

*Magdalena Kalisiak**

MARKETING W SEKTORZE PUBLICZNYM

Zaistniałe po roku 1989 nowe realia zaowocowały uruchomieniem w polskiej gospodarce mechanizmów rynkowych. Gospodarkę rynkową cechuje wysoka dynamika zmian, co powoduje, że ważna jest umiejętność uwzględniania sygnałów płynących z rynku oraz rozpoznawania zagrożeń i przewidywania przyszłych zdarzeń. W wyniku dogodnych warunków rozwoju sektora prywatnego w coraz większym stopniu wkracza on na płaszczyznę sektora publicznego. Oczywiście można zbagatelizować to zjawisko lub podjąć działania prowadzące do zaktywizowania sektora publicznego i wzrostu jego konkurencyjności. Wymaga to jednak szerszego ujęcia podejmowanych w tym zakresie działań, mających nie tylko doprowadzić do zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej, ale także do tworzenia sprzyjającego klimatu dla rozwoju społeczno-gospodarczego.

Zamysłem niniejszego artykułu jest próba wskazania roli i miejsca marketingu w sektorze publicznym. Zastosowanie marketingu w tym sektorze ma ułatwić przystosowanie się instytucji publicznych do wymogów rynku. Zatem zgodnie z istotą marketingu, obywatel staje się obiektem zainteresowania instytucji publicznych. Innymi słowy, chodzi o to, aby ukierunkować działania tychże instytucji w ten sposób, że proponowane świadczenia zaspokoją potrzeby obywateli oraz w pełni ich zadowolą. Natomiast zadaniem władz lokalnych jest nie tylko realizacja ustawowo nałożonych na nią obowiązków, ale także przyjęcie roli koordynatora rozwoju lokalnego.

1. PODSTAWOWE POJĘCIA DOTYCZĄCE MARKETINGU

Wywodzący się z sektora prywatnego marketing jest – według definicji przyjętej przez American Marketing Association (1985) – „procesem planowania i urzeczywistniania koncepcji produktu (idei, dóbr, usług), cen,

* Mgr, doktorantka w Zakładzie Gospodarki Komunalnej UŁ.

promocji i dystrybucji, prowadzącej do wymiany”¹. Tak więc marketing jest zbiorem użytecznych technik i środków niezbędnych do przygotowania produktu, ustalenia jego ceny i wypromowania. Podstawą urzeczywistniania procesów marketingowych jest:

- zidentyfikowanie (aktualnych, przyszłych) potrzeb potencjalnych nabywców na podstawie uzyskanych informacji z rynku;
- stworzenie odpowiednich warunków ekonomicznych, organizacyjnych, w których uzyskane informacje staną się przesłankami podejmowanych decyzji;
- dobór i prowadzenie strategii oraz kontrola i określenie efektywności podjętych działań².

W związku z tym ustala się kompozycję instrumentów marketingowych – **marketing-mix**, które pozwoliłyby na możliwie najefektywniejsze działania, skoncentrowane wokół nabywcy jako celu ostatecznego. Tradycyjna kompozycja marketingu-mix składa się z takich elementów, jak: produkt, cena, promocja i dystrybucja (4P, tj. *product, price, promotion, place*). Dodany w późniejszych ujęciach kolejny element, jakim są ludzie (*people*), jest szczególnie istotny, gdyż to właśnie nabywca stanowi punkt wyjścia przy projektowaniu i podejmowaniu wszelkich działań marketingowych³.

Podstawowym narzędziem marketingowym jest **produkt**. Stanowi on faktyczną ofertę rynkową, która zaspokaja potrzebę konkretnej grupy odbiorców.

Cena musi być dostatecznie atrakcyjna dla nabywcy, aby zdecydował się na kupienie towaru czy usługi. Jest ona dla odbiorcy jednym z kryteriów wyboru produktu. O poziomie ceny decyduje m. in. charakter produktu, jego przeznaczenie, koszty promocji. Powinna ona uwzględniać możliwości nabywcze danej grupy ludności.

Dystrybucja rozumiana jest jako wszelkie czynności związane z pokonaniem przestrzennych i czasowych różnic występujących pomiędzy oferentem a odbiorcą.

