

Mirosław Zalech

Bariery w prowadzeniu działalności promocyjnej przez samorządy gmin województw Polski wschodniej

Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu 30, 141-153

2013

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.

MIROSLAW ZALECH¹

Akademia Wychowania Fizycznego Józefa Piłsudskiego w Warszawie

BARIERY W PROWADZENIU DZIAŁALNOŚCI PROMOCYJNEJ PRZEZ SAMORZĄDY GMIN WOJEWÓDZTW POLSKI WSCHODNIEJ²

Streszczenie

Rozwój jednostek terytorialnych jest procesem wielowymiarowym i holistycznym, a do jednego z istotnych sposobów jego wsparcia należy promocja. Gminy, dążąc do zwiększenia skuteczności oddziaływania na turystów, inwestorów, mieszkańców, tworzą systemy komunikacji marketingowej. Działalność ta wiąże się z występowaniem ryzyka. Celem artykułu jest identyfikacja ograniczeń i barier, jakie mogą przyczyniać się do eskalacji niepewności w podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego aktywności promocyjnej. Analizie poddano zarówno częstotliwość stosowania różnych narzędzi promocyjnych, jak i zakres i zasięg prowadzonych działań oraz warunki, w jakich są one realizowane.

Słowa kluczowe: promocja, ryzyko, gminy, marketing terytorialny, bariery

Wprowadzenie

W Polsce dopiero od niedawna władze samorządów dostrzegły korzyści, jakie płyną z wdrażania orientacji marketingowej, czyniąc działalność w tym obszarze ważnym elementem zarządzania, za pośrednictwem którego następuje rywalizacja o ograniczone zasoby między gminami na płaszczyznach, takich jak: lokalizacja inwestycji, napływ turystów, mieszkańców, dostęp do źródeł finansowych, a także jak najlepszego zaspokajania potrzeb obecnych użytkow-

¹ mirosław.zalech@wp.pl.

² Pracę wykonano w ramach projektu badawczego Wydziału Wychowania Fizycznego i Sportu Akademii Wychowania Fizycznego Józefa Piłsudskiego w Warszawie DS.185, finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

ników przestrzeni³. Adaptacja założeń marketingu na grunt samorządowy nastąpiła wraz z wprowadzeniem systemu rynkowego. Uległa wówczas poszerzeniu swoboda działania jednostek terytorialnych przez uzyskanie większej samodzielności w dwóch głównych aspektach. Pierwszym było przypisanie gminom względnie stałych źródeł finansowania, a drugim samodzielność w podejmowaniu znacznej części decyzji, w tym także możliwość zaciągania zobowiązań⁴. Wraz z przekazaniem przez władze centralne znacznych kompetencji samorządom, delegowano także odpowiedzialność i ryzyko związane z podejmowanymi decyzjami.

Spośród wielu kompetencji i zadań władze gminy mają prawo do prowadzenia w ramach działalności marketingowej własnej polityki promocyjnej, której głównym celem jest kształtowanie postaw, poglądów, zachowań różnych grup interesariuszy względem jednostki terytorialnej⁵. Działania podejmowane w obrębie tego celu są ściśle związane z nowym postrzeganiem procesu wymiany, w którym na pierwszy plan wysuwają się korzyści, jakich oczekują potencjalni i obecni rezydenci jednostek.

Przedmiotem promocji prowadzonej przez gminy jest ich potencjał, który np. w turystyce obejmuje walory antropogeniczne i przyrodnicze (atrakcje), infrastrukturę, dostępność. Prezentacja oferty gminy, w zależności od tego jakiej sfery dotyczy, kierowana jest na zewnątrz jednostki lub do jej wnętrza, a podejmowane działania mają za zadanie informowanie o gminie, budowanie wizerunku, przekonywanie o zaletach i korzyściach oferty oraz nakłanianie do określonych zachowań względem niej⁶.

Władze, informując o zdarzeniach, nakłaniając do określonych zachowań, kształtując postawy i opinie, dążą do uzyskania w krótkiej lub dłuższej perspektywie, bezpośrednio lub pośrednio, określonych korzyści. Funkcjonując jednak w środowisku niezwykle dynamicznym, warunkach rosnącej konkurencji ze strony innych jednostek, a także odmiennych i zmiennych potrzeb społecznych oraz presji z ich strony, jednostki powinny liczyć się z możliwością wystąpienia zdarzeń niepożądanych, pociągających za sobą negatywne skutki. Ryzyko wynika z niewłaściwie prowadzonego procesu komunikacji z otoczeniem, a także

³ M. Obrębalski, *Marketing przestrzeni miejskiej*, w: *Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Broł, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2004, s. 238–245.

