

# Mirosław Antonowicz, Jakub Majewski

---

## Orientacja marketingowa urzędu administracji publicznej na przykładzie Urzędu Transportu Kolejowego

---

Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu 30, 157-171

---

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MIROSLAW ANTONOWICZ<sup>1</sup>

Akademia Leona Koźmińskiego

JAKUB MAJEWSKI<sup>2</sup>

Urząd Transportu Kolejowego ds. Regulacji Rynku

## ORIENTACJA MARKETNGOWA URZĘDU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA PRZYKŁADZIE URZĘDU TRANSPORTU KOLEJOWEGO

### Streszczenie

Autorzy w artykule podjęli próbę zdefiniowania orientacji marketingowej instytucji publicznej zajmującej się regulacją rynku usług transportu kolejowego. Zdefiniowali pojęcie usługi regulacyjnej i powody, dla których Urząd Transportu Kolejowego powinien być zorientowany na klienta. Zaproponowali poziomy usługi regulacyjnej i koncepcję marketingu mix. Instytucja regulatora przy wykorzystaniu instrumentów marketingowych, np. PR winna wykazać, że jest społecznie użyteczna w kontekście ochrony interesów klienta finalnego korzystającego z usługi transportu kolejowego.

**Słowa kluczowe:** regulacja, usługa regulacyjna, marketing mix, transport kolejowy, urząd

### Wprowadzenie

Punktem wyjścia rozważań jest szeroko rozumiany obszar rynku transportowego. Rynek ten można definiować jako proces, za pomocą którego wzajemne oddziaływania nabywców i sprzedających prowadzą do określenia przedmiotu sprzedaży, w tym wypadku usług transportowych, a także określenia ich ilo-

---

<sup>1</sup> maaw@kozminski.edu.pl.

<sup>2</sup> j.majewski@kolej.com.pl.

ści i cen<sup>3</sup>. W związku z tym, rynek transportowy staje się kategorią ekonomiczną i społeczną związaną z produkcją i wymianą usług przemieszczania<sup>4</sup>.

Szczególnym przypadkiem rynku transportowego jest rynek kolejowy, na którym tradycyjnie funkcjonował tzw. monopol naturalny. Powodowało to wstrzymanie naturalnych procesów rynkowych. Jednocześnie, zwłaszcza w Europie, wraz z postępowaniem integracji międzynarodowej i liberalizacją kolejnych dziedzin odpowiedzialności władzy publicznej, kolej stawała się pod względem monopolistycznego charakteru coraz bardziej osamotniona.

W ten sposób zrodziło się przekonanie o konieczności liberalizacji i deregulacji tego sektora i wprowadzenia do niego mechanizmów konkurencyjnych. Kluczową pod tym względem kwestią stało się zagwarantowanie dostępu do infrastruktury podmiotom zainteresowanym działalnością przewozową. Kwestia ta stała się więc niezwykle ważnym zagadnieniem, rodzącym podobne problemy jak we wszystkich branżach sieciowych, ze względu na charakter tzw. urządzeń kluczowych. W związku z tym, że obszar działalności kolejowej uznano za tzw. rynek powiązany, jako jeden ze sposobów rozwiązania tej kwestii wskazano mechanizm niezależnej regulacji rynku. W rezultacie jednym z podstawowych narzędzi polityki transportowej w odniesieniu do kolei stała się regulacja rynku i model tzw. konkurencji regulowanej<sup>5</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie orientacji marketingowej instytucji publicznej na przykładzie stworzonej na potrzeby regulacji rynku kolejowego instytucji publicznej, jaką jest Urząd Transportu Kolejowego. Jest to jednocześnie okazja do podkreślenia roli marketingu i jego instrumentów w działalności instytucji publicznej świadczącej swoistego rodzaju usługę rynkową, czyli usługę regulacyjną.

### **Regulacja rynku transportu kolejowego – podstawy nastawienia marketingowego**

W nauce polskiej z zakresu prawa administracyjnego, niezależna regulacja jest instytucją nową. Jej podstawą jest generalna zasada, mówiąca o oddzieleniu od siebie w poszczególnych gałęziach części infrastrukturalnej i przewozowej, a w wypadku usług publicznych – funkcji zarządzania od wykonywania prze-

<sup>3</sup> D. Kamerschen, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991, s. 4.

<sup>4</sup> *Polski rynek usług transportowych*, red. D. Rucińska, PWE Warszawa 2012, s. 18.

<sup>5</sup> Omawianą problematykę zawarto m.in. w kilku grupach rozporządzeń i dyrektyw Unii Europejskiej, a więc w aktach prawa wiążących poszczególne kraje członkowskie. Por. A. Rudnicki, W. Starowicz, *Transport miejski – ekspertyza do polityki transportowej państwa i narodowej strategii rozwoju transportu*, „Transport Miejski i Regionalny” 2005, nr 7–8, s. 13.

