

Marcin Janik

WYBRANE ZAGADNIENIA MARKETINGU TERYTORIALNEGO

Dynamiczny wzrost znaczenia sektora usług publicznych, a wraz z nim narodziny i rozwój koncepcji marketingu relacyjnego spowodował w większości administracji europejskich i światowych odejście od weberowskiego biurokratycznego modelu administracji publicznej. Dotychczasowe koncepcje zostały zastąpione przez model menadżerskiego zarządzania. W założeniach przyjęcie takiej drogi rozwoju administracji uzasadnione było występowaniem dwóch czynników.

Jako pierwszy wymienia się wzrost świadomości społeczeństwa spowodowany znacznym skokiem w rozwoju cywilizacyjnym¹. Rozwój ten kwalifikowany jest jako konsekwencja rozwoju wiedzy oraz umiejętności jej przetwarzania i włączania w system gospodarczy poszczególnych państw². Proces ten postrzegany jest jako stymulator rozwoju technologii informatycznych, a tym samym szybkiego i skutecznego przesyłania oraz przetwarzania danych³.

Drugi czynnik koncentruje się na władzy publicznej, która odgrywa coraz większą rolę w osiąganiu znacznego tempa rozwoju cywilizacyjnego. Poza sporem pozostaje fakt, iż administracja może być znaczącą konstruktywną lub destruktywną siłą rozwoju cywilizacyjnego.

¹ Z. Brzeziński, *Demokracja wobec globalizacji*, „Przegląd polityczny” 1999, nr 40–41, s. 65–66. Zob. też H. P. Martin, H. Schuman, *Pułapka globalizacji. Atak na demokrację i dobrobyt*, Wrocław 1999, s. 25.

² *Wzorowy urząd czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, red. M. Misiąg, Warszawa 2005, s. 15. Zob. też J. Partyka-Pojęta, *Zarządzanie w organach administracji publicznej*, Chorzów 2004, s. 15.

³ L. Zacharko, *Telematyka – jako podstawowe narzędzie sprawności aparatu administracyjnego* [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej Cisna 2–4 czerwca 2002*, Rzeszów 2002, s. 562. Zob. też P. Wiśniewski, *Telematyka*, „Organizacja-Metody-Technika” 1988, nr 6, s. 36; A. Piesik, *ISDN – usługa nie tylko dla dużych firm*, „Gazeta Prawna” z 7 listopada 2001 r.; M. Maciołek, *Nowe techniki informatyczne a modernizacja pracy francuskiej administracji publicznej*, „Organizacja-Metody-Technika” 1988, nr 6, s. 39.

Poszukiwanie czynników kształtujących dobrą administrację oraz podejmowanie analizy cech dobrej administracji stanowi konsekwencję rozwoju instytucjonalnego demokratycznego państwa prawa oraz kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego świadomego dążenia jednostek tego społeczeństwa do akceptowania ich pozycji i relacji z administracją publiczną.

Warunkiem koniecznym do zbudowania dobrej administracji jest dojrzałe społeczeństwo obywatelskie, tworzące rzeczywistą wspólnotę mieszkańców, reprezentowanych przez świadome swoich obowiązków i skuteczne w swoich działaniach organy władzy publicznej. Ponadto konieczne jest także umiejętne wzmacnianie potencjału instytucjonalnego. Pod pojęciem potencjału instytucjonalnego należy rozumieć odpowiednie struktury organizacyjne, procedury działania oraz mechanizmy zapewniające udział społeczności lokalnej w zarządzaniu sprawami publicznymi.

Prace klasyka H. Fayola uświadamiają nas, że państwo i jego aparat jest rodzajem przedsiębiorstwa⁴. Porównywanie państwa do przedsiębiorstwa można odnaleźć również we współczesnych poglądach, zwłaszcza neoliberalnych doktryn⁵. Zwiększenie efektywności administracji, obniżenie kosztów jej funkcjonowania współgzystuje ze wzrostem jej funkcji. Dążenie do taniej, efektywnej administracji wzorowanej na sprawnie działającej firmie stanowi jeden z lejtymotywów politycznych postulatów oraz społecznych oczekiwań. Konsekwencją traktowania administracji jako sprawnie działającej firmy są coraz częściej spotykane w najnowszych opracowaniach określenia obywatela w kontaktach z administracją nie jako „petenta”, ale jako „akcjonariusza”, „udziałowca” czy też precyzyjniej „interesariusza”, który jest uprawniony do uzyskiwania swojej dywidendy w postaci usług o wysokiej jakości.