Promocja jest techniką komunikowania się przedsiębiorstwa z rynkiem. Obejmuje ona zespół środków, za pomocą których przedsiębiorstwo przekazuje na rynek informacje charakteryzujące produkt i/lub firmę, kształtuje potrzeby nabywców oraz pobudza i ukierunkowuje popyt. Obejmuje ona w ramach *promotion-mix* reklamę, propagandę marketingową (*public relations, publicity*), sprzedaż osobistą i promocję dodatkową⁴. Znaczenie i zakres promocji w dużej mierze są uzależnione od charakteru rynku, na którym działa

¹ *Podstawy marketingu*, red. J. Altkorn, Instytut Marketingu, Kraków 1992, s. 24.

² Zob. J. Dietl, *Marketing*, PWE, Warszawa 1985.

³ *Kompendium marketingowe*, red. A. Michalak, Wydawnictwo AE, Poznań 1994, s. 36–38.

⁴ T. Kramer, *Podstawy marketingu*, PWE, Warszawa 1995, s. 93–113.

podmiot podejmujący działania promocyjne, rynku nabywcy oraz od panującej na nich konkurencji.

Elementy marketingu-mix mają w stosunku do siebie charakter komplementarny lub substytucyjny (możliwość tworzenia wielu kompozycji spełniających podobne wymagania), muszą być jednak tak dobrane, aby stanowiły wewnętrznie spójny system, nastawiony na realizację celów. Efektywność każdego z nich uzależniona jest w dużej mierze od czynników zewnętrznych, tworzących otoczenie marketingowe. Otoczenie to decyduje o sukcesie lub porażce podczas realizacji wyznaczonych celów oraz określa związki między celami i pozycją podmiotu, podejmującego działania marketingowe, a artykułowanymi wobec niego interesami nabywców. W ramach otoczenia marketingowego wyodrębniamy:

- otoczenie ogólne (*overall environment*) jako zewnętrzne czynniki społeczno-kulturowe, polityczno-prawne, technologiczne, gospodarcze;
- system wspomagania marketingu (*marketing support system*), tworzony m. in. przez instytucje świadczące usługi promocyjne⁵.

Marketing będący określoną koncepcją zarządzania, która w konsekwencji ma doprowadzić do realizacji wytyczonych przez konkretny podmiot celów, wymaga szczegółowych informacji o strukturze rynku. Wynika to z dynamicznego charakteru procesów rynkowych oraz stale nasilającej się konkurencji. Nie można więc podjąć decyzji bez poniesienia ryzyka, ale można je w jak największym stopniu ograniczać poprzez różnego typu analizy rynku, np. badania marketingowe. Przydatność uzyskanych informacji rośnie zatem wprost proporcjonalnie do wzrostu niepewności realizowanych działań.

Właściwy marketingowi sposób myślenia i działania przejawia się swoją filozofią podejścia do rynku, a mianowicie podporządkowaniem wszelkich działań klientowi i jego potrzebom. Zakres i struktura zgłaszanych potrzeb wyznaczają obszar funkcjonowania podmiotów pragnących skutecznie je zaspokoić, przy czym rezultaty podjętych kroków oceniane są z perspektywy klienta. Marketing jest zatem metodą oddziaływania na zachowanie uczestników rynku, sposobem jego kształtowania. Potwierdza się to nie tylko w przypadku podmiotów wytwarzających dobra konsumpcyjne, ale także podmiotów usługowych czy też instytucji typu non-profit (nie nastawionych na zysk). Tak więc rozszerzenie obszaru zainteresowań marketingu wynika z faktu istnienia obok potrzeb konsumpcyjnych również potrzeb socjalnych, emocjonalnych, intelektualnych, politycznych, które powinny być również rozpatrywane w kategoriach marketingowych.

⁵ Podstawy marketingu..., s. 43.

2. MARKETING W ORGANIZACJACH TYPU NON-PROFIT I KONCEPCJA MARKETINGU SPOŁECZNEGO

W chwili obecnej zakres pojęciowy marketingu jest bardzo szeroki, o czym choćby świadczy wykorzystywanie instrumentów marketingowych w celu rozwiązywania problemów wykraczających poza sferę zagadnień czysto ekonomicznych. Praktyka wykazała, że organizacje typu non-profit mogą także posługiwać się instrumentami marketingowymi, tj. produktem, ceną, dystrybucją, promocją podobnie jak organizacje nastawione na zysk. Organizacje non-profit realizują zadania o charakterze społecznym, kulturalnym, oświatowym, naukowym, prewencyjnym⁶. Muszą one jednak dostosować swoje formy i techniki działania do wymagań społecznych, preferencji i oczekiwań klientów.