wozów. W ocenie T. Skoczno niezależna regulacja polega przede wszystkim na zapewnieniu w trybie preskryptywnych działań *ex ante* podejmowanych przez niezależne instytucje publiczne dostępu do infrastruktury liniowej (m.in. kolejowej) i innych urządzeń kluczowych, np. terminali towarowych, kontenerowych, torów ogólnego użytku<sup>6</sup>. Regulacja udostępniania infrastruktury uczestnikom rynku (konkurentom i potencjalnym konkurentom) na warunkach przejrzystych i niedyskryminacyjnych za odpowiednią opłatą powinna dotyczyć wszystkich podmiotów spełniających określone kryteria. Funkcja ta realizowana jest w drodze stanowienia norm prawnych kreujących taki obowiązek oraz wydawania przez regulatora decyzji określających warunki, na jakich ten obowiązek będzie realizowany przez właściciela urządzeń kluczowych. Niejednokrotnie przybiera również formę decyzji rozstrzygających spory między zarządcami i przewoźnikami, a także nakładania kar, jeśli obowiązki i decyzje regulacyjne nie są realizowane właściwie. Treścią tak definiowanych zadań regulacji są:

1. Zapewnienie konkurentom dostępu do sieci i innych urządzeń kluczowych, szczególnie jeżeli nie mogą świadczyć usług transportowych z braku możliwości uzyskania alternatywnego dostępu od innych oferentów i nie mogą sami wytworzyć takiej sieci lub urządzenia.
2. Zapewnienie konkurentom dostępu do sieci i innych urządzeń kluczowych na warunkach równych i niedyskryminujących (dotyczy to także ustalenia rozsądnej w danych warunkach i niedyskryminacyjnej opłaty za korzystanie z tych urządzeń). Należy przy okazji podkreślić, że dotyczy to stanowienia zasad równych i jednakowych dla wszystkich konkurentów.

Nieco inaczej problem postrzega np. W. Hoff, definiując regulację jako uwarunkowaną prawnie metodę oddziaływania państwa na gospodarkę, polegającą na wydawaniu decyzji administracyjnych nakazujących przedsiębiorstwom wykonywanie określonych obowiązków związanych z rynkiem<sup>7</sup>. Należy podkreślić, że nie chodzi tutaj o pojedyncze naruszenia konkurencji, lecz o funkcjonowanie rynku jako całości aby zatem prowadzić regulacje w sposób właściwy należy dogłębnie znać rynki regulowane oraz wypracowane metody analizy rynku sektorów sieciowych. Dla pełnego obrazu i rozumienia problematyki należy zwrócić uwagę na rolę regulacji w dzisiejszych warunkach, w rozumie-

---

<sup>6</sup> T. Skoczny, *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3, s. 24; T. Skoczny, *Uwagi w sprawie problemów niezależnej regulacji sektorowej* (materiał niepublikowany), Warszawa 2007, s. 17.

<sup>7</sup> W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa 2008, s. 44.

niu proponowanym przez J. Stiglitz<sup>8</sup>, który twierdzi, że celem regulacji jest zapewnienie działania konkurencji wszędzie tam, gdzie to jest możliwe oraz niedopuszczenie do nadużywania dominującej pozycji rynkowej przez monopole naturalne (np. przez podnoszenie cen) w tych gałęziach, w których nie ma miejsca na konkurencję.

Niewątpliwie, ze zjawiskiem występowania monopolu naturalnego infrastrukturalnego mamy do czynienia w sektorze transportu kolejowego. Podstawowym celem regulacji jest zatem zastąpienie przez państwo zasad wolnej konkurencji na rynku przez wyspecjalizowane organy regulacyjne oraz stanowienie odpowiednich przepisów prawnych i norm. Nie oznacza to jednak regulacji wyłącznie administracyjno-prawnej, opierającej się na stanowieniu i stosowaniu norm prawa administracyjnego w stosunku do negatywnych zjawisk ekonomicznych. Jest raczej odwrotnie, bo z punktu widzenia ekonomii przesłanką regulacji działalności gospodarczej (w tym regulacji sektorowej) są niedoskonałości rynku, a uzasadnieniem – teoria interesu publicznego. Nad właściwą realizacją interesu publicznego czuwa dlatego władza publiczna, wykorzystując swoje instytucje, narzędzia i instrumenty. Jak wskazują Ph. Kotler i N. Lee, rolą władzy publicznej jest świadczenie usług o charakterze publicznym, krytycznych z punktu widzenia interesu publicznego, w tym również w zakresie zaspokajania potrzeb transportowych społeczeństwa i gospodarki<sup>9</sup>. Jednym z przejawów tej działalności jest rozwijanie rynku transportu kolejowego i promocja konkurencji.

Niezależny regulator wykorzystuje te same instrumenty, które pozostają do dyspozycji władzy publicznej, w tym licencjonowanie oraz nadzór i egzekwowanie prawa, realizując zadania, takie jak<sup>10</sup>:

- gwarantowanie równego i niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury wszystkim przewoźnikom i użytkownikom<sup>11</sup>,
- zapobieganie nadużywaniu pozycji przez podmioty zarządzające infrastrukturą,
- ochrona użytkowników infrastruktury przed decyzjami władzy publicznej w zakresie poziomu finansowania jej operatorów.

<sup>8</sup> J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 232.

<sup>9</sup> Ph. Kotler, N. Lee, *Marketing w sektorze publicznym*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne WSPiZ im L. Koźmińskiego, Warszawa 2008, s. 4.

<sup>10</sup> *Railway reform and changes for the use of infrastructure*, ECMT, Paris 2005, s. 57.