⁴ M. Miszczuk, *Podstawy prawne funkcjonowania i organizowania samorządu terytorialnego w Polsce*, w: *Gospodarka samorządu terytorialnego*, red. A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 24–28.

⁵ A. Szromnik, *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Wolters Kluwer business, Kraków 2007, s. 22.

⁶ M. Czornik, *Promocja miasta*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Katowice 2005, s. 63.

własnym personelem (pracownikami urzędów gmin) może prowadzić do niepożądanых zdarzeń, zakłócających lub ograniczających możliwość rozwoju jednostki. Proces ten polega w głównej mierze na poprawie istniejących lub tworzeniu nowych walorów użytkowych oraz ich propagowaniu na określonych rynkach docelowych⁷. Przykładem takiego procesu jest tworzenie warunków do rozwoju turystyki, dzięki którym zamieszkująca na danym terenie ludność zyskuje inwestycje, miejsca pracy, a przedsiębiorcy klientów. Sprawne i skuteczne zarządzanie jednostką wymaga podejmowania wielu działań w różnych obszarach, w tym także promocji i zarządzania związanym z nim ryzykiem.

Autor artykułu ma na celu wskazanie barier i ograniczeń, będących ważnym elementem w dążeniu do poprawy efektywności funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego z jednej strony, zaś z drugiej – ograniczania ryzyka związanego z prowadzoną działalnością promocyjną.

Ryzyko w działalności promocyjnej jednostek terytorialnych

Obecnie wszystkie organizacje, niezależnie od formy prawnej i typu, stykają się z wewnętrznymi i zewnętrznymi czynnikami, powodującymi powstawanie niepewności. Ryzyko przynależne wszelkim decyzjom stwarza potrzebę budowania strategii zabezpieczających lub redukujących negatywne skutki⁸. Brak takich rozwiązań prowadzi w wypadku kryzysu do popełniania wielu błędów⁹.

W jednostkach samorządu terytorialnego, podobnie jak w przedsiębiorstwach, można wyróżnić ryzyko obiektywne, podlegające pomiarowi, dotyczące rodzaju oraz zakresu przedmiotowego podejmowanych decyzji i subiektywne, podmiotowe, wynikające z predyspozycji decydentów, ich cech indywidualnych, zależnych od poziomu tolerancji niekorzystnych zdarzeń. Inna typologia wyróżnia ryzyko systematyczne (zewnętrzne) i specyficzne (wewnętrzne). Pierwsze jest niezależne od jednostki i nie może być przez nią w jakikolwiek sposób kontrolowane, niektóre jego obszary mogą być natomiast prognozowane co do wielkości i zakresu, drugi rodzaj wynika z zakresu prowadzonych przez

⁷ A. Smalec, *Rola komunikacji w rozwoju koncepcji partnerstwa w regionach*, w: *Marketing przyszłości. Trendy. Strategie. Instrumenty. Wybrane aspekty marketingu terytorialnego*, red. G. Rosa, A. Smalec, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 663, Ekonomiczne Problemy Usług nr 75, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011, s. 491–492.

⁸ R. Wróblewski, *Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach nr 90, seria: Administracja i Zarządzanie, Siedlce 2011, s. 11.

⁹ Ph. Kotler, J.A. Castione, *Chaos. Zarządzanie i marketing w erze turbulencji*, Wyd. MTBiznes, Warszawa 2009, s. 70.

podmiot działań¹⁰. Zagrożenia wewnętrzne występujące w jednostkach samorządu wynikają z prawnych, organizacyjnych i ekonomicznych uwarunkowań, składających się na występowanie ryzyka strukturalnego, funkcjonalnego i finansowego (tab. 1). Zidentyfikowane rodzaje i źródła ryzyka wskazują na dużą złożoność procesu zarządzania nim. Konsekwencje nieprawidłowych decyzji mogą negatywnie wpływać nie tylko na realizację celów, lecz również na efektywne wykorzystanie pozostających w dyspozycji jednostek zasobów¹¹.