Należy zauważyć, iż obok poglądów wskazujących na realność takich analogii istnieje również duża grupa krytyków tej prostej analogii. Przeciwnicy traktowania administracji jako przedsiębiorstwa zwracają uwagę, iż zarządzanie i rządy to zjawiska o całkowicie różnej naturze. Podkreślają, że model zarządzania importowany z sektora prywatnego nie nadaje się do zastosowania w instytucjach publicznych. Wskazują jednocześnie, że w sektorze publicznym jest o wiele trudniejsze wymierzenie i zastosowanie kryteriów ekonomicznych. Instytucje publiczne w poszukiwaniu kryteriów pomocnych w ustaleniu, czy za pieniądze publiczne obywatel otrzymuje usługi przynoszące wysoką wartość, powinny stosować nie tylko kryterium produktywności, efektywności, ale również sprawiedliwości rozumianej, jako bezstronność i przejrzystość w dostępie do usług administracji publicznej⁶.

⁴ H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna*, Poznań 1947, s. 25.

⁵ J. Łukasiewicz, *Natura jakości administracji publicznej [w:] Jakość w administracji publicznej. Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej Cedzyna k. Kielc 24–26 września 2004*, Rzeszów 2004, s. 248.

⁶ K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Warszawa 2004, s. 13.

Wymierzając działania instytucji sektora publicznego, powstaje potrzeba zastosowania bogatszego katalogu kryteriów oceny. Podczas gdy w marketingu dóbr konieczne jest położenie nacisku na wartości niematerialne związane z produktem, to w marketingu usług pojawia się konieczność wskazania związku z wartościami materialnymi i rzeczywistymi. W tym miejscu należy wskazać jeszcze jedną przeszkodę na drodze do precyzyjnego wykazania produktywności administracji publicznej. Instytucje sektora publicznego posiadają mniejszą autonomię i elastyczność niż instytucje prywatne. Związane to jest z faktem większej złożoności rynku i problemami, które administracja publiczna musi rozwiązywać. Ponadto kultura organizacyjna instytucji publicznych powinna opierać się na etyce. Mając na uwadze fakt, iż względy etyczne są zarówno szeroko rozpowszechnione, jak i nieuniknione, etyki nie można traktować jako opcji, którą można pominąć. Alternatywa jaka stawiana jest przed menadżerami sektora publicznego nie dotyczy odpowiedzi na pytanie „czy”, ale „jak” stawiać czoła kwestiom etycznym. Jednym z podstawowych kryteriów mierzących wartość etyki biznesu w działaniach instytucji publicznych jest szkoda, jaką może wyrządzić jej brak.

Administracja publiczna musi stawiać czoła ograniczeniom i zadaniom, które nie istnieją w sektorze prywatnym, tzn. bezstronnie zaspokajać potrzeby oraz gwarantować obywatelom – interesariuszom równy dostęp do usług. Ponadto menadżerowie w sektorze publicznym muszą kierować się obowiązującym prawem, pokonując rozmaite ograniczenia oraz godząc przy tym różne grupy interesów.

Jeśli idzie o powiązanie marketingu z administracją publiczną, to niezwykle interesujące wnioski można wyprowadzić z koncepcji marketingu społecznego (*social marketing*). Zgodnie z tą koncepcją działania marketingowe są nastawione nie tylko na zysk, ale także na cele społeczne. Marketing społeczny próbuje godzić tradycyjne cele przedsiębiorstwa (tzn. zysk) z oczekiwaniami społecznymi. Ma zapewnić nie tylko bieżącą satysfakcję klienta, lecz również jego perspektywiczne dobro, a także powinien uwzględniać społecznie akceptowane wartości, np. bezpieczeństwo, życie, zdrowie.