<sup>11</sup> Szczególnie, gdy podmiot zarządzający infrastrukturą jest powiązany z jednym lub więcej przewoźnikami, za: J. Majewski, *Polityka transportowa Polski w latach 1989–2009* (materiał niepublikowany), Pułtusk 2012, s. 56.

Krzyżowanie się wielu interesów, zarówno publicznych, jak i prywatnych, powoduje, że sektor kolejowy wymaga szczególnej kontroli regulatora, odnoszącej się do instytucji zarządzających infrastrukturą i do podmiotów prowadzących działalność przewozową, zwłaszcza w newralgicznych gałęziach i segmentach rynku<sup>12</sup>. Poza tym taka bezpośrednia interwencja w mechanizmy rynkowe rodzi problemy natury politycznej, stąd konieczność zagwarantowania niezależności powołanej do tego celu administracji. Swoistym testem w tym zakresie może być stosunek do trzech zasadniczych kwestii<sup>13</sup>:

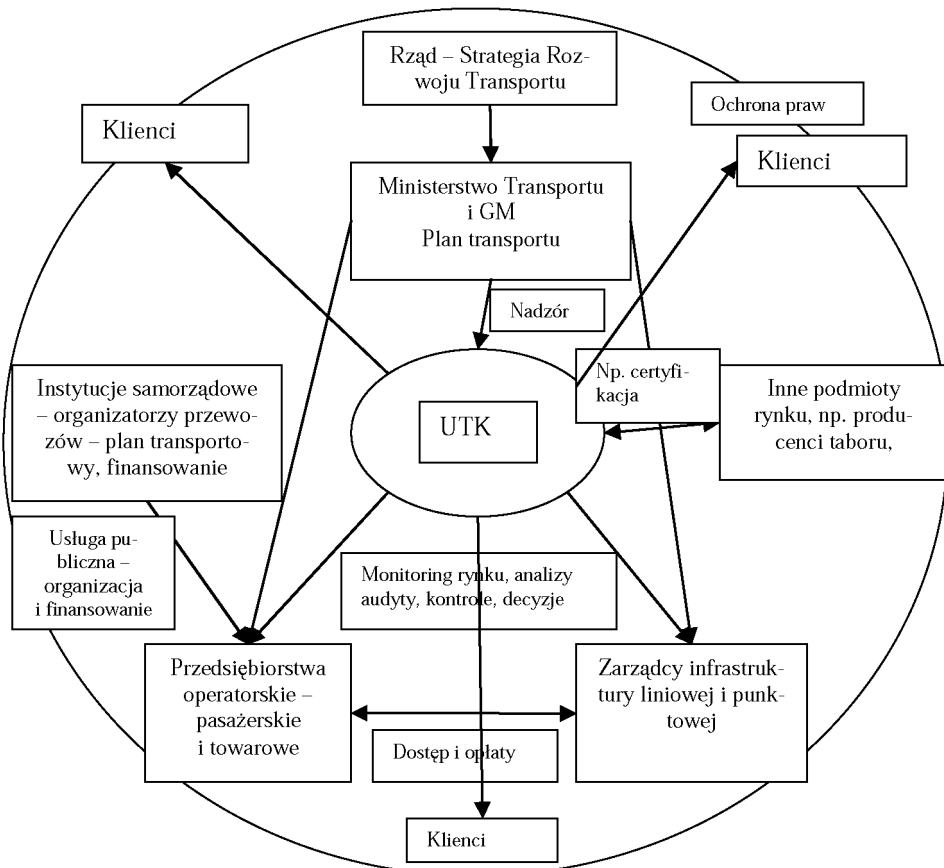
- zależności decyzji regulacyjnych od rządu,
- zależności decyzji regulacyjnych od interesariuszy w danej branży,
- przejrzystości i wiarygodności procesu decyzyjnego.

Urzędem władzy publicznej, pełniącym rolę organu regulacyjnego dla rynku transportu kolejowego w Polsce jest Urząd Transportu Kolejowego. W opisanym wcześniej kontekście, instytucję tę należy postrzegać jako kluczowy element struktury szeroko rozumianego rynku usług transportu kolejowego. Jest to instytucja publiczna, której zadaniem jest kształtowanie stosunków i relacji rynkowych między dostawcą urządzenia kluczowego (infrastruktury) a podmiotami korzystającymi z tejże infrastruktury. Celem działania Urzędu jest więc przyczynianie się do zaspokajania potrzeb transportowych w wyniku świadczenia usług transportowych koleją klientom finalnym. Od instytucji regulatora zależy czy wszystkim podmiotom funkcjonującym na rynku zapewniony jest sprawiedliwy i niedyskryminujący dostęp do sieci kolejowej oraz powiązanych z nią usług, a podaż i jakość świadczonych usług będzie spełniać wymagania klientów. Przy takim założeniu regulator przyjmuje orientację na klienta. W ujęciu marketingowym ukierunkowany powinien być na klienta finalnego, który korzysta z usług transportowych. Miejsce regulatora na rynku oraz wzajemne relacje instytucji publicznych przedstawiono na rysunku 1.

---

<sup>12</sup> Rynek transportowy jest regulowany na podstawie systemu koncesji (np. transport lotniczy) lub licencji (np. transport samochodowy i kolejowy), za: *Wpływ procesów demonopolizacji i konsolidacji w transporcie na sprawność i efektywność jego funkcjonowania*, red. W. Paprocki, J. Pieriegud, Oficyna Wyd. SGH, Warszawa 2005, s. 81; J. Majewski, *Polityka transportowa...*, s. 40.