Produkt w odniesieniu do organizacji non-profit ujmowany jest jako określona korzyść i wymaga:

- przystosowania procesu świadczenia usług pod względem jakości, ilości, miejsca do potrzeb klientów;
- dążenia do osiągnięcia satysfakcjonującego klientów poziomu świadczonych usług;
- rozszerzenia oferty usług bez istotnych zmian podstawowego zakresu świadczeń.

Cena jako kolejne narzędzie marketingu jest kryterium oceny efektywności i jakości działań. W swojej strategii cen organizacje non-profit posługują się zasadą pełnej lub częściowej odpłatności. Często także znaczną lub pełną ofertę usług świadczą bezpłatnie. Opracowywanie strategii dystrybucji (tworzenie kanałów dystrybucji dostępnych i dogodnych dla klientów) wymaga znajomości cech świadczonych usług oraz potrzeb konsumentów. Ważne jest określenie, jak dużo i jakich usług klienci potrzebują, i jak często będą z nich korzystać oraz na jakich warunkach.

Promocja jest narzędziem marketingu najczęściej stosowanym przez organizacje non-profit, ukierunkowanym na aktualnych i potencjalnych odbiorców usług. Zadaniem akcji promocyjnych jest bieżące informowanie, kształtowanie opinii klientów i nakłanianie ich do „konsumpcji” świadczonych usług⁷. Działalność promocyjna nie musi ograniczać się jedynie do reklamy. Istotnym elementem promocji jest samo zachowanie się organizacji non-profit wobec otoczenia – *public relations* oraz tworzenie pozytywnego wizerunku i tożsamości (środki, za pomocą których organizacja non-profit sama się identyfikuje, np. symbol).

⁶ Zalicza się do nich m. in. – administrację, policję, pocztę, służbę zdrowia, służby porządkowe, szkoły, uczelnie, muzea, teatry. Służą one zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa, nie nastawiając się przy tym na zysk, co nie oznacza, że są one deficytowe.

⁷ B. Iwańkiewicz-Rak, *Narzędzia marketingu organizacji non-profit*, „Prace Naukowe AE we Wrocławiu” 1995, nr 712.

Według brytyjskiego Institute of Public Relations, działania *public relations* mają charakter świadomy, zaplanowany i systematyczny. Dążą one do ustanowienia i podtrzymywania prawidłowych stosunków między podmiotem a otoczeniem, opierających się na wzajemnym zrozumieniu⁸. W tym celu organizacje non-profit mogą posługiwać się pełną gamą środków w ramach *public relations*, takich jak:

1. Wiadomości, kreujące informacje związane z ludźmi, historią danego miejsca.
2. Wydarzenia, do których zalicza się konferencje, seminaria, wystawy, akcje „drzwi otwarte”, sympozja.
3. Materiały pisemne (broшуry, foldery, kalendarze, ulotki), omawiające zakres działalności, historię danej instytucji.
4. Materiały audiowizualne (filmy, wideo, slajdy).
5. Lobbying, będący współpracą z politykami, agendami rządowymi w celu budowania sprzyjających warunków do funkcjonowania organizacji⁹.

W momencie podejmowania działań promocyjnych przez organizacje nie nastawione na zysk znaczenia nabiera analiza otoczenia zewnętrznego organizacji (ocena sposobów i motywów postępowania klientów). Wyniki takich badań ukazują potrzeby, preferencje korzystających z usług organizacji tego typu. Wiąże się to również z potrzebą zróżnicowania działań marketingowych w zależności od produktu i określonej grupy docelowej.

