

Jacek Żbikowski

Orientacja marketingowa zarządzania jako nowe wyzwanie dla jednostek samorządu terytorialnego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, 575-585

2010

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.

JACEK ŻBIKOWSKI

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

ORIENTACJA MARKETINGOWA ZARZĄDZANIA JAKO NOWE WYZWANIE DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

W artykule tym przedstawiono wybrane aspekty problematyki związanej z marketingiem terytorialnym. Zamierzeniem Autora było zwrócenie uwagi na rolę orientacji marketingowej zarządzania w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego (jst). Poruszane w artykule zagadnienia są istotne z uwagi na ich słabą praktykę w polskim sektorze samorządu terytorialnego.

Zarządzanie marketingowe definiujemy jako analizę, planowanie, wdrażanie i nadzorowanie programów zmierzających do tworzenia, rozbudowywania i utrzymania korzystnej wymiany z docelowymi nabywcami, a w jej wyniku – osiągnięcia celów organizacji. Zarządzanie marketingowe obejmuje więc zarządzanie popytem, co z kolei zawiera w sobie zarządzanie relacjami z klientami¹.

Zarządzanie marketingowe, w pewnym uproszczeniu, polega na zastosowaniu i wykorzystaniu narzędzi marketingu w warunkach konkretnego przedsiębiorstwa. Proces zarządzania marketingowego musi uwzględniać otoczenie, w którym działa przedsiębiorstwo, gdyż tylko przedsiębiorstwa zorientowane na otoczenie mają szanse na osiągnięcie sukcesu w warunkach konkurencji². Modelowy schemat zarządzania marketingowego przedstawia się następująco:

¹ P. Kotler, G. Armstrong, J. Sounders, V. Wong, *Marketing – podręcznik europejski*, Polskie Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 47.

² J. Altkorn (red.), *Podstawy marketingu*, Instytut Marketingu, Kraków 1992, s. 29.

- 1) Analiza sytuacji.
- 2) Prognozy – identyfikacja szans i zagrożeń.
- 3) Ustalanie celów i strategii marketingowej.
- 4) Ustalenie celów krótkookresowych.
- 5) Realizacja i kontrola.

Miasto – gminę, czyli jednostkę samorządową, która jest organizacją typu *non profit*, można traktować jako jednostkę gospodarczą, która ma osiągnąć określone efekty przy możliwie niskich nakładach, natomiast podstawową różnicą między jednostką samorządową a organizacją o charakterze produkcyjno-usługowym jest to, że ma ona ustawowo przypisaną funkcję organu służebnego – użyteczności publicznej w stosunku do mieszkańców swojego regionu.

Produkt marketingowy jednostek administracji publicznej powstaje na podstawie świadomego i umiejętnego operowania wieloma czynnikami pozwalającymi zaspokoić rozpoznane potrzeby, wymagania i interesy rynków docelowych. Może on przybrać postać:

- usługi – zaspokajającej potrzeby konsumentów – zróżnicowanej ze względu na:
 - a) przedmiot zaspokajanych potrzeb,
 - b) proces świadczenia (indywidualny, zbiorowy),
 - c) udział konsumenta w procesie usługowym (bezpośredni, pośredni),
 - d) stopień indywidualizacji cech usług,
 - e) sposób zapłaty;
- osoby – gdy celem jednostek administracji publicznej jest eksponowanie określonej osoby i rozbudzanie dla niej poparcia w środowisku lokalnym (jest to szczególnie ważny element w przypadku jednostek samorządowych i wybieralnych organów państwa);
- idei – gdy działania jednostek administracji publicznej mają na celu propagowanie określonych wzorów zachowań, postaw czy ważnie społecznych potrzeb;
- organizacji – gdy celem jednostek administracji publicznej jest uzyskanie akceptacji społeczeństwa dla jej zamierzeń, skłonienie do korzystania z jej usług, walorów i ofert inwestycyjnych³.