<sup>13</sup> Dyrektywa 2001/14/WE wymaga, by w krajach członkowskich zostały utworzone instytucje regulujące niezależne od jednostki zarządzającej infrastrukturą. Regulator rynku musi być niezależny od zainteresowanych stron branży, ale niezależność ta nie musi dotyczyć bezpośredniej kontroli politycznej, za: *Railway reform...*, s. 60.



Rys. 1. Miejsce regulatora na rynku transportu kolejowego – wzajemne zależności

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Antonowicz, *Usługa regulacyjna jako specyficzny produkt na rynku transportu kolejowego*, w: *Zarządzanie produktem – teoria, praktyka, perspektywy*, red. J. Kall, B. Sojkin, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań 2008, s. 85.

Potwierdzenie powyższych zależności można znaleźć w badaniach zamieszczonych w raporcie firmy IBM Business Consulting Services<sup>14</sup>. W ich wyniku sformułowano rekomendacje w zakresie dobrych praktyk funkcjonowania regulatora rynku usług transportu kolejowego. Podstawowe rekomendacje wobec regulatora to:

- charakter niezależnego ciała z ustaloną strukturą organizacyjną i zdefiniowanymi procedurami,

<sup>14</sup> M. Antonowicz, M. Król, *Regulacja rynku kolejowego w Polsce*, w: *Tworzenie wartości przedsiębiorstwa na rynku Unii Europejskiej*, red. H. Brdulak, Oficyna Wyd. SGH, Warszawa 2007, s. 24–25.

- niezależność od wpływów politycznych i wszystkich innych,
- dysponowanie kompetencjami w zakresie regulacji oraz sektora, dostęp do zasobów (osobowych i technicznych) adekwatnych to pełnionych zadań,
- wyposażenie w (wydzielony) personel, który zajmuje się jedynie zagadnieniami regulacji,
- odpowiednia moc i kompetencje do realizowania celów polityki regulacyjnej, w tym zdolność decyzyjna i odpowiedzialność za decyzje,
- odpowiednie środki prawne do egzekwowania własnych decyzji,
- jawność, transparentność, konsekwencja, przewidywalność i zrozumiałość metod działania i decyzji oraz oparcie ich na mierzalnych kryteriach,
- orientacja na klienta i postrzeganie swojej roli jako dostawcy usług regulacyjnych.

Syntetyczny katalog powyższych zasad potwierdzają również raporty Europejskiej Konferencji Ministrów Transportu, zgodnie z którymi instytucja regulatora powinna być oparta na<sup>15</sup>:

- a) jasnym określeniu zadań statutowych w odpowiednim akcie prawnym;
- b) obiektywizacji zasad powoływania i odwoływania kierującego, w tym np. braku możliwości odwołania przed końcem kadencji;
- c) wyłączenia spod nadzoru sektorowego ministerstwa;
- d) wprowadzeniu odpowiedzialności przed parlamentem i grupami interesu (w tym obowiązek jasnego i transparentnego uzasadniania decyzji);
- e) ostateczności decyzji i braku możliwości ich zmian, np. przez ministra.

Takie rozumienie roli regulatora implikuje jego nastawianie na orientację marketingową. Marketing bowiem, jak wskazują Ph. Kotler i N. Lee, staje się najlepszą formą planowania w instytucji publicznej, która przez zaspokajanie potrzeb obywateli dostarcza im rzeczywistą wartość<sup>16</sup>. W perspektywie stanowienia planów transportowych i udziału w procesie decyzyjnym ich przyjmowania instytucji regulatora, ta orientacja staje się szczególnie istotna, np. z punktu widzenia ochrony interesów pasażerów korzystających z transportu kolejowego. Szczególną troską marketingu w instytucji regulatora powinno być doprowadzanie, przez działania regulacyjne, do skutków w mechanizmie funkcjonowania rynku cenionych przez podmioty rynku usług transportu kolejowego; skutków w postaci pobudzenia rozwoju konkurencji w transporcie przez

---

<sup>15</sup> *Railway reform...*, s. 57.

<sup>16</sup> Ph. Kotler, N. Lee, *Marketing w sektorze publicznym...*, s. 10.



niedyskryminacyjny dostęp do urządzenia kluczowego, czyli infrastruktury, bez której nie można świadczyć usług. W przypadku regulatora, działania marketingowe muszą przekonać szeroko pojęte otoczenie, a szczególnie klientów, że instytucja ta działa zgodnie z ich interesem i jest społecznie użyteczna. Tego typu nastawienie wpisuje się w istotę koncepcji orientacji marketingowej, która zakłada „wyczuwanie i reagowanie”, czyli szybką identyfikację potrzeb rynku i reakcję na oczekiwania klientów. Konsekwencją tego są działania o charakterze decyzyjnym, które pozwalają na rozwój usług transportu kolejowego. W efekcie podmioty rynku mogą realizować swoje cele i zaspokajać wymagania klientów zgodnie z ich potrzebami, np. co do czasu przemieszczania, wygody i dostępności i to po konkurencyjnej cenie<sup>17</sup>.