Tabela 1

Rodzaje i źródła ryzyka w działalności promocyjnej

Ryzyko strukturalne	Ryzyko funkcjonalne	Ryzyko finansowe
Brak kadr	Niewłaściwe audytorium do którego trafia przekaz	Zbyt małe nakłady na poszczególne działania
Duża fluktuacja kadr	Niewłaściwa treść komunikatu i forma przekazu	Straty wynikłe z nietrafnych decyzji
Nienależyte przygotowane kadr	Brak otwartości i skupienie się na jednostronnej komunikacji	Niewłaściwe wykorzystanie posiadanych środków, niska efektywność działań
Rozproszenie kompetencji	Brak koncepcji efektywnej działalności promocyjnej, niedostrzeganie potencjału jednostki	
Zbyt wiele obowiązków przypisanych pracownikom	Odpowiedzialność prawna, np. niewłaściwe umowy z zewnętrznymi podmiotami, dochodzenie roszczeń	
	Zakłócenia w procesie komunikacji wewnątrz jednostki	

Źródło: opracowanie własne.

Zarządzanie ryzykiem ma na celu podejmowanie działań zmierzających do identyfikacji i oceny ryzyka oraz podjęcia działań eliminujących lub ograniczających jego niekorzystny wpływ na organizację¹². Według T.T. Kaczmarka na proces zarządzania ryzykiem składa się sześć faz: 1) identyfikacja ryzyka –

¹⁰ P. Sienkiewicz, *Analiza ryzyka w zarządzaniu projektami systemów*, „Problemy Techniki Uzbrojenia” 2005, z. 95, nr 1, s. 10.

¹¹ M. Poniatowicz, *Transfer ryzyka jako instrument zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: *Znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju regionalnego w Polsce, Niemczech i na Ukrainie*, red. S. Flejterski, A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 620, Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010, s. 328.

¹² M. Bywanis-Jodlińska, *Kontrola i zarządzanie ryzykiem*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2005, s. 10.

ustalenie przyczyn, rodzajów; 2) analiza ryzyka – identyfikacja miejsc występowania, określenie następstw; 3) opracowanie wariantów – sprecyzowanie, jakie działania podjąć w zależności od sytuacji i jakie będą tego koszty; 4) szacowanie, ocena i hierarchizacja ryzyka; 5) podjęcie decyzji i działań; 6) monitoring i ocena rezultatów¹³.

Wdrożenie tego procesu w obszarze działalności promocyjnej do praktyki jednostek samorządu terytorialnego powinno przyczynić się do optymalizacji podejmowanych decyzji i zredukowania, w wypadku wystąpienia, negatywnych skutków.

Materiał i organizacja badań

Opracowanie oparto na wynikach badań ankietowych, które przeprowadzono w pierwszym kwartale 2013 roku. Kwestionariusz w formie elektronicznego dokumentu przesłano do wszystkich gmin miejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego i podlaskiego (z wyłączeniem Białegostoku i Lublina ze względu na znacząco odbiegający potencjał od innych jednostek) na adresy mailowe uzyskane z Biuletynu Informacji Publicznej. Zakres tematyczny skierowanego do gmin kwestionariusza dotyczył celów polityki promocyjnej, wykorzystywanych narzędzi, ich rodzaju i częstotliwości oraz kierunków prowadzonej aktywności marketingowej. Istotnym aspektem, wiążącym się bezpośrednio z ryzykiem w sferze promocji, było poznanie głównych barier i ograniczeń wynikających z uwarunkowań organizacyjnych i kompetencyjnych, jakimi dysponują badane jednostki, jak również podejmowanego zakresu podmiotowego współpracy z innymi organizacjami oraz wysokości ponoszonych na tego typu zadania środków finansowych.

Wypełnione ankiety zwróciło 10 gmin miejskich (2 z województwa podlaskiego i 8 z lubelskiego) oraz 11 miejsko-wiejskich (4 z województwa podlaskiego i 7 z lubelskiego). Spośród wszystkich badanych jednostek dochody ogółem ośmiu z nich (85,7%) w 2011 roku nie przekroczyły 68 000 tys. zł. Znacznie wyższe miały trzy miasta na prawach powiatu: Zamość, Chełm, Biała Podlaska i były to odpowiednio: 308 457,7; 240 284,7 i 212 061,7 tys. zł. Większe zróżnicowanie gmin cechowały dochody własne, będące częścią dochodów ogółem. Kwoty siedmiu gmin oscyływały w przedziale od 2801 do 9210 tys. zł, wśród nich tylko jedna była gminą miejsko-wiejską. Jednostek, które w 2011 roku miały dochody własne w przedziale od 10 000 do 40 000 tys. zł było 11

¹³ T.T. Kaczmarek, *Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2010, s. 131.