³ B. Iwankiewicz-Rak, *Marketing organizacji niedochodowych. Wybrane problemy adaptacji w warunkach polskich*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1990, s. 98–99.

Jednostki administracji publicznej, działając na styku marketingu politycznego i gospodarczego, oferują głównie usługi o charakterze publicznym. Ta specyficzna forma produktu odznacza się następującymi cechami, pozwalającymi odróżnić je od produktów materialnych:

- niematerialnością,
- nierozłącznością,
- różnorodnością,
- brakiem możliwości składowania,
- częściowym monopolem⁴.

Usługi o charakterze publicznym, świadczone przez jednostki administracji publicznej, najogólniej można podzielić na:

- usługi administracyjne – określone prawem sankcjonującym monopol na świadczone usługi administracyjne na określonym terenie,
- usługi w sferze społecznej – napotykające konkurencję w postaci innych organizacji *non profit*, a działające w sferze nauki (utrzymywanie szkół, przedszkoli), kultury (finansowanie działalności muzeów, teatrów, oper, bibliotek, sportu i turystyki), zdrowia (finansowanie pracy szpitali, przychodni), opieki społecznej,
- usługi w sferze obsługi technicznej – mające na celu utrzymanie ogólnodostępnych obiektów i urządzeń (mostów, dróg), dostawę energii i gazu, utrzymanie czystości i porządku itp.,
- działalność komercyjną – polegającą na aktywnym zarządzaniu posiadanymi zasobami i tworzeniem spółek prawa handlowego w celu uzyskania środków niezbędnych do zrealizowania zaplanowanych celów społecznych⁵.

W odróżnieniu od produktów materialnych, usługi publiczne nie posiadają postaci fizycznej, dlatego jednostki administracji publicznej, opracowując programy marketingowe, powinny zadbać o stworzenie odpowiedniej kompozycji elementów rzeczowych związanych z procesem świadczenia usług urealnianych ofertę. W skład takiej kompozycji powinny wchodzić m.in.: aranżacja, wystrój i wyposażenie techniczne miejsca świadczenia usług (urzędy), kwalifika-

⁴ Z. Mazur, J. Zieziula, *Marketing w administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Biznesu, Nowy Sącz 1999, s. 122.

⁵ E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, PWN, Warszawa 1997, s. 106.

cje, fachowość i prezencja personelu, symbol (godło, herb, znak, nazwa instytucji itp.) oraz cena (uwzględniająca możliwości poszczególnych grup nabywców).

W celu określenia prawidłowego zestawu elementów rzeczowych każda jednostka administracji publicznej powinna wyznaczyć stopień niematerialności świadczonych usług. Można go wyznaczyć poprzez opracowanie listy świadczonych usług i zestawienie ich ze stwierdzeniami mającymi na celu pomiar ich materialności. Wyznaczenie stopnia materialności każdej usługi pozwoli jednostkom administracyjnym skomponować odpowiedni zestaw dowodów rzeczowych, umożliwiających klientom porównanie własnych oczekiwań z rzeczywistą usługą przed jej nabyciem. Dowodami materialnymi usług świadczonych przez jednostki administracyjne są np. dowody osobiste, rejestracyjne, metryki urodzenia, publikacje dotyczące budżetów itp.

Charakterystyczna dla usług nierozłączność procesu świadczenia utrudnia tworzenie kanałów dystrybucji. Klient, uczestnicząc w procesie świadczenia usługi, wraz z pracownikiem jednostki administracyjnej, ma duży wpływ na ostateczny wynik usługi. Jednostki administracyjne, chcąc uzyskać pozytywną ocenę, powinny dbać o wysoki standard oraz profesjonalny poziom obsługi.