### Usługa regulacyjna – ujęcie marketingowe

Usługa to działanie oferowane klientowi w celu zaspokojenia jego potrzeb i osiągnięcia korzyści, którą jedna ze stron może zaoferować drugiej. Z zasady jest ona niematerialna i nie prowadzi do uzyskania jakiegokolwiek własności<sup>18</sup>. B. Hollins i S. Shinkins określają usługę jako zbiór funkcji oferowanych użytkownikom przez daną organizację albo jako skutek wywołany przez czynności na styku między świadczącym usługę a klientem oraz przez czynności wykonywane przez świadczącego usługę w celu zaspokojenia potrzeb klienta<sup>19</sup>. Niewątpliwe działania regulacyjne ingerują w ten obszar. Dotyczy to działań zarządców infrastruktury oferujących usługę dostępu oraz przewoźników, oferujących usługę przewozu.

Usługę regulacyjną można zatem zdefiniować jako ogół działań skutkujących podjęciem decyzji eliminujących niepożądane zjawiska na rynku, poprawiających funkcjonowanie podmiotów rynkowych, a w efekcie końcowym umożliwiających zaspokajanie potrzeb transportowych społeczeństwa i gospodarki. Zarazem działania regulacyjne stają się usługą dopiero wówczas, kiedy stwarzają możliwość wyboru takiej kombinacji tworzących ową usługę działań, w wyniku których może powstać wiązka korzyści dla usługobiorcy indywidualnego lub zbiorowego<sup>20</sup>. Kategoria produktu (w tym usługi) w marketingu jest bowiem definiowana szeroko i obejmuje wszystko, co organizacja lub indywidualna osoba może zaoferować rynkowi, żeby zaspokoić jego potrzeby.

<sup>17</sup> J. Mazur, A. Sznajder, *Marketingowa orientacja przedsiębiorstwa*, Wyd. Wyższej Szkoły Handlowej, Warszawa 1995, s. 15.

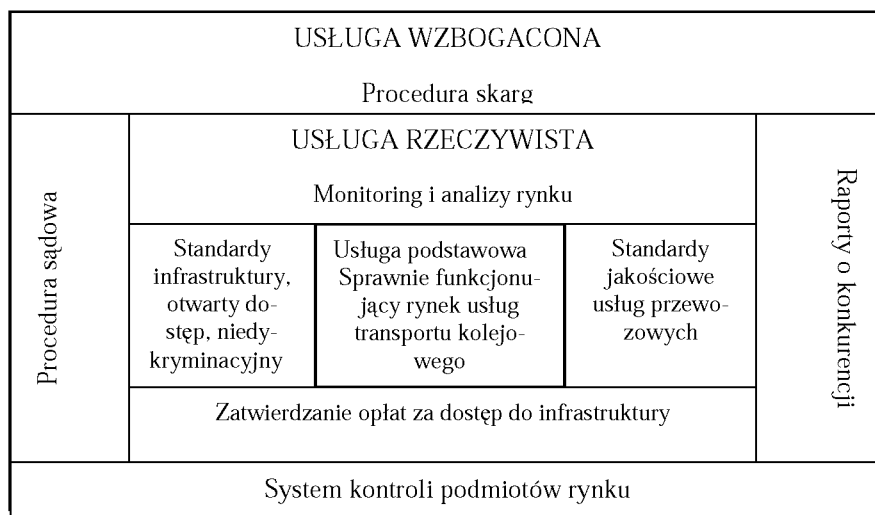
<sup>18</sup> G. Armstrong, Ph. Kotler, *Marketing*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 312.

<sup>19</sup> B. Hollins, S. Shinkins, *Zarządzanie usługami*, PWE, Warszawa 2009, s. 23.

<sup>20</sup> A. Styś, *Marketing usług*, PWE, Warszawa 2003, s. 34.

Biorąc pod uwagę klasyfikację usług zaproponowaną przez Ph. Kotlera, w ramach kategorii, wyróżnia się 5 rodzajów ofert przedsiębiorstwa<sup>21</sup>, usługę regulacyjną należy zakwalifikować do grupy czystych usług o wysokiej dozie niematerialności. Wynika to z faktu, że jej skutki uwidaczniają się w sprawności funkcjonowania mechanizmu rynkowego. W całym sektorze publicznym, jak zauważa Ph. Kotler, a tym bardziej w zakresie usług o tak specyficznym charakterze jak usługa regulacyjna, takie rozumowanie marketingowe nie jest rozpowszechnione<sup>22</sup>.

W modelu usługi regulacyjnej wyróżnia się cztery jej poziomy, tj. usługę podstawową, usługę rzeczywistą, usługę wzbogaconą i potencjalnie dodatkowe efekty. Przykładowy model poziomów usługi regulacyjnej przedstawiono na rysunku 2. Jako usługę podstawową można traktować rynek o cechach sprawnego, konkurencyjnego funkcjonowania. Usługa rzeczywista to rdzeń świadczonej usługi, który w wypadku usługi regulacyjnej związany jest z problemami, które w wyniku decyzji regulacyjnych zostaną rozwiązane. Usługa rzeczywista obejmuje wiele decyzji, jakie zostaną podjęte w konkretnych sprawach rynkowych i będą postrzegane przez rynek w sensie jakości decyzji, skutków rynkowych, marki samego organu regulacyjnego na rynku.