(6 miejskich i 5 miejsko-wiejskich). Wyższe uzyskały tylko trzy miasta i kształtowały się one na poziomie przekraczającym 80 000 tys. zł (tab. 2).

Tabela 2

Powierzchnia, ludność oraz dochody badanych gminach

Wyszczególnienie	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie
Ludność (liczba)	od 4550 do 66 176	od 4945 do 26 589
Gęstość zaludnienia (na 1 km ²)	od 318 do 2171	od 39 do 148
Powierzchnia (km ²)	od 13,3 do 49,4	od 62,9 do 314,0
Dochody ogółem (tys. zł)	od 14 589,0 do 308 457,7	od 11 907,9 do 62 163,2
Dochody własne (tys. zł)	od 6643,3 do 103 096,7	od 2801,1 do 31 042,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych urzędów statystycznych *Województwo Lubelskie. Podregiony, powiaty, gminy 2012; Województwo Podlaskie 2012 – podregiony, powiaty, gminy.*

Powierzchnia badanych gmin wynosiła od 13,3 km² do 314 km², a liczba ludności je zamieszkującej od 4550 do 66 176 osób. Tak duże zróżnicowanie wynika z charakteru gmin, gminy miejskie zajmują znacznie mniejszą powierzchnię przy jednocześnie większej liczbie mieszkańców.

Zakres i uwarunkowania prowadzenia działalności promocyjnej przez gminy

W wypadku jednostek samorządu terytorialnego działalność promocyjna stanowi punkt wyjścia do szerszego zastosowania marketingu w gminach przez tworzenie i podtrzymywanie dwukierunkowej komunikacji z otoczeniem zewnętrznym i wewnętrznym.

Podstawowym celem działań promocyjnych 61,9% badanych jednostek [13]¹⁴ jest wykreowanie oryginalnego, rozpoznawalnego wizerunku. Na tej podstawie można uznać, że władze świadome są korzyści, jakie mogą osiągnąć w wyniku zbudowania oryginalnego obrazu jednostki, które bazuje na akumulacji wielu stymulatorów i jest subiektywnym, indywidualnym wrażeniem każdej osoby. Utworzony obraz odgrywa ważną rolę w podejmowaniu decyzji dotyczących, np. miejsca wypoczynku, inwestycji, nauki¹⁵.

¹⁴ W nawiasach kwadratowych, np. [13], zawarto liczbę gmin których przedstawiciele udzieli danej odpowiedzi.

¹⁵ U. Kobylińska, *Współczesne wyzwania dla miejskich samorządów w zakresie kreowania wizerunku*, w: *Marketing przyszłości. Trendy. Strategie. Instrumenty. Wybrane aspekty marketingu terytorialnego*, red. G. Rosa, A. Smalec, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 663, Ekonomiczne Problemy Usług nr 75, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011, s. 62.

Innymi najczęściej wskazywanymi priorytetami działań gmin w obszarze promocji było przekazywanie informacji na temat atrakcyjności inwestycyjnej, takiej odpowiedzi udzieliło 57,1% [12] przedstawicieli badanych jednostek; zachęcenie mieszkańców do uczestnictwa w różnych inicjatywach – wymieniło 52,4% [11], a informowanie na temat atrakcyjności turystycznej – 47,6% [10].

Znacznie mniej gmin za główne cele promocji uznawało wspieranie lokalnych podmiotów, instytucji przez własną działalność [4], prezentacje rezultatów podjętych działań przez władze [4], jak również przekonanie mieszkańców do realizowanych projektów [3] oraz zwiększanie zainteresowania jednostką samorządu terytorialnego przez różnego rodzaju organizacje, podmioty [3]. Tylko w jednej gminie miejsko-wiejskiej, za podstawowy kierunek działań uznano potrzebę poszerzenia poziomu wiedzy na jej temat przez mieszkańców.

Z analizy aspiracji władz gmin wynika, że mają one coraz większą świadomość tego, że promocja pozwala przyciągać inwestorów oraz wpływa pozytywnie na zwiększenie ruchu turystycznego i aktywizację mieszkańców. Stąd też wynika potrzeba właściwego wyznaczenia celów, jakie powinny zostać ustalone na podstawie potencjału jednostek i ich charakteru, a także specyfiki gmin sąsiednich. Nietrafnie określone priorytety lub ich nadmiar stanowią główne źródło ryzyka niskiej efektywności alokacji zasobów.