Konsekwencją nierozzerwalności procesu świadczenia usług publicznych jest ich różnorodność. Indywidualne podejście pracownika administracji i konsumenta decyduje o tym, że świadczona usługa może za każdym razem być wykonana lub odebrana inaczej. Próby ograniczenia zmienności świadczonych usług publicznych powinny rozpocząć się od określenia jej przyczyn, do których należą m.in.: nieodpowiednie cechy osobowości pracownika, niski poziom szkolenia, nieodpowiedni nadzór, brak komunikacji⁶. Natomiast w celu ujednolicenia świadczonych usług jednostki administracyjne mogą np.: zatrudniać fachowców, szkolić personel oraz umiejętnie motywować go do dobrej pracy, opracowywać określone standardy obsługi klienta, stale kontrolować stopień zadowolenia klientów oraz monitorować proces świadczenia usługi⁷.

Konsekwencją wymienionych wyżej cech jest brak możliwości składowania, wykluczają one bowiem ewentualność wytwarzania na zapas.

⁶ P. Mudie, A. Cottam, *Usługi. Zarządzanie i marketing*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 21–22.

⁷ B. Iwankiewicz-Rak, op.cit., s. 74.

Usługi świadczone przez jednostki administracji publicznej wiążą się także z dużymi ograniczeniami konkurencyjnymi. Rejonizacja i przypisanie konkretnych grup ludności do określonych jednostek administracji publicznych umożliwia stworzenie dokładniejszych planów wykorzystania posiadanych środków oraz zatrudnienia⁸.

Wszystkie produkty (usługi), opracowywane i świadczone przez jednostki administracji publicznej, powinny:

- zaspokajać potrzeby konsumentów w taki sposób, aby odczuwali oni pełną satysfakcję,
- poprawiać warunki bytowe ludności,
- dostarczać mieszkańcom odpowiedniej informacji o jednostkach administracji publicznej i jej funkcjonowaniu,
- wytwarzać korzystny wizerunek jednostek,
- umożliwiać mieszkańcom współudział w funkcjonowaniu jednostek administracji oraz podejmowaniu decyzji⁹.

Uwzględniając wszechobecną standaryzację, stosowanie norm technicznych, ustanawianie wymogów bezpieczeństwa itp., „jakość” można rozumieć jako zdolność do spełniania oczekiwań i potrzeb odbiorcy¹⁰.

Administracja nie cieszy się w Polsce szczególnym zaufaniem obywateli. Dość powszechne jest przekonanie o niskiej jakości świadczonych przez nią usług, niewłaściwym traktowaniu interesantów i braku dostatecznych informacji. Taka administracja odzwierciedla funkcjonujący od lat biurokratyczny model instytucji publicznej, który w ograniczonym stopniu zapewniał sprawność tych instytucji. Praktyka pokazała jego ułomność w postaci takich zjawisk, jak korupcja, swoista „samowystarczalność” administracji, która sama generowała potrzeby kadrowe i infrastrukturalne w oderwaniu od potrzeb społecznych.

Dotychczasowy model administracji opartej na biurokratycznej racjonalności został w większości krajów europejskich zanegowany i zastąpiony przez model menedżerskiego zarządzania publicznego, charakteryzujący się m.in. zorientowaniem na obywatela, oddzieleniem funkcji strategicznych od funkcji

⁸ Z. Mazur, J. Zieziula, op.cit., s. 123.

⁹ W. Siemiński, *O marketingu gminy*, „Wspólnota” 1996, nr 51–52.

¹⁰ K. Opolski, *Strategia jakości w nowoczesnym zarządzaniu bankiem*, INW Olympus CEiRB, Warszawa 1998, s. 25.

operacyjnych, przekazywaniem wykonywania usług publicznych konkurującym ze sobą organizacjom spoza administracji. Obywatele oczekują od urzędników przychylności, usprawnienia pracy w celu skrócenia czasu załatwiania spraw, przejrzystości procedur załatwiania tych spraw, wyczerpującej i zrozumiałej informacji. W Polsce to ostatnie wymaganie wzmocniła jeszcze debata wokół uchwalonej Ustawy o dostępie do informacji publicznej¹¹ i wprowadzone wcześniej przepisy mówiące o jawności działania organów jst. Najogólniej ujmując, model ten opiera się na kilku podstawowych zasadach:

1) Obywatel

W niektórych urzędach tworzone są biura obsługi obywateli oraz prowadzone są działania informacyjne służące wyjaśnianiu procedur obsługi i poznawaniu potrzeb mieszkańców. Jest takich przykładów co najmniej kilkadziesiąt, m.in. biura w Szczecinie, w Urzędzie Gminy Warszawa-Centrum, Urzędzie Miejskim w Gliwicach, system informacji wizualnej będący fragmentem polityki informacyjnej Starostwa w Kamiennej Górze, monitorowanie skarg w Urzędzie Gminy Warszawa-Wawer. Biura obsługi są często pierwszym krokiem w procesie wprowadzania innowacji organizacyjnych nakierowanych na jakość obsługi mieszkańców. Innowacje te spaja w całość system zarządzania jakością zgodny z wymaganiami norm serii ISO 9000:2000. Takie działania wymagają stałego podnoszenia kwalifikacji pracowników i prowadzenia ciągłej oceny ich efektywności. Dziś już nie wystarczy oceniać pracowników z punktu widzenia ich wiedzy i zawodowych kwalifikacji. Niezwykle cenną umiejętnością jest identyfikowanie oczekiwań obywateli, partnerów instytucjonalnych i adaptacja do tego sposobów działania wydziału, biura czy też urzędu.

2) Przejrzysty i sprawny urząd

Obywatele oczekują, by urząd gminy był przyjazny i przejrzysty. Chcą wiedzieć, dlaczego podejmowane są takie a nie inne decyzje dotyczące dotacji, pomocy socjalnej czy zagospodarowania terenu. Paradoksalnie, urzędnicy też niejednokrotnie chcą wiedzieć, jak są podejmowane decyzje i czy istnieje związek między ich czynnościami a działaniami innych części urzędu. Prawie każdy urząd trapi ten sam problem – niedostateczna komunikacja i koordynacja między jego biurami. Jedną z przyczyn jest sztywny podział

¹¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, DzU 2001, nr 112, poz. 1198.

na komórki organizacyjne, sztuczne i „papierowe” mechanizmy koordynacji zapisane w regulaminie organizacyjnym. Bywa, że każdy wydział ma własne metody uzgodnień i wymiany informacji. Urzędem zarządza się poprzez struktury wydziałowe, a nie poprzez realizowane procesy, szczególnie te wykraczające poza granice poszczególnych wydziałów. Takie zarządzanie zwane jest zarządzaniem procesowym. Inaczej mówiąc, na organizację patrzymy poprzez to, jakie procesy realizuje i jaki jest między nimi związek. Takiego podejścia do organizacji wymaga nowa wersja norm serii ISO 9000. Dlatego też system zarządzania jakością oparty o wymagania normy ISO 9001:2000 pozwala organizacjom publicznym odejść od sztywnego, strukturalnego kierowania poszczególnymi komórkami na rzecz zarządzania procesami, jakie są w organizacji realizowane. Takie podejście pozwala na dostosowanie działania organizacji do wymagań klientów, tym samym uzyskania swoistej „wartości dodanej” do tradycyjnych, administracyjnych czynności. Taką wartością dodaną w urzędzie będzie uzyskanie satysfakcji obywateli ze sposobu, w jaki są obsługiwani przy zwykłych czynnościach administracyjnych.