Kariera pojęcia marketing dóbr materialnych i usług wiąże się z podejmowanymi w państwach Europy Zachodniej i USA działaniami zmierzającymi do modernizacji funkcjonowania administracji publicznej. Punktem wyjścia przeprowadzonych reform było założenie, iż osoby i organy administracji publicznej dokonują specyficznej wymiany⁷. Wymiana nie ma jednak charakteru

⁷ A. Andreasen określa marketing jako działanie wykonywane przez osoby fizyczne i organizacje, zarówno zorientowane na zysk, jak i typu *non-for-profit*, które umożliwiają, ułatwiają i pobudzają wymianę zapewniającą satysfakcję obu stronom. Zob. A. Andreasen, *The Basic Arts Marketing*, Atlanta 1990.

komercyjnego, gdyż dostarczający produkt nie oczekuje zwiększenia zysku kwalifikowanego w kategoriach finansowych, lecz innej formy korzyści – formy z reguły niematerialnej – oczekiwanego zachowania, zmiany sposobu myślenia i nastawienia. W ten sposób marketing komercyjny z charakterystycznym dla niego sposobem myślenia oraz postępowaniem przejęty został przez instytucje publiczne. Wskazane wyżej podejście w działaniach instytucji publicznych przejawia się w dostosowaniu form, technik i procedur do uprzednio zdefiniowanych potrzeb. Miarą sukcesu tego procesu będzie zadowolenie i spełnienie oczekiwań.

Zdaniem A. Szromnika zmianom w procesie dostarczania usług musi towarzyszyć przekonanie, że:

- instytucje publiczne powołane zostały dla obsługi mieszkańców,
- opinie „interesariuszy” powinny być systematycznie badane i analizowane,
- podstawowym kryterium oceny działalności instytucji publicznych jest zadowolenie odbiorców tych usług,
- ze służebnego charakteru działań instytucji publicznych wynika, że w przypadku niespełnienia przez nie oczekiwań społecznych tracą one rację istnienia i powinny być istotnie zreorganizowane⁸.

W dyskusji na temat marketingu miast i regionów (*generic marketing*) za punkt wyjścia przyjmuje się rozszerzoną interpretację produktu, obejmującego „miejsce” jako specyficzny przedmiot transakcji między stronami, w tym przypadku instytucją administracji terytorialnej (samorząd terytorialny) a różnorodnymi grupami osób czy instytucji. Warto w tym miejscu przytoczyć casus Saarbrücken w Niemczech, w którym oparto metody zarządzania na modelu Speyera. Program zarządzania jakością został tam zainicjowany w 1993 r., jako odpowiedź na ponadgraniczną konkurencję z Francją i Luksemburgiem. W 1997 r. Saarbrücken zostało uznane pierwszym miastem, w którym udało się z powodzeniem wprowadzić system zarządzania jakością. Udało się to dzięki wprowadzeniu przez miasto systemu pracy jak w przedsiębiorstwie prywatnym, reorganizacji struktury departamentów oraz modernizacji usług bazujących na potrzebach klienta.

Nie wchodząc w szczegóły, które nie są tematem niniejszego opracowania, trzeba zaznaczyć, iż koncepcja rozszerzania sfery zainteresowań marketingu sformułowana przez Ph. Kotlera wyznaczyła moment, od kiedy – formalnie rzecz ujmując – powstało teoretyczne uzasadnienie włączenia „stosunków komunalnych” w obszar „filozofii” marketingowej.

W klasycznym ujęciu marketing terytorialny stanowi celową i systematyczną działalność administracji samorządowej zmierzającą poprzez procesy wymiany i oddziaływania do rozpoznania, kształtowania i zaspokajania potrzeb spo-

⁸ A. Szromnik, *Marketing komunalny, Rynkowa koncepcja zarządzania gminą*, „Samorząd Terytorialny” 1988, nr 3, s. 5.

łeczności lokalnej. Warto w tym miejscu podkreślić, iż przedmiotem marketingu terytorialnego są przede wszystkim specyficzne usługi administracji samorządowej oraz wyodrębnionych instytucji, których forma, zakres, zasady oraz tryb udostępniania kształtowane są odpowiednio do interesów mieszkańców.

Zakreślając przedmiot marketingu terytorialnego, podkreśla się, iż nie chodzi o proste maksymalizowanie zakresu zrealizowanych zadań publicznych czy podnoszenie ich efektywności, ale przede wszystkim o powiększanie korzyści indywidualnych czy grupowych wymienionych jednostek – specyficznych „klientów” organów komunalnych.