Rys. 2. Poziomy usługi regulacyjnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ph. Kotler, N. Lee, *Marketing w sektorze publicznym*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne WSPiZ im L. Koźmińskiego Warszawa 2008, s. 53; M. Antonowicz, *Usługa regulacyjna...*, s. 88.

<sup>21</sup> Ph. Kotler, *Marketing*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2005, s. 448.

<sup>22</sup> Ph. Kotler, N. Lee, *Marketing w sektorze publicznym...*, s. 10.

Usługa wzbogacona może obejmować dodatkowe usługi, jak np. ocenę rynku, raporty o konkurencji czy instrumenty systemu komunikacji urzędu publicznego z rynkiem. Czasami pojawia się wiązka dodatkowych efektów usługi regulacyjnej o charakterze potencjalnym. Może to być, np. wzrost przewozów transportem kolejowym, poprawa jakości świadczonych usług. W przypadku usługi regulacyjnej są to dodatkowe efekty dla rynku, wynikające z charakteru systemowego decyzji regulacyjnych. Usługa regulacyjna tym samym uzyskuje znamiona usługi systemowej, ponieważ tak naprawdę ingeruje w system tworzenia usługi przewozowej, która bez dostępu do infrastruktury nie zostanie wytworzona przez przewoźnika i zaoferowana klientowi oraz strukturę układu rynkowego w transporcie, w wyniku kształtowania *ex ante* pożądanych zachowań podmiotów rynku, wpływających na ostateczny kształt usługi transportowej<sup>23</sup>.

### Wybrane instrumenty marketingu mix usługi regulacyjnej

Urząd administracji publicznej, jakim jest Urząd Transportu Kolejowego, świadczący usługę regulacyjną winien być dostępny dla uczestników rynku transportu kolejowego i jak każdy podmiot rynkowy jako zasadę funkcjonowania przyjąć orientację na klienta. Jest to o tyle ważne, że w wypadku urzędu ma on bardzo znaczną siłę oddziaływania na rynek i zachowania podmiotów rynkowych. Ponadto powinien być zarządzany z wykorzystaniem podejścia menedżerskiego.

Jako że decyzje regulatora dotyczą podmiotów o różnej formie własności prywatnej i publicznej, to podejście menedżerskie rozumiane winno być jako zarządzanie rynkowe, zakładające adaptację metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do zarządzania instytucją publiczną. Chodzi o nastawienie organizacji publicznej na osiąganie wyników, decentralizację decyzyjną, przyjęcie w zarządzaniu marketingowej perspektywy strategicznej (np. zbudowania w pełni konkurencyjnego rynku transportu kolejowego w Polsce) oraz wykorzystywania i tworzenia konkurencyjnych mechanizmów rynkowych. Zmiany w sposobie podejścia do zarządzania winny zmierzać do poprawy działania rynkowego instytucji regulatora rynku.

Znany w Europie model rynkowy zarządzania instytucją publiczną nazywany „New Public Management” kładzie nacisk na właściwe wyznaczenie celów instytucji publicznej, efektywne zarządzanie finansami, wyznaczanie standardów świadczonych usług nie tylko własnych, ale np. w wypadku sektora kole-

<sup>23</sup> *Marketing produktów systemowych*, red. L. Żabiński, PWE, Warszawa 2012, s. 36.

owego określenie minimum standardowego klasyfikującego typ usługi przewozowej i jej klasę. Pomocne może tu być również korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych (porównania i wprowadzanie dobrych praktyk regulacyjnych) oraz nowoczesnego zarządzania zasobami ludzkimi<sup>24</sup>. Wszystko to wymaga stosowania adekwatnych instrumentów marketingowych w działalności instytucji regulacyjnej, a szczególnie tzw. komunikacji marketingowej, albowiem wiedza i informacja stają się bardzo ważnymi zasobami każdego podmiotu rynkowego.