Osiągnięcie wyznaczonych przez poszczególne gminy celów wymaga realizacji wielu zadań oraz wykorzystania wielu instrumentów. Na podstawie uzyskanych wyników można stwierdzić, że w praktyce zarówno gminy miejskie, jak i miejsko-wiejskie posługują się dużym zakresem działań i narzędzi promocyjnych. Najczęściej, w obu typach jednostek samorządu terytorialnego, komunikacja następuje przez zamieszczane informacji na własnej stronie internetowej oraz wywieszanie informacji na tablicach ogłoszeń i w formie plakatów. Władze gmin miejskich bardzo często obejmują patronatem imprezy sportowe, naukowe i kulturalne, a do działań promocyjnych podejmowanych z nieco mniejszą częstotliwością należą: przygotowywanie materiałów dla prasy, sponsorowanie klubów sportowych, zawodników, wydawanie i rozpowszechnianie ulotek, broszur, folderów oraz organizowanie i współorganizowanie konkursów, jak też udzielanie wywiadów przez przedstawicieli władz. Najrzadziej osoby odpowiedzialne za promocję w obu typach gmin korzystają z możliwości rozsyłania biuletynu za pomocą poczty elektronicznej, a przedstawiciele władz uczestniczą w targach inwestycyjnych, w gminach miejskich również w targach turystycznych, a miejsko-wiejskich zamieszczają reklamy na innych niż własna stronach internetowych (tab. 3).

Częstotliwość podejmowanych działań i wykorzystywanych narzędzi różni się w ramach dwóch typów jednostek. Gminy miejskie są bardziej aktywne od gmin miejsko-wiejskich w stosowaniu 27 z 29 instrumentów działalności promocyjnej (tab. 3).

W badanych jednostkach stosowany jest obszerny katalog środków oddziaływania. Można również wyróżnić takie, których częstotliwość jest niewystarczająca, dotyczy to działań zarówno tradycyjnych, jak i tych podejmowanych w ramach nowych technologii. Dlatego za główne źródła ryzyka należy uznać ich zakres i trafność, a także częstotliwość oraz brak poszukiwania nowatorskich rozwiązań i instrumentów.

Tabela 3

Działalność promocyjna gmin miejskich i miejsko-wiejskich

Prowadzone działania, stosowane narzędzia	Gminy miejskie		Gminy miejsko-wiejskie	
	\bar{X} *	n**	\bar{X} *	n**
Zamieszczanie informacji na własnej stronie internetowej	5,00	10	4,91	11
Wywieszanie informacji na tablicach ogłoszeń	4,40	10	4,45	11
Plakaty	4,00	10	4,27	11
Patronat władz gmin nad imprezami kulturalnymi, naukowymi	4,50	10	3,82	11
Patronat władz gmin nad imprezami sportowymi	4,40	10	3,82	11
Przygotowywanie materiałów dla prasy	4,30	10	3,91	11
Sponsorowanie klubów sportowych, zawodników	4,30	10	3,73	11
Ulotki, broszury, foldery	4,00	10	3,73	11
Organizowanie/współorganizowanie konkursów	4,00	10	3,45	11
Wywiady prasowe	4,00	10	3,27	11
Gadżety reklamowe	3,90	10	3,27	11
Wydawanie map, przewodników	3,90	10	3,18	11
Udział przedstawicieli gmin w konferencjach, sympozjach	3,90	10	3,09	10
Przygotowywanie materiałów dla radia	3,80	10	3,18	10
Sponsorowanie imprez kulturalnych, naukowych	3,90	10	3,00	10
Umieszczanie informacji na innych stronach internetowych	3,80	10	2,82	11
Wysyłanie materiałów promocyjnych mailem	3,60	10	2,73	10
Wydawanie książek, albumów	3,20	9	3,00	10
Reklama prasowa, zamieszczanie ogłoszeń w prasie	3,50	10	2,36	10
Organizowanie/współorganizowanie akcji charytatywnych	3,40	10	2,36	10
Przygotowywanie materiałów dla telewizji	3,20	10	2,45	10
Artykuły sponsorowane	3,20	10	2,40	11

