

Katarzyna Rupik

Planowanie marketingowe w zarządzaniu gminą

Ekonomiczne Problemy Usług nr 75, 407-423

2011

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.

dr KATARZYNA RUPIK
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

PLANOWANIE MARKETINGOWE W ZARZĄDZANIU GMINĄ

Streszczenie

Prawne uwarunkowania funkcjonowania gminy sprawiają, że jej autonomia w zakresie wyborów strategicznych (zwłaszcza wybór rynku i oferty wartości dla klienta) jest ograniczona. W artykule podjęto próbę uwzględnienia tych uwarunkowań w procesie planowania marketingowego gminy. Na podstawie definicji marketingu terytorialnego oraz zadań ustawowych gminy sformułowano cel zarządzania gminą jako nadrzędny cel dla planowania marketingowego w gminie. Następnie zidentyfikowano i opisano podstawowe działania w obrębie procesu planowania marketingowego w gminie (wybór rynków, wybór i pozycjonowanie wartości dla klienta oraz określenie efektywnych i skutecznych sposobów tworzenia i dostarczenia wartości dla klienta) w kontekście Nowego Zarządzania Publicznego.

Wstęp

Planowanie jest działaniem projektującym, obejmującym zabiegi o charakterze analitycznym, syntetyzującym i oceniającym. Planowanie w organizacjach polega na formułowaniu celów tychże organizacji, dokonywaniu wyboru sposobów osiągania celów spośród zbioru możliwych metod ich realizacji i na określaniu niezbędnych zasobów oraz źródeł i sposobów ich pozyskiwania¹. Według M. McDonalda i H. Wilsona, plan marketingowy jest efektem procesu planowania marketingowego, obejmującego m.in. wybory strategiczne (tzn. wybór rynków/segmentów docelowych, określenie i pozycjonowanie oferty wartości na tych rynkach) oraz oszacowanie oczekiwanych rezultatów².

¹ L. Krzyżanowski, *Podstawy nauki zarządzania*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 227–229.

² M. McDonald, H. Wilson, *The New Marketing*, 2002, za: M. McDonald, B. Smith, K. Ward, *Marketing due diligence. Reconnecting strategy to share price*, Elsevier 2007, s. 17.

Koncepcja marketingowego zarządzania biznesem, której istotą jest zyskowe zaspokajanie potrzeb klientów, aplikowana jest także w jednostkach samorządu terytorialnego (JST). Owa aplikacja ma (czy też powinna mieć) charakter selektywny z uwagi na specyfikę samorządową. Zysk nie jest tutaj podstawowym celem działania, część usług oferowana jest nieodpłatnie lub częściowo odpłatnie (cena nie jest więc pieniężnym odzwierciedleniem wartości dla klienta), a wpływy ze sprzedaży dóbr i usług nie są źródłem dochodów gminy³. A. Markowski definiuje marketing terytorialny jako rynkowo zorientowaną koncepcję zarządzania miejscem przez władze samorządowe i partnerów, w celu zaspokajania obecnych i przyszłych potrzeb klientów wewnętrznych i zewnętrznych, a sens ekonomiczny tej koncepcji przejawia się we wzmacnianiu bazy ekonomicznej miejsca i większych dochodach budżetowych⁴. Koncepcja marketingowa jednostek samorządu terytorialnego jest urzeczywistniana przez proces rozpoznawania potrzeb społeczności lokalnej oraz efektywne i skuteczne ich zaspokajanie oraz aktywne działania promujące walory i zasoby samorządów skierowane do potencjalnych mieszkańców, inwestorów i turystów. Marketing JST powinien być integralnym elementem kompleksowej polityki jej rozwoju⁵. Szromnik wskazuje, że „marketingowe plany pozyskiwania czynników rozwojowych i wspierające je programy operacyjne należy traktować jako dopełnienie systemu administracyjnego zasilania wewnętrznego i zewnętrznego”⁶. Regulacje prawne, którym podlegają samorządy w Polsce sprawiają bowiem, że proste przeniesienie reguł zarządzania marketingowego (i jego funkcji, w tym planowania) z sektora przedsiębiorstw do sektora samorządowego nie jest możliwe. Gminy, w przeciwieństwie do sektora przedsiębiorstw, nie są autonomiczne w zakresie wszystkich strategicznych wyborów rynkowych. Celem artykułu jest identyfikacja i opis działań w obrębie procesu planowania marketingowego gmin⁷ w kontekście wspomnianej specyfiki JST jako podmiotu planowania marketingowego.