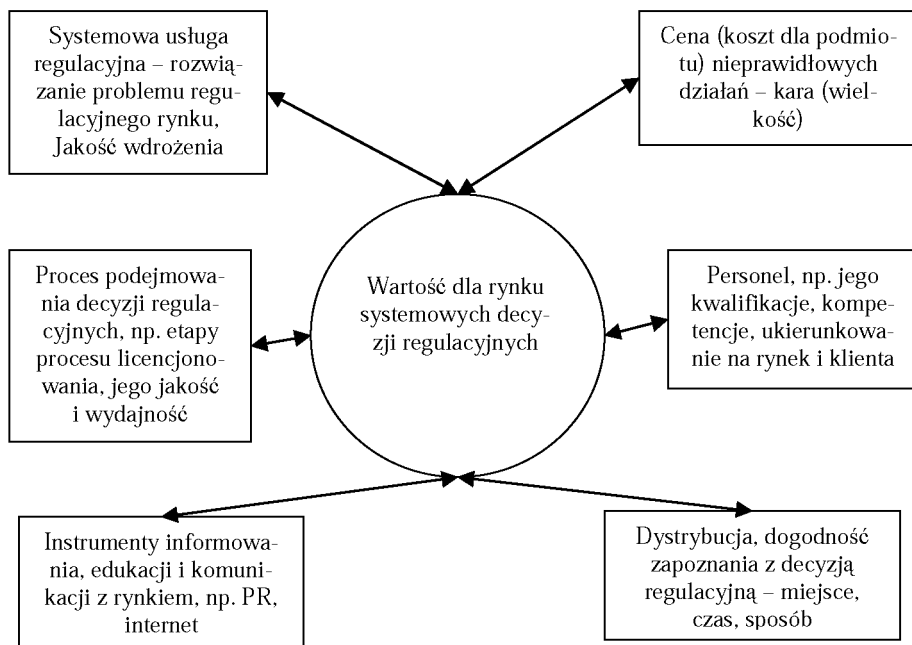
Podstawą decyzji regulacyjnych powinna być jednocześnie wiedza zbudowana na podstawie analiz rynku i bieżących kontaktów z jego uczestnikami. Komunikacja marketingowa jest bowiem procesem wymiany informacji między podmiotem rynkowym a jego otoczeniem służącym realizacji określonej strategii marketingowej. W literaturze dotyczącej usług zwraca się uwagę na pięcioelementowe instrumentarium w tym zakresie. Obok klasycznego instrumentarium, tj. produktu, ceny, dystrybucji i promocji, wyróżnia się zwykle piąte P, czyli ludzi<sup>25</sup>. W wywarzaniu i świadczeniu usługi regulacyjnej ten instrument jest niezwykle ważny. Zwłaszcza kompetencje, wiedza, doświadczenie oraz jakość pracy wykonywanej decydują o postrzeganiu organu regulacyjnego na rynku.

Usługa regulacyjna wymaga czasu, analiz i podjęcia decyzji wyprzedzającej *ex ante*, przeciwdziałającej niekorzystnym zjawiskom. Dotyczy całości rynku i ma charakter systemowy. Jej powodzenie i wartość dla rynku w dłuższym horyzoncie czasowym zależą więc od pracowników, np. od ich umiejętności przewidywania potencjalnych zachowań podmiotów rynkowych. Dynamiczne zmiany rynku usług, sama natura usług oraz rosnąca rola sektora usług w gospodarce narodowej spowodowały, że 5P okazały się niewystarczające. Rozwinęły się koncepcje 7 i 8P, czyli obejmujące dodatkowo proces świadczenia usług, świadectwo materialne usługi oraz wydajność i jakość usług. Marketing mix dla usługi regulacyjnej przedstawiono na rysunku 3.

---

<sup>24</sup> M. Antonowicz, *Urząd Transportu Kolejowego po nowemu*, „Rynek Kolejowy” 2013, nr 7, s. 69.

<sup>25</sup> A. Payne., *Marketing usług*, PWE, Warszawa 1997, s. 44; A. Styś, *Marketing usług...*, s. 53–54; J. Perenc, *Marketing usług. Wybrane aspekty*, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 106.



Rys. 3 Marketing mix usługi regulacyjnej

Źródło: opracowanie własne.

Dla realizacji orientacji marketingowej UTK oraz konieczności wzbogacenia usługi regulacyjnej niezbędny jest system komunikacji z rynkiem uwzględniający, np. procedury skarg, które przekazują informacje o niedoskonałościach mechanizmu rynkowego. W komunikowaniu się z rynkiem urząd, jak każdy podmiot, może stosować zarówno jedną formę, jak również kombinację instrumentów promocji, takich jak reklama, sprzedaż osobista, marketing bezpośredni, sponsoring czy public relations. Z punktu widzenia UTK do wykorzystania są reklama, public relations czy też marketing bezpośredni.

Jeśli będzie się myśleć w kategoriach reklamy, to tylko o reklamie informacyjnej, mającej wzbudzać świadomość i przekazywać informację. Do tego celu dobrym narzędziem jest strona internetowa oraz cyklicznie wydawane raporty o rozwoju rynku i działalności regulatora. W wypadku marketingu bezpośredniego, jako bardzo zindywidualizowanego instrumentu, do komunikacji winna być stosowana korespondencja elektroniczna oraz serwisy internetowe o charakterze interaktywnym z blokami informacyjnymi (np. służące przekazywaniu informacji o rynku przez podmioty czy pobieraniu formularzy i dokumentów).

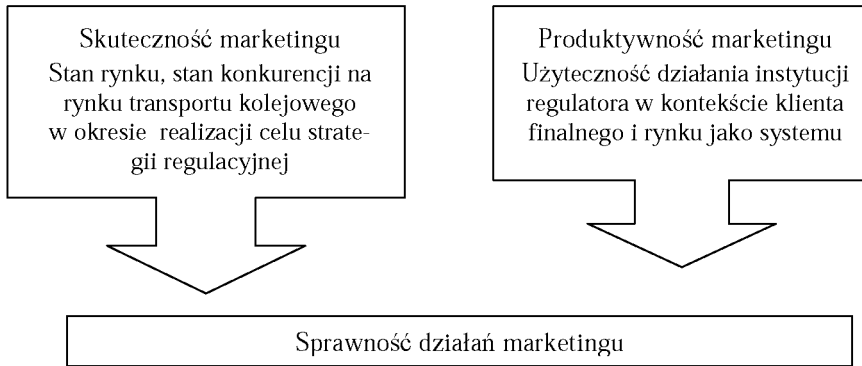
Należy jednak stwierdzić, że instrumentem najbardziej przydatnym do stosowania przez UTK wydaje się public relations. Z punktu widzenia działalności UTK warto przypomnieć, że jest ono funkcją zarządzania, która bada nastawienie otoczenia, określa strategie i procedury działania organizacji wobec interesu publicznego oraz planuje i wykonuje programy działania, w celu uzyskania zrozumienia i akceptacji otoczenia. Można zatem postawić tezę, że PR jest działalnością, która służy kreowaniu pozytywnego wizerunku organizacji publicznej oraz budowaniu więzi z otoczeniem. Jej celem jest pozyskanie akceptacji i życzliwości wobec poczynań organizacji oraz tworzenie i utrzymywanie korzystnych warunków jej funkcjonowania. Działania takie służą bowiem wytworzeniu właściwego klimatu, który sprzyjałby rozwojowi i tym samym wzmocnieniu pozycji i roli rynkowej organizacji publicznej, występującej w roli regulatora rynku.