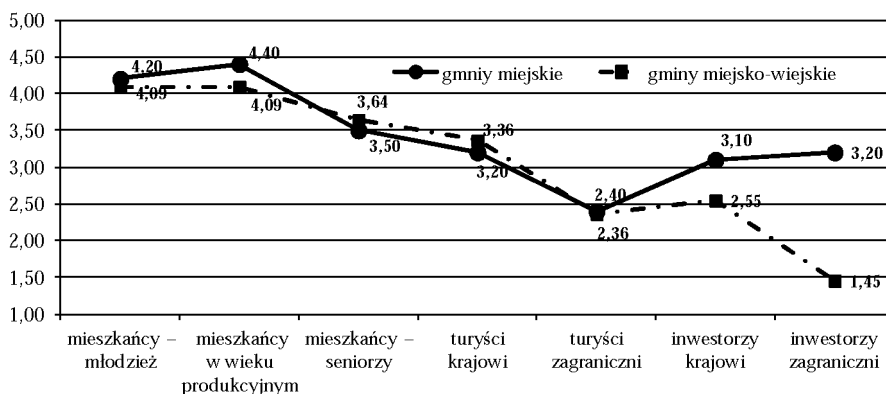
Wysyłanie materiałów promocyjnych tradycyjną pocztą	3,00	10	2,36	11
Bilboardy, citylighty, banery	2,90	9	2,36	10
Reklama internetowa na innych niż własna strona internetowa	3,30	10	1,91	10
Udział przedstawicieli gmin w targach turystycznych	2,60	9	2,45	9
Filmy promocyjne gminę na nośnikach elektronicznych (np. CD, DVD)	3,10	10	1,91	11
Newsletter czyli rozsyłanie biuletynu za pomocą poczty elektronicznej	2,50	10	1,91	10
Udział przedstawicieli gmin w targach inwestycyjnych	2,30	9	1,36	9

* \bar{X} – średnia częstotliwość, oceny dokonano według następującej skali: 5 – bardzo często, 4 – często, 3 – czasami, 2 – rzadko, 1 – bardzo rzadko, 0 – sporadycznie/brak;

**n – liczba gmin

Źródło: badania własne.

Największy zakres działań promocyjnych (w tym informacyjnych) kierowany jest, niezależnie od rodzaju gmin, do młodzieży i osób w wieku produkcyjnym, zamieszkujących na danym terenie, nieco mniejszy do seniorów. Jednostki skupiają się w większym stopniu na informowaniu i przyciąganiu turystów krajowych niż zagranicznych. Rozbieżności między gminami miejskimi i miejsko-wiejskimi dotyczą natężenia i zakresu działań, mających na celu przedstawienie możliwości i zachęcenie podmiotów krajowych i zagranicznych do inwestowania. W tym obszarze intensywność starań gmin miejskich jest znacznie większa (rys. 1).



Uwaga: oceny natężenia działań dokonano według następującej skali: 5 – bardzo duże, 4 – duże, 3 – średnie, 2 – małe, 1 – bardzo małe, 0 – sporadycznie/nie są prowadzone.

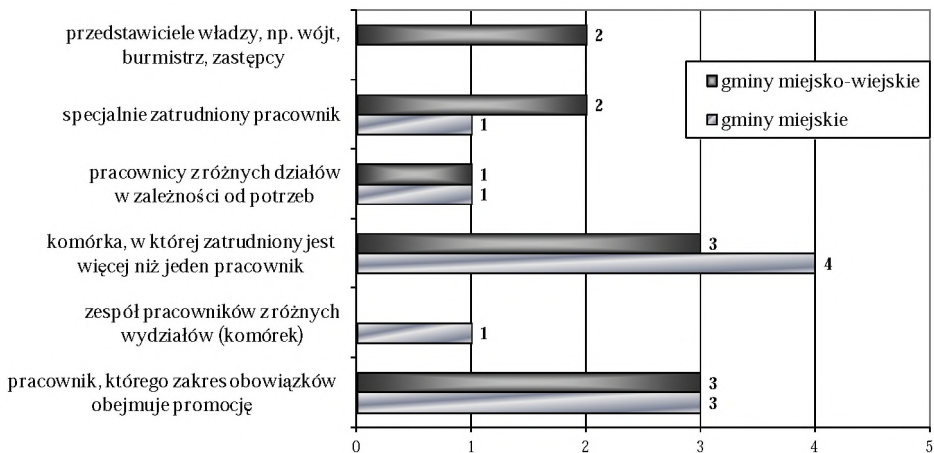
Rys. 1. Średnie natężenie działań promocyjnych skierowanych do poszczególnych grup docelowych

Źródło: badania własne.