Często pojawia się pytanie „czy koncepcja marketingowa jest właściwą filozofią, którą kierują się np. władze lokalne w momencie narastania takich zagrożeń, jak zatrucie środowiska naturalnego, wzrost liczby ludności, przestępczości, głód, bezrobocie, konflikty etniczne. Zjawiska te powoduje bardzo często narastanie w społeczeństwie wątpliwości co do sposobów i jakości zaspokajania zgłaszanych potrzeb. Odpowiedzią może być koncepcja marketingu społecznego, zastosowana w odniesieniu do technik zarządzania.

Marketing społeczny służy kształtowaniu nowych postaw i sposobów zachowań przy użyciu elementów marketingowych, ażeby za ich pomocą prezentować specyficzne cechy lub działania. Według P. Kotlera, który jako pierwszy zajął się tą problematyką, „Wpisuje on [marketing społeczny – przyp. aut.] pozytywne aspekty tradycyjnie podejmowanych działań zmierzających do wywołania zmian społecznych, w ramy zintegrowanego systemu planowania i realizacji zamierzeń, wykorzystując przy tym nowoczesne techniki komunikacji i nowe możliwości marketingowe”¹⁰. Korzysta on zatem z szerokiego spektrum instrumentów marketingowych, mających na

⁸ *Public relations i publicity* określane razem jako propaganda marketingowa wchodzi w skład *promotion-mix*. P. Kotler, *Marketing – analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Gebethner i Ska, Warszawa 1994, s. 6.

⁹ *Zarys marketingu*, red. M. Daszkowska, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1993.

¹⁰ P. Kotler, E. Roberto, *Social Marketing*, Duesseldorf 1991.

celu popieranie wzrostu świadomości społecznej i określonych sposobów zachowania.

Przejawy marketingu społecznego można zaobserwować również w marketingu miast w postaci umiejętnego dostosowania infrastruktury do potrzeb dużego miasta i jego mieszkańców.

3. MARKETING KOMUNALNY

Kolejnym obszarem zastosowania sprawdzonego już instrumentarium marketingowego jest szeroko pojęta płaszczyzna działań związanych z rozwojem gminy, tzw. marketing komunalny. Koncepcja ta jest świadomą, celową i systematyczną działalnością władz lokalnych, zmierzającą do sprostania ostrej konkurencji na rynku gmin, przy uwzględnieniu wymagań, preferencji i interesów społeczności lokalnej. Podejmowane działania w obrębie marketingu komunalnego służą:

- poprawieniu zdolności usługowych jednostek administracji publicznej i innych podmiotów pracujących na rzecz zaspokajania potrzeb wspólnoty;
- poznawaniu aktualnych i przyszłych potrzeb mieszkańców;
- przewidywaniu zmian postaw i preferencji mieszkańców co do „konsumpcji” usług komunalnych;
- zwiększaniu atrakcyjności gminy i kreowaniu jej pozytywnego wizerunku;
- pobudzaniu rozwoju sektora prywatnego, a zwłaszcza przyciąganiu inwestorów i kapitału.

Główną rolę w przedsięwzięciach marketingowych odgrywają władze lokalne, mające za zadanie zapewnić mieszkańcom jak najwyższy standard życia oraz godzić różne grupy interesu działające na danym obszarze.

Z punktu widzenia władzy lokalnej, rola mieszkańca pojmowana jest w dwojaki sposób: jako klienta oczekującego na zaspokojenie potrzeb przez odpowiednie instytucje oraz obywatela chcącego współuczestniczyć w sprawach publicznych. Podyktowane jest to m. in. odmiennym niż dotychczasowy stylem zarządzania sprawami lokalnymi, tzw. „zarządzanie zorientowane na mieszkańca” (ang. *public service orientation*, w skrócie PSO)¹¹.

W koncepcji PSO, rozwijanej przez Johna Stewarta i Michale’a Clarka od połowy lat osiemdziesiątych, przyjęto jako główne następujące założenia:

- władza lokalna istnieje po to, aby zaspokajać potrzeby mieszkańców, a nie istnieje sama dla siebie;
- mieszkańcy oceniają władze lokalne przede wszystkim na podstawie jakości świadczonych przez nie usług;

¹¹ K. Podemski, *Badania marketingowe zlecane przez władze lokalne w Wielkiej Brytanii, narzędziem zarządzania zorientowanego na mieszkańca*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 11.

