjazny odbiorcy (3 wymiar OR)
- Informowanie mieszkańców i użytkowników o problematyce związanej z działalnością jednostki na poszczególnych etapach procesu zarządzania (1 wymiar OR)

Operacjonalizacja zasady partycypacji

- Zasięganie opinii mieszkańców w sprawach dotyczących działań podejmowanych przez jednostkę (1 wymiar OR)
- Zbieranie danych o potencjalnych partnerach (2 wymiar OR)
- Współpracowanie z interesariuszami instytucjonalnymi na poszczególnych etapach procesu zarządzania (2 wymiar OR)

Operacjonalizacja zasady efektywności

- Badanie oczekiwań użytkowników (1 wymiar OR)
- Korzystanie z wiedzy interesariuszy instytucjonalnych na poszczególnych etapach procesu zarządzania (1 i 2 wymiar OR)
- Współpracowanie z interesariuszami instytucjonalnymi na etapie wdrażania działań adresowanych do użytkowników (2 wymiar OR)
- Kontrola efektów podejmowanych działań (3 wymiar OR)
- Systematyczne badanie wizerunku miasta w grupach użytkowników (3 wymiar OR)

Operacjonalizacja zasady spójności – wymiar wewnętrzny

- Zapewnienie bieżącego przepływu informacji między jednostkami urzędu (2 wymiar OR)
- Korzystanie z danych zgromadzonych przez inne jednostki urzędu (2 wymiar OR)
- Realizowanie zadań we współpracy między jednostkami urzędu (2 wymiar OR).

Kategoria współrzędzenia, dobre współrzędzenie a modele zarządzania publicznego – perspektywa menedżerów publicznych

W analizowanych dokumentach strategicznych badanych miast w zasadzie nie występują terminy „dobre rządzenie”, „współrzędzenie” czy *good governance*. W strategiach rozwoju Łodzi i Poznania wystąpiły po 3 takie sformułowania, oraz po 2 – w dokumentach strategicznych Rzeszowa i Szczecina. Również wypowiedzi dyrektorów badanych jednostek świadczą o tym, że w dyskursie oficjalnym termin „współrzędzenie” pojawia się sporadycznie i w kontekstach związanych z polityką spójności UE. Z drugiej strony rozmówcy wykazywali spójną opinię co do przydatności zasad dobrego współrzędzenia w praktykach urzędu związanych z pozyskiwaniem użytkowników zewnętrznych dla miasta. W 7-stopniowej skali Likerta najwyższą ocenę uzyskała zasada spójności (odpowiednio 6,44 w ośrodkach metropolitarnych oraz 6,85 w ośrodkach regionalnych), następnie zasada efektywności (6,33 w ośrodkach metropolitarnych i 6,65 w ośrodkach regionalnych), zasada otwartości (6,28 w ośrodkach metropolitarnych oraz 6,05 w ośrodkach regionalnych) i zasada partycypacji (5,28 w ośrodkach metropolitarnych i 5,95 w ośrodkach regionalnych).

„Dobry urząd” zdaniem dyrektorów badanych jednostek to przede wszystkim urząd otwarty i transparentny (21 wypowiedzi), działający sprawnie, szybko i terminowo (20 wypowiedzi) oraz przyjaźnie nastawiony do użytkowników (12 wypowiedzi). Kategoryzacja wypowiedzi swobodnych w sposób przyporządkowujący poruszane przez rozmówców wątki zasadom dobrego współrzędzenia dała rezultaty opisane poniżej.

Odnotowano licznie wypowiedzi menedżerów, które można zaklasyfikować jako dotyczące zasady efektywności. Ich zdaniem dobry urząd jest sprawny, szybki i terminowy (koncentruje się na realizacji zamierzonych celów (20 wypowiedzi), minimalizujący obciążenia proceduralne (3 wypowiedzi), racjonalnie gospodarujący środkami, nastawiony proaktywnie, prowadzący długoterminową politykę (po 2 wypowiedzi), realizujący jasno postawione i wymierne cele, przyczyniający się do rozwoju miasta (po 1 wypowiedzi). Rozmówcy reprezentujący Łódź, Poznań i Kraków bardziej pogłębiali refleksję na temat przejawów efektywności we współrzędzeniu na tle przedstawicieli mniejszych ośrodków.

Odmierna sytuacja wystąpiła w przypadku zasady otwartości. Tu przedstawiciele ośrodków regionalnych częściej spontanicznie używali określeń „transparentny” czy „otwarty” dla scharakteryzowania pojęcia

„dobry urząd” (13 wypowiedzi w stosunku do 9 wypowiedzi respondentów z ośrodków metropolitarnych).