Porównując priorytety z kierunkami i natężeniem działań można dostrzec w działalności części gmin pewną niekonsekwencję związaną z prowadzoną aktywnością i wyznaczonymi celami. Ze zgromadzonych danych wynika, że większy nacisk przez jednostki kładziony jest na promocję wewnętrzną niż zewnętrzną. Szczególnie dotyczy to rynku turystów zagranicznych oraz w wypadku gmin miejsko-wiejskich – inwestorów. Ujawnione dysonanse mogą być wynikiem braku spójnego, długoterminowego programu promocyjnego, a także wysokich kosztów, jakie wiążą się z podejmowaniem działań na rynkach międzynarodowych.

Bariery i ograniczenia w działalności promocyjnej gmin

Za promocję w strukturze organizacyjnej siedmiu urzędów gmin odpowiedzialna jest komórka, w której zatrudniony jest więcej niż jeden pracownik, a w trzech specjalna osoba. Kompetencje w zakresie realizacji zadań w kolejnych dziewięciu jednostkach samorządu terytorialnego rozproszone są w ramach wydziałów (komórek) bądź wchodzi w skład obowiązków jednego z pracowników lub też przynależą do różnych osób w zależności od potrzeb (rys. 2).



Rys. 2. Umieszczenie kompetencji w strukturze urzędów gmin związanych z prowadzeniem działalności promocyjnej

Źródło: badania własne.

Główną barierą w prowadzeniu skuteczności i efektywnej polityki promocyjnej według 95,2% gmin [20] są ograniczone środki. Ważnym ograniczeniem, chociaż już nie tak istotnym dla większości jednostek, jest nadmiar innych zadań [7], zbyt mała liczba pracowników [6] oraz procedury związane z zamówieniami publicznymi [5]. Cztery jednostki zwróciły uwagę na trudną współ-

pracę z sektorem prywatnym, a po trzy wskazywały na problem małego znaczenia promocji wśród innych priorytetów gmin i braku planów działalności promocyjnej. Tyko dwie jednostki zwróciły uwagę na trudną współpracę z innymi gminami. Po jednej jednostce wskazano na brak szkoleń w zakresie promocji, brak odpowiednich kwalifikacji pracowników zajmujących się sprawami promocji, ograniczenia wynikające z przepisów prawnych uniemożliwiających realizację zamierzeń i inicjatyw czy zbyt małą identyfikację mieszkańców z miastem – to bariery ograniczające realizację powierzonych zadań w obszarze promocji, jakie wskazywane były najrzadziej.

Najwięcej badanych gmin współpracowała z Urzędami Marszałkowskimi [19] oraz w ramach własnych jednostek organizacyjnych [17]. Nieco mniej gmin prowadzi działania w zakresie promocji wspólnie z innymi gminami [16], regionalnymi i lokalnymi organizacjami turystycznymi [16], powiatami [15] oraz podmiotami sektora społecznego, takimi jak stowarzyszenia i fundacje [15]. Ponad 50% przebadanych jednostek realizuje inicjatywy wspólnie z miejscowościami partnerskimi [12], a także podmiotami prywatnymi świadczącymi usługi noclegowe [11]. Niespełna połowa badanych gmin zleca natomiast zadania agencjom i biurom reklamowym [10]. Nieliczne gminy współpracują z podmiotami prywatnymi spoza branży turystycznej [5] i biurami podróży [3] oraz innymi prywatnymi organizacjami turystycznymi [3]. Ryzyko współpracy wiąże się głównie z pozostawianiem części elementów poza kontrolą urzędów oraz proporcjonalności zaangażowania w stosunku do oczekiwanych korzyści.

Istotnym uwarunkowaniem aktywności promocyjnej jest wysokość środków przeznaczanych na realizację tego typu zadań. Wydatki większości badanych urzędów na promocję przekroczyły w 2012 roku 45 000 zł (5 gmin miejskich i 6 gmin miejsko-wiejskich). W dwóch gminach miejsko-wiejskich mieściły się w przedziale od 35 001 zł do 40 000 zł, natomiast w dwóch miejskich i jednej miejsko-wiejskiej kształtowały się na poziomie od 20 001 zł do 30 000 zł. Najmniej w 2012 roku wydała jedna gmina miejsko-wiejska i była to kwota poniżej 5000 zł, a w sumie pięć badanych jednostek na promocję przeznaczyło jedynie niespełna 15 000 zł.

Podsumowanie

Działania promocyjne w administracji publicznej, której budżety tworzone są z podatków i opłat obywateli obliguje jednostki do prowadzenia ich w sposób zaplanowany i efektywny. Nie znaczy to, że zawsze działania przynoszą oczekiwane uzyski zaangażowanym w ten proces interesariuszom. Tak ważne

jest dlatego wskazanie miejsc możliwego występowania ryzyka i zarządzanie nim.