- świadczona usługa tylko wtedy jest coś warta, jeżeli tak zostanie oceniona przez tych, dla których jest świadczona;
- odbiorca oczekuje wysokiej jakości usług;
- podmiot, który chce lub świadczy usługi na rzecz „mieszkańca-klienta” musi opierać się na rzeczywistych i dokładnych informacjach o danej grupie docelowej¹².

Niewątpliwie na podstawie stosunku władz lokalnych do przedstawionych założeń można adekwatnie ocenić sposób wywiązywania się władzy ze swoich obowiązków wobec społeczności lokalnej. Jednakże obowiązek dbałości o interesy publiczne nie powinien przysłać władzom lokalnym konieczności ekonomicznego ożywienia danej gminy. Muszą one zatem przystosować się do zmieniających się warunków gospodarczych i na nowo określić swoją rolę w procesie zarządzania gminą.

W chwili obecnej gmina staje się obiektem oddziaływań mechanizmów rynkowych. Mamy tu do czynienia z objęciem formułą marketingową gminy jako kompozycji elementów materialnych i niematerialnych, tj. usług komercyjnych i komunalnych, zasobów ludzkich, szeroko rozumianej infrastruktury, środowiska naturalnego, walorów turystycznych i kulturowych, nieruchomości, idei dotyczących rozwoju i in.

Potraktowanie gminy jako produktu wymaga jednak od władz lokalnych jasnego określenia wizji rozwoju gminy, jej roli na rynku gmin oraz sformułowanie celów i zadań. Realizacja wytyczonych celów i zadań wymusza konieczność dysponowania odpowiednim zasobem informacji dotyczących znajomości, specyfiki i potrzeb społeczności lokalnej, jak również zasobów i gospodarki gminy. Informacje muszą być aktualne, wyczerpujące i dokładne, gdyż tylko takie nadają się do wykorzystania np. do celów promocji gminy wśród potencjalnych inwestorów. W tym celu tworzy się „systemy informacji do celów zarządzania” (ang. *management information system*, w skrócie MIS) jako zespołu środków do gromadzenia, przetwarzania, analizowania i przedstawiania informacji finansowych i pozafinansowych¹³. Systemy te są kluczowym elementem podejmowanego przez władze lokalne procesu decyzyjnego. Uzasadnia to organizowanie jednostek prognoz i analiz zajmujących się gromadzeniem, przetwarzaniem informacji, ilustrujących następnie szanse i możliwości danej gminy.

MIS jest wzajemnie powiązany z *public relations*, za pomocą którego władze lokalne nawiązują i utrzymują kontakt z podporządkowanymi im jednostkami, społecznością lokalną i innymi podmiotami. Działania w ramach *public relations* mają służyć upowszechnianiu danych na temat

¹² J. Stewart profesor w Institute of Local Government Studies w Birmingham, M. Clark profesor w Local Government Training Board w Luton; tamże.

¹³ *Poradnik zarządzania usługami komunalnymi*, Booz-Allen & Hamilton na zlecenie Funduszu Współpracy, Warszawa 1996, s. 175.

szans i możliwości rozwoju gminy, budowaniu jej pozytywnego wizerunku i w konsekwencji przyciągnięciu inwestorów. Dokonuje się tego za pomocą dostępnych środków, takich jak: wiadomości, foldery, broszury, katalogi, filmy wideo, konferencje, sympozja i in.

Public relations to także „dialog” pomiędzy władzami lokalnymi a społecznością lokalną. Jego zadaniem jest zidentyfikowanie problemów i potrzeb zgłaszanych przez społeczność lokalną oraz wypracowania rozwiązań poprawy jakości świadczonych usług. Komunikowanie się z mieszkańcami ułatwiają różnorodne techniki zdobywania informacji. Po pierwsze, są to bezpośrednie kontakty w postaci konsultacji projektów, drzwi otwartych w poszczególnych wydziałach, gorącej linii telefonicznej, dyskusji z udziałem poszczególnych grup interesu. Po drugie, analiza dokumentów, prasy lokalnej oraz systematyczne badania marketingowe, sondaże lokalnej opinii publicznej.

Biorąc pod uwagę pracowników administracji publicznej, mieszkańców i potencjalnych „klientów”, można wyróżnić dwa rodzaje marketingu: wewnętrzny i zewnętrzny.