3) Standardy jakościowe usług

Każdą usługę, zadanie publiczne da się opisać w kategoriach standardu, czyli normy, wzorca. Wprowadzenie standardów usług publicznych wraz z systemem wskaźników i metodami pomiaru stopnia realizacji ustalonego standardu jest praktyczną realizacją konstytucyjnego prawa obywateli do otrzymywania ogólnodostępnych usług publicznych o jednakowym poziomie. W praktyce różne organy i jednostki administracji publicznej wykonują obecnie swoje zadania po skrajnie różnych kosztach i w bardzo zróżnicowanym zakresie. System zarządzania urzędem administracji publicznej powinien opierać się na kilku podstawowych zasadach. Oprócz przyjaznego nastawienia do obywateli – klientów urzędu, rozwoju umiejętności pracowników zgodnie z wymogami klientów urzędu, przejrzystości struktury i procedur działania, ważne jest określenie, co i jak wpływa na jakość usług. Ta ostatnia zasada wymaga określenia, jaki jest podstawowy standard tego, co urząd wykonuje – standard wynikający z prawa, organizacji urzędu, jego możliwości. Potem konieczne jest stałe nadzorowanie, czy ustalony standard jest realizowany i czy organizacja potrafi skutecznie reagować, gdy tak się nie dzieje.

Gwarancję, że ten zestaw działań będzie służył doskonaleniu jakości usług, daje wdrożenie systemu zarządzania jakością¹².

Jednostki administracji publicznej, działając na specyficznym rynku usług, napotykają w swej pracy wiele przeszkód, utrudniających utrzymanie jakości oferowanych usług na zadowalającym poziomie. Do najczęstszych przyczyn niskiej jakości świadczonych usług należy zaliczyć:

- nierozdzielność procesów produkcji i konsumpcji oraz wpływ intensywności zaangażowania poszczególnych pracowników w proces świadczenia usług,
- złe rozwiązania organizacyjne (zbyt małe wsparcie ze strony zaplecza),
- błędy popełniane w komunikacji z otoczeniem,
- zły system oceny zarządów i pracowników jednostek administracji publicznej,
- zbyt niski stopień zindywidualizowania usług publicznych.

Uczestnictwo konsumentów w procesie świadczenia usług oraz subiektywny system oceny jakości powodują, że umiejętności pracowników, sposób ich zachowania i ubierania się, wygląd pomieszczeń są czynnikami wpływającymi na ostateczną ocenę. Zazwyczaj zachwianie równowagi między oczekiwaniami klientów a możliwościami jednostek administracji publicznej stanowi przyczynę problemów jakościowych.

Odpowiednio dobrany i przygotowany personel wymaga odpowiedniego wsparcia ze strony pracowników zaplecza, odpowiedzialnych za prawidłowe kształtowanie:

- wyposażenia technicznego i materiałowego,
- wiedzy i umiejętności pracowników świadczących usługi,
- serwisu informacyjnego.

Wszelkie niedokładności oraz niedociągnięcia, powstałe w strefie zaplecza, przenoszone są natychmiast na stanowiska bezpośredniego świadczenia usług.

Przyczyną obniżania oceny jakości usług może być także przyjęty system rozliczania, a także oceny zarządów oraz pracowników jednostki administracji publicznej. Rozliczanie w systemie kadencyjnym powoduje postrzeganie procesu świadczenia usług przez pryzmat oceny realizacji celów w określonym

¹² S. Wysocki, *Przyjazny i sprawny urząd – usługi publiczne dobrej jakości*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 12.04.2004.

czasie. Dla pracowników tak ocenianych jednostek swoistą obsesją staje się konieczność minimalizacji kosztów i zwiększanie wydajności pracy w celu osiągnięcia zaplanowanych zamierzeń. Takie postępowanie owocuje krótkotrwałą pozytywną oceną przełożonych, jednak w dłuższej perspektywie – systematycznym pogarszaniem się tej oceny.