Badania wykazały, że cele promocji w znacznej części gmin skupione są na czterech sferach: wizerunkowej, turystycznej, inwestycyjnej i aktywizującej mieszkańców. Cele te powinny być ściśle związane z potencjałem jednostek. Trudności, jakie mogą wystąpić przy projektowaniu założeń efektów, które powinny zostać osiągnięte w określonym czasie, stanowią źródło ryzyka. Bezpośrednio powiązane są one z listą wykorzystywanych w ramach promocji narzędzi i realizowanych działań. Zarówno wśród ankietowanych gmin miejskich, jak i miejsko-wiejskich, gama ta jest bardzo szeroka, natomiast ich częstotliwość znacznie zróżnicowana. Oznacza to, że jednostkom pozostają pewne możliwości rozwoju w tym zakresie, jednak powinno to być uzupełnione o nowe sposoby oddziaływania. Ocena ryzyka musi zatem dotyczyć zarówno skuteczności realizacji poszczególnych aktywności promocyjnych, jak i ich ekonomiczności. Poziom ryzyka wynika również ze specyfiki interesujących jednostkę rynków i skierowanych na nie działań. Na podstawie wyników badań można wskazać, że głównym kierunkiem aktywności promocyjnej gmin miejskich i miejsko-wiejskich są mieszkańcy, natomiast znacznie mniejsze natężenie działań jest kierowane do turystów i inwestorów. W celu sprawniejszej ich realizacji większość jednostek prowadzi szeroką współpracę z innymi podmiotami, takimi jak: Urząd Marszałkowski, inne gminy czy regionalna lub lokalna organizacja turystyczna. Zasadność, intensywność i zakres wyboru kierunków działań oraz podmiotów do współpracy to elementy, które powinny podlegać analizie pod względem przyniesienia jednostce możliwych niepowodzeń i strat.

Znaczna liczba badanych gmin nie ma dobrze zorganizowanego systemu kadrowego pozwalającego w pełni wykorzystać możliwości, jakie zapewnia współczesny marketing w obszarze właściwej koordynacji i realizacji zadań z zakresu promocji. Rozproszenie, nakładanie się kompetencji, małe znaczenie zadań, wymaga rozpoznania, w jakim stopniu te zjawiska mogą wpływać, utrudnić bądź uniemożliwić osiągnięcie wyznaczonych celów. Dodatkowo znacznym ograniczeniem, mogącym zwiększać ryzyko w działalności promocyjnej jest zgłaszany przez niemal wszystkie gminy brak funduszy na pełną realizację zadań.

Podsumowując należy stwierdzić, że w turbulentnym otoczeniu, w jakim funkcjonują jednostki samorządu terytorialnego, zarządzanie ryzykiem staje się koniecznością, a systematyczny proces jego identyfikacji, analizy, oceny, monitorowania oraz aktywnego podejścia, zmierzającego do ograniczenia negatyw-

nych skutków jest jednym z ważniejszych wyzwań, przed jakimi stoją władze gmin. Umiejętne i skuteczne zarządzanie ryzykiem przyczynia się także do poprawy wizerunku jednostki, świadczy o tym należyte wykorzystanie ponoszonych nakładów. Promocja wówczas nie jest postrzegana przez pryzmat zbędnych wydatków, a staje się inwestycją w rozwój jednostki.

BARRIERS IN PROMOTIONAL ACTIVITY CONDUCTED BY LOCAL AUTHORITIES OF MUNICIPALS OF EASTERN POLAND REGIONS¹⁶

Summary

The development of territorial units is a multi-dimensional and holistic process and one of significant ways of its support is publicity. Communes trying to be more efficient in terms of affecting tourists, investors and inhabitants create systems of marketing communication. This activity is connected with risk. Therefore, the aim of the work was to identify limitations and barriers which may influence the escalation of uncertainty in promotional activity undertaken by territorial units. Both the frequency of applying various publicity tools as well as the range and scope of the activities undertaken and conditions in which they are realised were analysed.

Keywords: promotion, risk, communes, territorial marketing, tourism, investments

Translated by Mirosław Zalech

¹⁶ The elaboration is made as a part of research project of The Faculty of Physical Education and Sport of Józef Piłsudski University School of Physical Education in Warsaw, DS.185, financed by Ministry of Science and Higher Education.