Badacze zgodnie orzekli, że funkcjonowanie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o zasady marketingu terytorialnego opiera się na założeniu, iż celem administracji samorządowej jest dostarczanie satysfakcji członkom wspólnoty w związku z zaspokajaniem ich potrzeb. Powszechnie akceptowany jest pogląd, iż takie wskazanie podstawowego celu administracji samorządowej stanowi konsekwencję odejścia od swoistej „majestatycznej” pozycji i zwrócenie się w stronę działań, których istota idealnie wpisuje się w etymologię pojęcia „administracji”.

Należy jednocześnie podkreślić, że konkurencja stanowi nieodzowny element funkcjonowania rynku usług, w którym osoba lub grupa osób zamieszkujących dany obszar są traktowani jako klienci, o których pozyskanie i utrzymanie należy zabiegać. W przeciwnym razie wyżej zostaną ocenione walory społeczne, ekonomiczne czy użytkowe innej gminy. W efekcie zmiany miejsce zamieszkania, lokalizację prowadzonej działalności czy wypoczynku⁹.

Choć gminy są w pewnym sensie korporacjami „niekonwencjonalnymi”, to ich działania marketingowe zmierzają do:

- poznania aktualnych potrzeb mieszkańców w zakresie obsługi administracyjnej,
- przewidywania zmian postaw i preferencji mieszkańców dotyczących „konsumpcji” usług komunalnych,
- podnoszenie użyteczności oferty usług kierowanej przez administrację gminną.

Odpowiedzialność władzy publicznej za dostarczanie usług oznacza, że musi ona zapewnić, by usługa była dostępna, natomiast nie oznacza, że musi ona bezpośrednio angażować się w wykonanie tej usługi. T. Aziewicz konstatuje, iż zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym gmina powinna zapewnić odpowiednią podaż usług komunalnych¹⁰. Może to czynić z pomocą własnych jednostek organizacyjnych lub innych podmiotów, w tym także prywatnych. Autor podkreśla, iż władze lokalne powinny ograniczyć bezpośrednio zaangażowanie w realizację usług komunalnych i skupić się na roli zleceniodawcy – organizatora rynku. Może to nastąpić wówczas, gdy na rynku istnieją niekomunalne, tzn. prywatne podmioty zdolne do ciągłego dostarczania usług o odpowiedniej jakości.

⁹ M.E Porter, *Strategia konkurencji*, Warszawa 1994, s. 50.

¹⁰ T. Aziewicz, *Przekroczyć punkt zwrotny*, „Wspólnota” 1997, nr 40, s. 8.

W literaturze nie budzi większych sporów pogląd, iż w okresie przejściowym gmina może stymulować powstawanie takich podmiotów przez umiejętną prywatyzację oraz zlecenie usług. Tym samym gmina, wybierając najefektywniejsze formy organizacji usług komunalnych, w coraz większym stopniu otwiera się na sektor prywatny.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż usługi publiczne realizowane są w takich obszarach aktywności, które wymagają utrzymania odpowiedniej infrastruktury przy jednoczesnym zagwarantowaniu ciągłości ich świadczenia na odpowiednim poziomie. Katalog usług jest zmienny tak w płaszczyźnie rodzajowej, jak i zakresie powszechnej dostępności w zależności od zapotrzebowania.

W literaturze najczęściej wskazuje się następujące kategorie usług publicznych: administracyjne, o charakterze społecznym, publiczne o charakterze technicznym (często określane jako usługi komunalne *sensu stricto*).

Dokonująca się w ostatnich latach zmiana znaczenia i miejsca tradycyjnych ról odgrywanych przez administrację publiczną prowadzi do wydzielenia pewnych jej zadań i powierzenie ich wykonywania podmiotom, zewnętrznym. Tendencja ta obserwowana jest również w Polsce i wiąże się z przeciążeniem administracji zadaniami. Dlatego jako warunek skuteczności działania wskazuje się przekazanie organizowania tych zadań innym podmiotom, w tym podmiotom niepublicznym, i pozostawienie urzędom jedynie funkcji płatnika i kontrolera utrzymywania podstawowych standardów oraz jakości usług. Należy wskazać, iż taki system zapewniania usług jest lepszy, gdyż gwarantuje wyższą jakość usług i oszczędność kosztów.

