

Barbara Kożuch
Uniwersytet Jagielloński
e-mail: barbara.kozuch@uj.edu.pl

RECENZJA MONOGRAFII – JUSTYNA ANDERS-MORAWSKA, WAWRZYNIEC RUDOLF, ORIENTACJA RYNKOWA WE WSPÓŁRZĄDZENIU MIASTEM, WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO, ŁÓDŹ 2015

Recenzowana monografia powstała na podstawie oryginalnego zamysłu wpisującego się w poszukiwanie narzędzi zarządzania publicznego, ułatwiających wprowadzanie do praktyki modelu *public governance*, inaczej współrzędzenia. Oryginalność przyjętej koncepcji zasadza się w udanej próbie wypełnienia luki pomiędzy praktyką zarządzania publicznego opartego na modelu nowego zarządzania publicznego a współrzędzeniem dzięki „operacjonalizacji współrzędzenia przy wykorzystaniu procesów marketingowych” (s. 8). Właśnie próba tych dwóch aspektów wpłynęła na zakres podejścia badawczego i poszerzenie perspektywy wnioskowania, nadając badaniom charakter interdyscyplinarny, co słusznie traktowane jest jako właściwa metoda badawcza do analizy złożonych problemów współrzędzenia.

W rozdziale pierwszym pt. *Procesy ewolucji w zarządzaniu publicznym* rozważania zostały oparte na bogatej literaturze krajowej i zagranicznej, poświęcone usystematyzowaniu wiedzy o procesach ewolucji administracji publicznej. Punktem wyjścia uczyniono tu uproszczoną klasyfikację modeli zarządzania publicznego zaproponowaną w 2010 roku przez Osborne’a. Słusznie podkreślono, że zaprezentowane modele – (1) klasyczny model administracji, (2) menedżeryzm (nowe zarządzanie publiczne), (3) współrzędzenie (*public governance*) w praktyce nie występują jako odrębne, ale przenikają się z tendencją do dominacji jednego z modeli. Autorzy trafnie skupili się na porównaniach modeli zarządzania publicznego, uwzględniając w szczególności ich założenia teoretyczne i kluczowe wartości. Mniejszą uwagę zwrócono na procesy zmian w zarządzaniu publicznym w Polsce. Może to z perspektywy polskiego czytelnika pomniejszać wartość wykonanych analiz, ale może także zachęcać do samodzielnych prób diagnozowania sytuacji w naszym kraju.

Na tym, w jaki sposób badacze różnych nurtów definiują dobre rządy, dobre współzrządzenie i jakość rządzenia, skoncentrowano się w rozdziale drugim pt. *Dobre współzrządzenie jako koncepcja normatywna w zarządzaniu publicznym*. Rozważania zostały poświęcone sposobom stymulowania rozwoju społeczno-ekonomicznego na różnych poziomach, począwszy od lokalnego. Podjęto tu próbę odzwierciedlenia dyskusji i wątpliwości wielu badaczy co do realnych możliwości określenia wskaźników najlepiej opisujących dobre współzrządzenie. Autorzy nakreślili tło, na którym przedstawili osadzone w marketingu relacji rozumienie jakości w sektorze publicznym, gdzie względna trwałość relacji i przebieg procesu dostarczenia usługi to kluczowe czynniki wpływające na satysfakcję odbiorcy. W rozdziale tym omówiono koncepcję luki percepcyjnej w odniesieniu do jakości sektora publicznego oraz koncepcję wielopoziomowego kształtowania jakości sektora publicznego. Wskazano też na główne bariery i ograniczenia stosowania narzędzi pro jakościowych w organizacjach publicznych. W rozdziale znajdują się też interesujące rozważania dotyczące wpływu członkostwa Polski w Unii Europejskiej na jakość krajowego sektora publicznego oraz charakterystyka ewolucji koncepcji dobrego współzrządzenia w polityce UE od zaproponowanych w 2001 roku wyznaczników *good governance* do wskaźnika jakości rządzenia na szczeblu lokalnym, będącego wynikiem badań przeprowadzonych w 2014 roku przez Charrona, Dijkstrę i Lapuente.