W warunkach polskich poprawa jakości usług oferowanych przez jednostki administracji publicznej jest trudna, ponieważ jest ściśle związana z obowiązującym prawem i kulturą wszystkich organów administracyjnych. Jednak jednostki administracji publicznej, pozostając pod kontrolą publiczną, są zobligowane do stałego monitorowania i pomiaru jakości świadczonych usług. Stała kontrola jakości pozwala w porę wychwycić i usunąć ewentualne błędy, służy również prewencji i usuwaniu podstaw złego funkcjonowania w przyszłości. Każda jednostka powinna ustalać własny system oceny jakości świadczonych usług, z uwzględnieniem kluczowych kryteriów ich oceny. Przedmiotem zainteresowania osób opracowujących systemy oceny jakości usług administracyjnych powinny być systemy oceny stosowane przez klientów, bazujące na takich kryteriach, jak:

- materialność – wygląd zewnętrzny siedziby jednostki, wyposażenie,
- niezawodność – zdolność jednostki do wykonywania obiecanych usług rzetelnie i dokładnie,
- reagowanie – pragnienie udzielania klientom szybkiej i fachowej pomocy,
- kompetencja – wymagane umiejętności i wiedza pracowników jednostki,
- uprzejmość, grzeczność, nienaganny wygląd¹³.

Jednostki administracji publicznej, dążąc do poprawienia jakości oferowanych usług, powinny podjąć działania zmierzające do podnoszenia jakości w całej jednostce.

Ze względu na specyficzne cechy usług oraz subiektywne kryteria ich oceny, ważnym czynnikiem decydującym o jakości usług jest sposób obsługi klienta. Dlatego jednostki administracji publicznej powinny dążyć do stworzenia pozytywnego wizerunku jednostki, budzącego w klientach i kontrahentach poczucie bezpieczeństwa i zaufanie. Taki stan jest silnie uzależniony od profesjonalizmu pracowników utrzymujących bezpośredni kontakt z klientami. Sposób obsługi klienta przez pracowników jednostki jest wynikiem ich predyspozycji

¹³ P. Mudie, A. Cottam, op.cit., s. 119.

osobowościowych lub efektem świadomego wyboru, opartego na założeniu, że określony sposób działania jest w danej sytuacji najbardziej odpowiedni¹⁴.

Literatura

- Altkorn J. (red.), *Podstawy marketingu*, Instytut Marketingu, Kraków 1992.
- Błaut R., *Skuteczne negocjacje: techniki, komunikacja interpersonalna, komunikacja niewerbalna, dialogi*, Centrum Informacji Menedżera, Warszawa 1995.
- Iwankiewicz-Rak B., *Marketing organizacji niedochodowych. Wybrane problemy adaptacji w warunkach polskich*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1999.
- Kotler P., Armstrong G., Sounders J., Wong V., *Marketing – podręcznik europejski*, Polskie Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa 2002.
- Mazur Z., Zieziula J., *Marketing w administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Biznesu, Nowy Sącz 1999.
- Mudie P., Cottam A., *Usługi. Zarządzanie i marketing*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Opolski K., *Strategia jakości w nowoczesnym zarządzaniu bankiem*, INW Olympus CEiRB, Warszawa 1998.
- Siemiński W., *O marketingu gminy*, „Wspólnota” 1996, nr 51–52.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, DzU 2001, nr 112, poz. 1198.
- Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, PWN, Warszawa 1997.
- Wysocki S., *Przyjazny i sprawny urząd – usługi publiczne dobrej jakości*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 12.04.2004.

MARKETING MANAGEMENT ORIENTATION AS A NEW CHALLENGE FOR SELF – GOVERNMENT ENTITIES

Summary

Author of the article introduce the qualification of the part of marketing and his influence on functioning of the territorial council. He explains the essence of the orientation of the marketing management. Next problems introduced in the article are:

¹⁴ R. Błaut, *Skuteczne negocjacje: techniki, komunikacja interpersonalna, komunikacja niewerbalna, dialogi*, Centrum Informacji Menedżera, Warszawa 1995, s. 6.

- the specific of services testified the quality of the marketing product of the public administration,
- the general model quality of administrative services introduced principles on which the activity of the public administration should base.

In the final part of the article author shows the most popular problems relating to services in the public administration and qualifies the ways of the improvement of the quality of services by the the territorial council.

Translated by Jacek Żbikowski