Z powyższymi procesami wiążą się niebezpieczeństwa; do najpoważniejszych zalicza się stopniowe monopolizowanie rynku przez prywatnych kontrahentów. Słusznie zatem podnosi się, że prywatyzacja, która prowadzi do powstania monopolu, nie tylko nie ma sensu, ale też jest niezwykle kosztowna. Należy w tym miejscu podkreślić, iż w administracji nie została zdefiniowana funkcja zarządzania zasobami, która od dawna znajduje zastosowanie w sektorze publicznym¹¹.

Wskazany powyżej obraz administracji uwidacznia, że administracja publiczna pojmowana jako konstrukcja ustrojowo-prawna podlega we współczesnym państwie znacznym przeobrażeniom. Odzwierciedlają one dążenia do racjonalizacji struktur organizacyjnych i funkcjonowania władzy wykonawczej¹².

Praktyka zweryfikowała tezę, iż ograniczanie kosztów oraz sprawne zarządzanie lepiej jest wykonywane przez podmioty prywatne niż przez podmioty

¹¹ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządź inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 2005, s. 55.

¹² A. Błaś, *Biurokracja a demokratyczne państwo prawa* [w:] *Biurokracja. Materiały z III Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Krynica Zdrój 2–4 czerwca 2006*, Rzeszów 2006, s. 88.

publiczne. Jest to ściśle związane z mechanizmami rynkowymi, a rynek w tych warunkach harmonizuje gospodarkę.

J. Zaleski wskazuje, iż wprowadzenie takiego sposobu wykonywania zadań uzależnione jest od dwóch czynników: rozwoju instytucjonalnego oraz funkcjonowania na terenie samorządu takich instytucji, które zaoferują przejęcie funkcji organizatora usług.

Zdaniem C. Kosikowskiego, samorząd terytorialny działa w warunkach gospodarki rynkowej, stąd uczestnicy rynku mogą być zainteresowani podjęciem działalności gospodarczej w bardzo wielu dziedzinach zadań własnych gminy, w tym również w sferze użyteczności publicznej: zaopatrzenie w wodę, gaz, energię, wywóz śmieci czy odprowadzenie ścieków¹³. W sferze zadań o charakterze technicznym znacznie wcześniej i odważniej niż w pozostałych kategoriach zadań wykorzystuje się inne rozwiązania niż bezpośrednio wykonywanie ich przez administrację. Działalność w tej sferze zaspokaja podmiotowe uprawnienie obywateli i jest wyrażona współzależnością między gminą a adresatem świadczeń.

Przedstawione powyżej uwagi i dokonane konstatacje pokazują dokonujące się w ostatnich latach zmiany tradycyjnych ról odgrywanych przez administrację. Prowadzą one między innymi do wydzielenia pewnych jej zadań i powierzenia ich wykonania podmiotom zewnętrznym. Toczy się przy tym dyskusja, czy stosowanie w administracji publicznej metod ze sfery administracji prywatnej jest tylko kolejną modą czy też ma szansę stać się skutecznym instrumentem podnoszenia jakości działań administracji publicznej.

SELECTED QUESTIONS OF TERRITORIAL MARKETING

Summary

Territorial marketing has been one of the most fashionable terms recently that have fallen within the interest of public administration. Its attractiveness is connected with the concept of attention economy that provides interesting observations both concerning communication of administration with environment, and from the viewpoint of specific goods management. In the publication some views of, for example Ph. Kotler, have been analysed retrospectively. In their context, it has been indicated that territorial marketing is a purposeful and systematic activity, especially of local government administration. Moreover, in the discussion on marketing of towns and regions it has been pointed out that operation of individual units of local government based on principles of territorial marketing rests on an assumption that the purpose of local government administration is to provide satisfaction to members of the community. The paper stresses that such an indication of the purpose of the local government administration is a consequence of going away from a specific "majestic" position and turning towards actions whose essence is ideally written down in the etymology of the concept of "administration".

¹³ C. Kosikowski, *Tworzenie, utrzymywanie i przekształcanie przedsiębiorstw komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 20.