Rozdział trzeci pt. *Orientacja rynkowa w zarządzaniu publicznym* zawiera dyskusję dotyczącą orientacji marketingowej i rynkowej, istniejących między nimi podobieństw oraz różnic. Autorzy dochodzą do wniosku, że termin „orientacja rynkowa” jest trafniejszy dla określenia charakteru i zakresu relacji pomiędzy oferentem usług publicznych a różnymi rodzajami interesariuszy, począwszy od klientów – użytkowników terytorium, przez różne kategorie uczestników tak zwanego otoczenia podmiotowego terytorium. Należy się zgodzić z prezentowaną w rozdziale tezą, że wpływ rynku na organizacje publiczne, które nie tylko wdrażają politykę publiczną, ale również uczestniczą w jej tworzeniu oraz zarządzaniu całym jej obszarami przez koordynację, jest większy niż w przypadku podmiotów dystrybutorów usług publicznych. W ramach prowadzonych dociekań odniesiono się również do problematyki pomiaru orientacji rynkowej, proponując podejście mające swoje korzenie w marketingu przedsiębiorstw, identyfikujące takie wymiary, jak: gromadzenie informacji, przekazywanie informacji oraz wykorzystywanie informacji. Rozdział ten obejmuje również analizy ewolucji marketingu, w tym odnoszonego do terytoriów. W autorskim podejściu do marketingu terytorialnego uwypuklono rozumienie tego pojęcia jako polityki budowania marki miejscowości, ale również jako relacji pomiędzy zarządzającymi terytorium i jego mobilnymi użytkownikami (inwestorami, turystami, studentami). Tymczasem w literaturze przedmiotu nadal dominuje transakcyjny stosunek do relacji: terytorium – klient terytorialny; natomiast mniej rozpoznane jest podejście dotyczące relacji: organizacja publiczna–interesariusze. Interesujące i zgodne ze współczesnymi tendencjami jest tu wprowadzenie do rozważań pojęcia wartości.

Czwarty rozdział, pt. *Metodyka badań*, jest bardzo obszernym wprowadzeniem czytelnika w tok rozumowania autorów odnośnie do procesu badawczego. Autorzy zdecydowali się na zastosowanie „wielokrotnego osadzonego studium przypadku” (s. 114), nie precyzując jednakże, na czym polega to osadzenie. Analizie poddano osiem miast, prowadząc badania w instytucjach samorządowych oraz w organizacjach interesariuszy instytucjonalnych zajmujących się procesami pozyskiwania i utrzymania dla miast takich grup użytkowników, jak inwestorzy, turyści oraz studenci i przedsiębiorcy lokalni. Autorzy uzasadnili dobór ośrodków do badania, wychodząc od teorii zależności od zasobów oraz teorii zasobowej przedsiębiorstwa. Jest to z punktu widzenia tematyki współrzędzenia wartościowe podejście, pozwala bowiem powiązać analizę sieci zależności badanych organizacji z analizą źródeł ich przewagi konkurencyjnej. Autorzy słusznie wskazali na wartości koncepcji relacyjnej odniesieniu do badanych zjawisk, które dotyczą natury współpracy instytucji samorządowych z interesariuszami. Szkoda jednak, że nie odwołali się do koncepcji przewagi kooperacyjnej. Wśród badanych miast znalazły się następujące ośrodki: Kielce, Kraków, Lublin, Łódź, Olsztyn, Poznań, Rzeszów i Szczecin. W rozdziale zawarto szczegółową charakterystykę badanych stolic regionalnych, przytaczając dane dotyczące atrakcyjności inwestycyjnej, turystycznej, liczby studentów, charakterystykę lokalnej przedsiębiorczości, dane dotyczące rynku politycznego, poziomu absorpcji funduszy europejskich w okresach 2004–2006 i 2007–2013 oraz wartości lokalnego wskaźnika rozwoju społecznego UNDP z 2012 roku. Dane te uzupełnione o zawarte w aneksach zestawienia obejmujące zasoby badanych miast, kluczowe dla pozyskiwania wymienionych użytkowników, należą do najbardziej wartościowych elementów monografii, umożliwiających czytelnikowi dodatkową interpretację wyników badań przedstawionych w kolejnych rozdziałach.

W rozdziale autorzy doprecyzowali sposób rozumienia kluczowych dla badania pojęć, z których najważniejsze są tytułowe: orientacja rynkowa miasta oraz współrzędzenie miastem. Orientacja rynkowa jest rozumiana „jako kultura organizacyjna, w której główną rolę odgrywa responsywna maksymalizacja wartości dla udziałowców i użytkowników. 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”. Definicja ta i dalsze konstatacje, jakkolwiek bardzo interesujące, budzą wątpliwości związane z utożsamieniem kultury organizacyjnej i orientacji rynkowej oraz zbyt wąskim określeniem responsywności. Autorzy zasadnie natomiast wskazują na dwa wymiary koordynacji przejawiające się we współpracy wewnątrzorganizacyjnej instytucji samorządowych oraz współpracy międzyorganizacyjnej.

Współrzędzenie miastem z kolei trafnie określone jest jako maksymalizowanie wartości dla udziałowców i użytkowników miasta przez partnerstwo i współpracę z interesariuszami instytucjonalnymi z uwzględnieniem głosu udziałowców. W operacjonalizacji pojęć autorzy konsekwentnie nawiązywali do klasycznej koncepcji orientacji rynkowej Kohliego, Jaworskiego i Kumara oraz koncepcji dobrego współrzędzenia (*good governance*) Komisji Europejskiej.