W czterech wypowiedziach można wyodrębnić komponent wpisujący się w zasadę partycypacji – rozmówcy charakteryzowali tu dobry urząd jako gotowy do podejmowania dialogu z interesariuszami. Jednak mimo uwzględnienia we wcześniejszej części dyspozycji wywiadu zagadnień związanych z partycypacją, jej rolą w realizacji zadań z zakresu pozyskiwania dla miasta inwestorów, turystów oraz potencjalnych studentów menedżerowie nie ponawiali refleksji na temat roli partycypacji w dobrym funkcjonowaniu urzędu.

W przypadku zasady spójności wyodrębniono pojedyncze wypowiedzi odnośnie do roli urzędu jako integratora i koordynatora polityki lokalnej. Większość rozmówców była też przekonana, że kluczem do dobrego funkcjonowania urzędu jest zapewnienie dobrej komunikacji wewnętrznej, jednak ta refleksja nie pojawiała się jako spontaniczna charakterystyka dobrego urzędu, ale jako komentarz rozmówcy do oceny przydatności zasady spójności w zarządzaniu urzędem.

Badanie umożliwiło określenie, na ile menedżerowie koordynujący procesy pozyskiwania dla miast użytkowników zewnętrznych identyfikują się z poszczególnymi modelami zarządzania publicznego. Jedynie w 3 wypowiedziach wybrzmiewały cechy klasycznego modelu administracji – rozmówcy twierdzili, że miernikiem jakości działań urzędu jest niska zaskarżalność decyzji. Aż 31 wypowiedzi można było zakwalifikować jako wpisujące się w model bliższy orientacji rynkowej. Wśród określeń dobrego urzędu w tej kategorii pojawiły się m.in.: badanie i zaspokajanie potrzeb obywateli, przyjazne nastawienie, dawanie prywatu dobru klienta, elastyczność czy wspierające nastawienie.

Spśród narzędzi zarządzania publicznego rozmówcy z ośrodków metropolitarnych najwyżej ocenili możliwość stosowania zasady płać za wyniki (6,22 w 7-stopniowej skali Likerta), następnie badanie potrzeb użytkowników (6,06), badanie satysfakcji użytkowników i stosowanie budżetów zadaniowych (po 6,83), zarządzanie przez cele (5, 56). Najniższe oceny uzyskały systemy zarządzania jakością (4,44). W ośrodkach regionalnych rozmówcy również najwyżej ocenili możliwość stosowania zasady płać za wyniki (6,45 w 7-stopniowej skali Likerta), następnie badanie potrzeb użytkowników (6,40), badanie satysfakcji użytkowników i zarządzanie przez cele (po 6,30) oraz stosowanie systemów zarządzania jakością (6,15). Najniższe oceny uzyskało stosowanie budżetów zadaniowych (5,7). Należy tu podkreślić, że istnieje duża spójność w ocenach wszystkich uczestników badania co do roli systemów motywowania pracowników w dobrej realizacji zadań urzędu.

Operacjonalizacja zasad dobrego współrzędzenia poprzez orientację rynkową miasta

Analizując możliwości operacjonalizacji zasad dobrego współrzędzenia, odwołano się do wyników badań kwestionariuszowych on-line prowadzonych wśród specjalistów. Pozwoliło to nakreślić obraz praktyk organizacyjnych stanowiących przejawy orientacji rynkowej miast. W przypadku zasady otwartości dodatkowo zastosowaną techniką badawczą było badanie typu *mystery client*.

Zasada otwartości. W badaniu *mystery client* wystosowano do badanych urzędów pytanie dotyczące wybranych aspektów zarządzania jakością w urzędzie. Podmiotem je zadającym była organizacja pozarządowa. Zakres informacji, które chciano uzyskać, nie miał charakteru wrażliwego. W procesie badawczym poddano ocenie terminowość, kompletność odpowiedzi i jakość komunikacji z odbiorcą (3 wymiar OR). Jedynie w 3 spośród 8 badanych miast przygotowano odpowiedź w terminie 30 dni. Również w 3 miastach w ogóle nie udzielono odpowiedzi, mimo wysłania po 30 dniach zapytania przypominającego. Na 5 miast, które odpowiedziały, jedynie 2 przesłały wyczerpujące informacje. W 3 przypadkach odpowiedź miała charakter sformalizowany. Żadne z badanych miast nie wykazało chęci pogłębienia relacji czy udzielenia dalszych informacji w materii, która stanowiła przedmiot korespondencji.