Marketingiem wewnętrznym objęte są czynniki bezpośrednio dotyczące samego podmiotu marketingu. Z jednej strony są to relacje między administracją a mieszkańcami gminy, wzmacniające poczucie tożsamości grupowej, stymulujące zaangażowanie mieszkańców w kierowaniu gminą. Z drugiej zaś strony poprzez marketing wewnętrzny oddziałuje się na pracowników administracji publicznej za pomocą nowych rozwiązań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Szczególna rola powinna przypadać szkoleniom i dokształcaniu, ponieważ wielu pracowników administracji publicznej nie posiada doświadczenia związanego z działaniami marketingowymi. Marketing wewnętrzny determinuje skuteczność marketingu zewnętrznego.

Zadaniem marketingu zewnętrznego jest wymiana informacji pomiędzy władzami, kręgami politycznymi i środkami masowego przekazu. Informacje te są niezbędne do pozyskania osób, organizacji jako potencjalnych inwestorów, turystów, usługobiorców itp. Z marketingu zewnętrznego wydzielono dwa odrębne podobszary. Jeden z nich ma charakter działań skoncentrowanych na przedsiębiorstwach, inwestorach i innych jednostkach zewnętrznych, które próbuje się pozyskać dla gminy. Drugi podobszar marketingu zewnętrznego koncentruje uwagę na podmiotach gospodarczych jako potencjalnych realizatorów zadań publicznych gminy¹⁴.

Wykorzystując elementy zarówno marketingu wewnętrznego, jak i marketingu zewnętrznego, dąży się do stworzenia sprzyjających warunków poprawy życia społeczności lokalnej, a oprócz tego do symulowania gospodarczego rozwoju gminy.

¹⁴ A. Szromnik, *Marketing komunalny. Rynkowa koncepcja zarządzania gminą*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 3; por. B. Cudowski, E. Czech, *Marketing w administracji publicznej w RFN*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 4; Z. Frankowski, *Marketing w zarządzaniu gminą*, „Człowiek i Środowisko” 1996, nr 2.

4. UWAGI KOŃCOWE

Marketing odgrywa kluczową rolę w funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych w warunkach gospodarki rynkowej. Jest on kompleksową i zintegrowaną koncepcją zarządzania, umożliwiającą zwiększenie skuteczności i efektywności podejmowanych działań. Umiejętnie poprowadzony marketing jest niewątpliwie gwarantem sukcesu. Jednakże warunkiem niezbędnym do jego osiągnięcia jest skoncentrowanie wszystkich działań w myśl zasady, że klient dostaje to, czego oczekuje na korzystnych dla niego warunkach.

Konkludując powyższe rozważania, można stwierdzić, iż istnieje możliwość adaptowania technik marketingowych do zasad funkcjonowania organizacji non-profit czy też władz lokalnych. W przypadku organizacji non-profit marketing zmusza je do reagowania na potrzeby klientów oraz ułatwia konkurencję z podmiotami nastawionymi na zysk. Natomiast w odniesieniu do władz wymusza na nich nie tylko zapobieganie już istniejącym problemom, ale także przewidywanie zdarzeń mogących wystąpić. W efekcie powoduje to zwiększenie zaufania do samej władzy lokalnej i jej poczynań. Marketing stymuluje również zachowania społeczności lokalnej, zachęcając ją do aktywniejszego udziału w procesie kierowania gminą.

Zorientowany na rynek sposób działania wymaga jednak zmniejszenia dystansu między administracją publiczną a obywatelami, zrozumienia w pełni idei marketingu i jej akceptacji przez obie strony. Bariery, jakie mogą zaistnieć w trakcie prowadzenia przedsięwzięć marketingowych, to brak odpowiednio przygotowanej kadry, a przede wszystkim brak należytych środków finansowych.

Magdalena Kalisiak

MARKETING IN PUBLIC SECTOR

(Summary)

The new economic climate existing in Poland since 1989 influences public sector to be more active and competitive. The article focuses on the role which marketing plays in this field. As for non-profit organizations it helps them to adjust to the market economy and to meet their clients needs more effectively. Regarding local government marketing supports the realizations of its duties and coordination of local development. Marketing also stimulates citizens to take more active part in the process of their making decisions about local affairs.