³ A. Sekuła, *Marketing terytorialny*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 273–274.

⁴ *Marketing terytorialny*, red. A. Markowski, Studia KPZK PAN, Tom CXII, Warszawa 2002, s. 108.

⁵ M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Oficyna Wyd. SGH, Warszawa 2007, s. 123–124.

⁶ A. Szromnik, *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2007, s. 51.

⁷ Na podstawie obowiązującej od 1 stycznia 1999 roku w Rzeczypospolitej Polskiej trójstopniowej struktury samorządu terytorialnego, Polska dzieli się na 16 województw, 379 powiatów (65 grodzkich oraz 314 ziemskich) i 2479 gminy (306 miejskich, 597 miejsko-wiejskich i 1576

Wybór rynków i określenie wartości dla klienta – mieszkańcy jako specyficzny i kluczowy rynek gminy

Jednym z najistotniejszych wyborów w planowaniu marketingowym jest określenie strategii pola produktowo-rynkowego (tzn. jaką ofertę wartości będziemy dostarczać oraz komu – którym atrakcyjnym, w tym zyskownym, segmentem rynku ją dostarczymy). Autonomia gminy w zakresie tych wyborów jest mocno ograniczona, ponieważ istnieje jeden specyficzny rynek, któremu gmina zobowiązana jest dostarczać zdywersyfikowany portfel produktowo-usługowy.

Ten specyficzny rynek to mieszkańcy danej gminy. Jedną z typologii rynków docelowych w marketingu terytorialnym lokuje mieszkańców w obrębie sfery II rynku wewnętrznego⁸. W świetle obowiązujących przepisów w Polsce mieszkańcy gminy są dość nietypowym rynkiem klientów, ponieważ konstytuują gminę i wybierają zarządzających nią w ich imieniu, co sprawia, że występują w roli przypominającej właściciela. Ustawa o samorządzie gminnym określa gminę jako wspólnotę samorządową (którą tworzą mieszkańcy gminy) oraz terytorium⁹. Tym samym gmina nie jest sprowadzona tylko do obszaru, ale jest terytorialnym związkiem samorządowym i odnosi się przede wszystkim do ludzi, którzy tworzą wyodrębnione zrzeszenie¹⁰. Mieszkańcy gminy, w wyborach powszechnych, wybierają członków rady gminy (organ o charakterze uchwalodawczym) oraz szefa zarządu (wójt/burmistrz/prezydent – organ wykonawczy), którzy realizują zadania gminy (własne i zlecone)¹¹. Zadania własne gminy obejmują zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty¹², a więc mieszkańców tworzących gminę. Ustawa definiuje ponadto portfel produktowo-usługowy, który gmina zobowiązana jest dostarczać tej wspólnocie poprzez realiza-

wiejskich). Min. Spraw Wewnętrznych i Administracji, www.administracja.mswia.gov.pl/portal/adm/118/843/Samorzad_terytorialny_w_Polsce.html.

⁸ Rynek wewnętrzny obejmuje sferę I (pracownicy instytucji i przedsiębiorstw samorządu terytorialnego) oraz sferę II (osoby fizyczne, przedsiębiorstwa, instytucje lokalne, zamieszkujące lub funkcjonujące w danej jednostce terytorialnej). Natomiast rynek zewnętrzny dzieli się na sferę I, obejmującą podmioty krajowe spoza jednostki terytorialnej (osoby fizyczne, przedsiębiorstwa, instytucje) oraz sferę II, obejmującą podmioty zagraniczne. Za: A. Szromnik, *Marketing terytorialny...*, s. 61.