Działania informacyjne kierowane do mieszkańców i użytkowników (1 wymiar OR) podejmowane są od etapu planowania działań urzędu na danym rynku, co w sposób znaczący ogranicza potencjał tego typu komunikacji w umacnianiu orientacji rynkowej. W ośrodkach regionalnych rzadziej niż w ośrodkach metropolitarnych oprócz rzecznika prasowego oraz jednostek wyspecjalizowanych w komunikacji społecznej (najczęściej wydziały lub biura ds. promocji) do tego typu zadań angażowano też pracowników danej jednostki zajmującej się konkretną grupą użytkowników. Równocześnie specjaliści z ośrodków regionalnych nadawali większe znaczenie wymianie informacji pomiędzy mieszkańcami i użytkownikami a urzędem. Wśród korzyści z komunikowania się z otoczeniem najwyżej oceniono: wpływ na promocję miasta (4,65 w skali 1–5), zwiększenie partycypacji obywatelskiej (4,22) oraz patriotyzmu lokalnego (4,06), a także możliwość poznania opinii mieszkańców na dany temat (3,9).

Zasada partycypacji. Zasięgając opinii mieszkańców w sprawach działań podejmowanych przez badane jednostki organizacyjne (1 wymiar OR), miasta czynią to w formie badań oczekiwań użytkowników. Takie badania są standardową praktyką zdaniem większości respondentów zarówno w ośrodkach metropolitarnych, jak i regionalnych. Rów-

niez we wszystkich badanych miastach gromadzi się dane na temat potencjalnych partnerów (2 wymiar OR). Współpraca z interesariuszami instytucjonalnymi (2 wymiar OR) przybiera częściej formę projektów niż podwykonawstwa w oparciu o przepisy prawa zamówień publicznych. Prymat tej formy współpracy jest bardziej widoczny w przypadku ośrodków regionalnych, co może wiązać się z ich większym uzależnieniem od finansowania tego typu działań w ramach polityki spójności UE. Wśród kluczowych partnerów w ośrodkach metropolitarnych wymieniano najczęściej lokalną uczelnię, urząd marszałkowski oraz Związek Miast Polskich, zaś najmniej potencjału dla partnerstwa dostrzegano w przypadku regionalnej instytucji finansującej i Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiZ). W ośrodkach regionalnych kluczowymi partnerami najczęściej są: uczelnia, PAIiZ oraz urząd marszałkowski, zaś najmniej cennymi partnerami: regionalna instytucja finansująca i regionalna organizacja turystyczna.

Zasada efektywności. Prawie wszyscy respondenci byli świadomi, że w urzędzie prowadzi się badania oczekiwań użytkowników (1 wymiar OR). W kontekście zasady efektywności tego typu badania wpisujące się w pozyskiwanie wiedzy o rynku organizacji są nieodzownym etapem ustalania celów na poziomie strategicznym, taktycznym i operacyjnym, które mogą zostać przekształcone w mierzalne wskaźniki efektywności na potrzeby kontroli. Wzrost efektywności można też osiągnąć poprzez korzystanie z zasobów interesariuszy instytucjonalnych. Jednym z takich zasobów jest wiedza (1 i 2 wymiar OR). Najczęściej respondenci jako źródło zewnętrznej wiedzy eksperckiej wskazywali we wszystkich miastach uczelnie, firmy doradcze oraz organizacje pozarządowe. Rzadko źródłem informacji są urzędy innych jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku ośrodków regionalnych jednak bardzo istotnym źródłem wiedzy eksperckiej były inne jednostki organizacyjne w ramach badanego urzędu. Kontrola efektów podejmowanych działań (3 wymiar OR) w ośrodkach metropolitarnych mierza zdaniem respondentów do oceny stopnia realizacji założonych celów. W ośrodkach regionalnych więcej odpowiedzi wskazywało na przesunięcie akcentów w działaniach ewaluacyjnych na ocenę zgodności podejmowanych działań z przepisami. Ostatni komponent operacjonalizacji zasady efektywności – prowadzenie systematycznych badań postrzegania miasta przez użytkowników (3 wymiar OR) jest realizowany zarówno w ośrodkach metropolitarnych, jak i regionalnych, jednak o ile w ośrodkach metropolitarnych respondenci częściej wskazują na systematyczność tego podejścia, o tyle w ośrodkach regionalnych badania takie z reguły nie mają ustalonej częstotliwości.

Zasada spójności – wymiar wewnętrzny. Wyznacznikami realizacji zasady spójności w wymiarze wewnętrznym były: zapewnienie bieżącego przepływu informacji między jednostkami urzędu (2 wymiar OR), korzystanie z danych zgromadzonych przez inne jednostki urzędu (2 wymiar OR) oraz realizowanie wspólnych projektów o charakterze międzywydziałowym (2 wymiar OR). We wszystkich ośrodkach wewnętrzny przepływ informacji został oceniony przez większość respondentów jako dobry. Średnia ocena wyniosła 3,56 w skali 1–5 w metropoliach oraz 3,54 w mniejszych miastach. Większość respondentów przyznaje, że nie ma ograniczeń w dostępie do danych pochodzących od innych jednostek organizacyjnych urzędu, chociaż w wielu przypadkach na ich wykorzystanie potrzebna jest zgoda kierownika danej jednostki. Dane te są wykorzystywane przede wszystkim na etapie analizy w procesie zarządzania. W badanych miastach realizowane są projekty wymagające współpracy międzywydziałowej. Jednak sam przebieg współpracy nie stanowi wielokrotnie przedmiotu refleksji i oceny pod kątem wpływu na efektywność działań.