W kolejnych rozdziałach został przeanalizowany bardzo bogaty materiał w postaci dokumentów strategicznych badanych ośrodków w poszukiwaniu przejawów występowania w dyskursie oficjalnym terminów nawiązujących do współrzędzenia, zarządzania publicznego, orientacji rynkowej i marketingu miasta. Badania własne natomiast objęły przeprowadzenie wywiadów pogłębi-onych wśród menedżerów miejskich, lokalnych polityków oraz przedstawicieli takich instytucji, jak Urzędy Marszałkowskie, Regionalne Biura Obsługi Inwestora i Eksportera, Regionalne Organizacje Turystyczne czy uczelnie wyższe. Materiał empiryczny obejmuje 91 wywiadów pogłębi-onych. Został on uzupełniony o ankietę *online* wśród pracowników jednostek organizacyjnych urzędów miast, w których przeprowadzono wywiady pogłębi-one oraz badanie otwartości samorządu terytorialnego metodą *mystery calling*.

Rozdział piąty pt. *Orientacja rynkowa miast* zawiera rezultaty własnych badań empirycznych, przeprowadzonych techniką wywiadu pogłębi-onego. Zbadano trzy grupy respondentów: dyrektorów urzędów miast, interesariuszy instytucjonalnych – naczelne kierownictwo organizacji publicznych, społecznych i prywatnych, a także prezydentów, wiceprezydentów oraz radnych miejskich z badanych ośrodków. Dokonano analizy treści wypowiedzi respondentów pod kątem identyfikacji przejawów orientacji rynkowej badanych miast w trzech wymiarach (pozyskiwanie wiedzy o potrzebach użytkowników, koordynacja współpracy z interesariuszami instytucjonalnymi, kontrola rezultatów procesów przyciągania użytkowników). Przeanalizowane w rozdziale piątym przykłady działań marketingowych, wpisujące się w praktyczną realizację polityki przyciągania inwestorów, turystów i studentów, mają wysoki walor poznawczy i stanowią dowody udanych przedsięwzięć marketingowych jednostek samorządu terytorialnego. W drugiej części rozdziału zostały przeanalizowane procesy marketingowe z perspektywy teorii zależności od zasobów. Autorzy sformułowali trafne wnioski w odniesieniu do dwóch, zidentyfikowanych wcześniej, grup miast – ośrodków regionalnych i metropolii, identyfikując różnice pomiędzy nimi w kontekście analizowanych procesów przyciągania grup docelowych oraz tworzenia sprzyjających warunków dla przedsiębiorców. Rozważania zamykają wnioski dotyczące „procesów przyciągania mobilnych czynników wzrostu” (s. 192).

Wyniki analizy treści dokumentów strategicznych oraz perspektywa menedżerów publicznych i specjalistów zatrudnionych w badanych jednostkach na możliwości i przejawy realizacji zasad dobrego współrzędzenia zostały omówione w rozdziale szóstym pt. *Operacjonalizacja zasad dobrego współrzędzenia w badanych miastach*. Szczególnie interesujące jest tu zestawienie rezultatów badań pomiędzy ośrodkami metropolitalnymi a regionalnymi, w którym kwestie zależności od zasobów stanowią czynnik różnicujący odpowiedzi. Z perspektywy wyzwań, przed którymi nadal stoi polska administracja samorządowa, rozdział dostarcza uporządkowanej wiedzy na temat tego, jak współpracę, partnerstwo i partycypację oceniają sami urzędnicy. Pokazuje też, w jaki sposób w badanych miastach realizowane są zasady otwartości, partycypacji, efektywności i spójności na poszczególnych etapach procesu marketingowego. Autorzy

ograniczyli się do zgromadzenia i przeanalizowania odpowiedzi od kluczowych respondentów w wybranych jednostkach urzędów miast. Ich liczba nie pozwoliła więc na przeprowadzenie testów statystycznych, co jednak nie umniejsza naukowego osiągnięcia ze względu na zastosowanie metod jakościowych. Problematyka dobrego współrzędzenia ma duże znaczenie dla całej polskiej – a także, szerzej, europejskiej – administracji, zasadna jest więc kontynuacja badań na większej próbie badawczej. Narzędzia badawcze zaproponowane i przetestowane w zrealizowanym przez autorów procesie badawczym stanowią dobry fundament dalszych badań w tym zakresie.

W trakcie badań i podczas pisania monografii autorzy nie uniknęli pewnych potknięć. Niektóre zostały zasygnalizowane. Do nich należy także – oprócz opracowań własnych i adaptacji – stosunkowo częste bezpośrednie cytowania zestawień, rysunków, charakterystyk (np. na stronach: 25, 32, 54, 55, 59, 81–86 i n.).

Te niedostatki, czasem dyskusyjne, nie przesłaniają wysokiej wartości poznawczej recenzowanej książki, do których można zaliczyć przede wszystkim: oparcie procesu wnioskowania na bogatej literaturze przedmiotu, oryginalne podejście badawcze łączące marketing z zarządzaniem publicznym oraz wielowymiarowość prowadzonych analiz i najnowsze metody, jak analiza bibliometryczna czy analiza dyskursu. Wszystko to świadczy o wkładzie autorów w rozwój zarządzania publicznego jako subdyscypliny naukowej. Sprawia ponadto, że recenzowaną monografię można polecić naukowcom zainteresowanych problematyką zarządzania w sektorze publicznym, praktykom zarządzania publicznego, a także osobom przygotowującym prace magisterskie i doktorskie z tej tak ważnej problematyki.