Umiejętność budowy korzystnych relacji jest domeną nowego paradygmatu marketingowego, tzw. koncepcji marketingu relacji. Instytucja publiczna powinna bowiem wykorzystywać umiejętności zarządzania relacjami z otoczeniem tworzących klimat partnerstwa w kontaktach rynkowych. Koncepcja marketingu relacji stanowi pomost między współpracą, konkurencją i regulacją, prowadzoną przez różne instytucje, np. w transporcie kolejowym – Urząd Transportu Kolejowego. Kładzie nacisk na interakcyjność, współpracę, obsługę klienta, procesy i jakość. Jeśli marketing na rynku usług transportowych definiuje się jako zespół zintegrowanych działań, mających na celu kształtowanie wielkości i asortymentu produkcji tych usług, z punktu widzenia potrzeb rynku i z uwzględnieniem głównych celów polityki transportowej, to wypracowany i stosowany w praktyce model konsultacji z rynkiem przez regulatora jest mechanizmem tworzącym zasadniczo nowe możliwości relacji i dzięki realizacji celów polityki transportowej wobec sektora kolejowego.

W tym ujęciu niezbędne jest zwrócenie uwagi na zagadnienie sprawności marketingu, o której pisze L. Garbarski<sup>26</sup>. Sprawność marketingowa instytucji regulatora związana jest bowiem z jego zdolnością do kształtowania korzystnych rezultatów w funkcjonowaniu rynku i sposobie zachowań rynkowych, np. podmiotu działającego jako naturalny infrastrukturalny monopolista na rynku. Koncepcje określające sprawność marketingu w instytucji regulatora przedstawiono na rysunku 4.

---

<sup>26</sup> L. Garbarski, *Dylematy pomiaru działań i efektów marketingowych, w Perspektywy rozwoju marketingu*, red. S. Makarski, M. Grzybek, „Handel Wewnętrzny” t. 1, Warszawa 2012, s. 69.



Rys. 4. Koncepcje sprawności marketingu w instytucji regulatora

Źródło: opracowanie własne na podstawie, L. Garbarski, *Dylematy pomiaru działań i efektów marketingowych*, w: *Perspektywy rozwoju marketingu*, red. S. Makarski, M. Grzybek, „Handel Wewnętrzny” t. 1, Warszawa 2012, s. 70.

Rodzi to potrzebę pomiaru tej sprawności zarówno w rozumieniu skuteczności, jak i produktywności działań marketingowych oraz stopnia realizacji postawionych przed instytucją regulatora celów o charakterze rynkowym, np. udziału w rynku usług transportowych w układzie międzygałęziowym czy stopnia poprawy świadomości rynkowej klientów w kontekście możliwości ochrony i dochodzenia swoich praw, wynikających z oferowanych przez transport kolejowy usług.

### Podsumowanie

Dla poprawy sprawności rynkowego funkcjonowania instytucji regulatora rynku, marketing staje się użytecznym narzędziem. Urząd Transportu Kolejowego, aby należycie wypełniał swoją rolę musi wykorzystywać narzędzia analityczne oferowane przez marketing. W ramach szerokiego procesu konsultacji zaś stosować narzędzia komunikacji z rynkiem, aby uczynić proces podejmowania decyzji regulacyjnych przejrzystym i zrozumiałym dla regulowanych podmiotów. Stąd też sposób funkcjonowania instytucji oraz metoda zarządzania instytucją mającą charakter urzędu administracji rządowej winna nosić cechy zarządzania rynkowego. Od stylu zarządzania i kultury organizacyjnej zależeć będzie odbiór rynkowy instytucji regulatora, jego efektywność działania i zdolność do wprowadzenia oczekiwanych zmian na rynku.

## **MARKETING ORIENTATION OF PUBLIC OFFICE, BASED ON THE EXAMPLE OF THE OFFICE OF RAIL TRANSPORTATION**

### **Summary**

The authors of the paper tried to define marketing orientation of public institutions involved in the regulation of rail transport market. They defined the concept of regulatory services and the reasons for which the Railway Transport Office should be customer-oriented. Moreover, levels of regulatory services and the concept of marketing mix of regulatory services were proposed. The regulator institution by using marketing tools such as PR, should show, that it is socially useful in the context of protecting the interests of the railway transport customers.

**Keywords:** regulation, regulatory services, regulatory services marketing mix, railway transportation, public office

*Translated by Miroslaw Antonowicz*