Wnioski

Na podstawie przeprowadzonych badań można przyjąć, że koncepcja orientacji rynkowej ma istotną wartość objaśniającą w stosunku do normatywnych ujęć modelu współrzędzenia. Poszczególne wyznaczniki orientacji rynkowej: pozyskiwanie informacji o potrzebach użytkowników, koordynacja i upowszechnianie wiedzy na temat tych potrzeb w danej organizacji oraz responsywne ich zaspokajanie można poddać dekonstrukcji w celu określenia, jakie praktyki organizacyjne świadczą o realizacji orientacji rynkowej przez organizację. Te praktyki pokazują też, na ile badana organizacja (w tym przypadku urząd miasta) wypełnia zasady dobrego współrzędzenia. Obecnie tematyka współrzędzenia nie jest powszechna w oficjalnym dyskursie instytucjonalnym badanych samorządów, chociaż wiele przykładów z działań analizowanych miast świadczy o tym, że realizacja polityk lokalnych w partnerstwie z interesariuszami instytucjonalnymi i przy dostrzeżeniu pozytywnej roli komunikacji z otoczeniem jest coraz powszechniejsza. Wśród istniejących praktyk organizacyjnych, stanowiących jasne kryteria przyjęcia orientacji rynkowej we współrzędzeniu miastem, w badanych ośrodkach należy wymienić: podejmowanie działań informacyjnych nakierowanych na mieszkańców i użytkowników, realizowanie projektów we współpracy z uczelniami i urzędem marszałkowskim i badanie oczekiwań użytkowników oraz zapewnienie dobrej komunikacji wewnętrznej. Badanie pro-

wadzano metodą wielokrotnego studium przypadku. Konieczne są więc dalsze prace w ujęciu ilościowym nad doprecyzowaniem narzędzi pomiaru orientacji rynkowej samorządów lokalnych, które mogłyby wesprzeć procesy oceny stopnia jakości współzrządzenia w Polsce.

Bibliografia

- Anders-Morawska J., Rudolf W. 2015, *Orientacja rynkowa we współzrządzeniu miastem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Arnstein Sherry R. 1969, *A Ladder of Citizen Participation*, "JAIP", vol. 35, no. 4, July 1969, s. 216–224.
- Buduru B., Pal L.A. 2010, *The globalized state: measuring and monitoring governance*, "European Journal of Cultural Studies", vol. 13(4). DOI: 10.1177/1367549410377144
- Duque-Zuluaga L.C., Schneider U. 2008, *Market Orientation and Organizational Performance in the Nonprofit Context: Exploring Both Concepts and the Relationship Between Them*, "Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing", vol. 19(2). DOI: 10.1300/j054v19n02_02
- European Governance. A White Paper* 2001, European Commission, COM (2001) 428 final.
- Federickson H. G. 2005, *Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere* [w:] *The Oxford Handbook of Public Management*, eds. E. Ferlie, L.E. Lynn, Ch. Pollitt, Oxford University Press, Oxford.
- Kohli A., B. Jaworski, A. Kumar (1993) *MARKOR: A Measure of Market Orientation*, "Journal of Marketing Research", vol. 30(4). DOI: 10.2307/3172691
- Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji* 2008, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Kowalik I. 2011, *Orientacja rynkowa w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
- Liao M., Forman S., Sargeant A. 2001, *Market versus societal orientation in the non profit context*, "International Journal of Voluntary and Non Profit Marketing", vol. 6, no 3. DOI: 10.1002/nvsm.151
- Pollitt G., Bouckaert G. 1999, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford.
- Shaw R. 2013, *'Meaning just what I choose it to mean – neither more nor less': The search for governance in Political Science*, "Political Science", vol. 65(2). DOI: 10.1177/0032318713504084
- Shoham A., Ruvio A., Vigoda-Gadot E., Schwabsky N. 2006, *Market Orientations in the Nonprofit and Voluntary Sector: A Meta-Analysis of Their Relationships With Organizational Performance*, "Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly", vol. 35, no. 3, September. DOI: 10.1177/0899764006287671
- Smełkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G. 2009, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja, Raporty i analizy EUROREG 1/2009*, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Warszawa.