⁹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 1990, nr 16, poz. 95, art. 1.

¹⁰ Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1990, s. 6, za: L. Borowiec, *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2007, s. 22.

¹¹ L. Borowiec, *Controlling w realizacji usług...*, s. 23–25.

¹² Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym..., art. 7.

cję zadań własnych, które można określić terminem „usługi publiczne”¹³. Zadania własne gminy to zatem sprawy dotyczące¹⁴:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymaniu czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadków komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- lokalnego transportu zbiorowego,
- ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- edukacji publicznej,
- kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- targowisk i hal targowych,
- zieleni gminnej i zadrzewnej,
- cmentarzy gminnych,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- wspierania i upowszechnianie idei samorządowej,
- promocji gminy,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

¹³ Usługą publiczną jest każda czynność administracji publicznej związana z dostarczeniem mieszkańcom określonego dobra. Za: L. Borowiec, *Controlling w realizacji usług...*, s. 40.

¹⁴ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym..., art. 7.

Tak więc w planowaniu marketingowym gminy, w przypadku mieszkańców, trudno mówić o strategicznych wyborach marketingowych (wybór atrakcyjnych rynków i określenie wartości oferowanej tym rynkom), ponieważ obsługa tego rynku jest narzucona gminie przepisami prawa. Definicja gminy oraz zadania jej przypisane sprawiają, że nie może ona, tak jak przedsiębiorstwo komercyjne, zawęzić oferty wartości dla klientów z tego rynku – musi zapewnić pełen asortyment usług publicznych bez względu na opłacalność poszczególnych rodzajów działalności. Gmina nie może także zrezygnować z obsługi tego rynku nawet wtedy, gdy jest to nieatrakcyjne z perspektywy osiąganego „zysku”.

Zasadniczo analiza atrakcyjności rynku (poprzedzająca wybór rynków docelowych przez przedsiębiorstwa) nie ma wpływu na wybór rynkowy gminy w przypadku mieszkańców. Ponadto analiza rynku mieszkańców gminy jest trudna z uwagi na różnorodność rozwiązań w zakresie wynagrodzenia za świadczone przez gminę usługi publiczne. Jest to związane ze specyfiką usług publicznych oraz przepisami regulującymi kwestię dochodów gminy oraz wspomnianymi już zadaniami gminy, które wpływają na odmiennosc zarządzania gminą w porównaniu z zarządzaniem przedsiębiorstwem. Wśród istotnych cech odróżniających gminę (zwłaszcza jako podmiot na rynku mieszkańców) od przedsiębiorstwa znajdują się:

- a) nieobecność zysku jako miary działalności (a więc i celu w planowaniu – przyp. autora);
- b) mniejsza zależność finansowa od klientów nabywających usługi (publiczne);
- c) brak konkurencji dla gminy jako podmiotu odpowiedzialnego za świadczenie usług publicznych (monopol gminy);
- d) możliwość dostępu do środków finansowych z budżetu centralnego;
- e) znaczenie wpływów politycznych¹⁵.

Usługi publiczne obejmują kilka rodzajów ofert różniących się m.in. kwestią odpłatności i ceny:

1. Usługi techniczne/komunalne: służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb bytowych, są powszechnie dostępne. Obejmują usługi: zaopatrzenie w media, kanalizacyjne, gospodarowanie odpadami, utrzymanie porządku i czystości, usługi transportu zbiorowego, utrzymania dróg gminnych, cementarnictwa, utrzymania zieleni publicznej oraz mieszkalnictwa komunalnego. Usługi te najczęściej są odpłatne lub częściowo odpłatne dla klientów.

¹⁵ Ibidem, s. 51, 47.

2. Usługi społeczne: służą zaspokajaniu potrzeb społecznych mieszkańców. Obejmują edukację, ochronę zdrowia, opiekę i wychowanie, upowszechnianie kultury, kultury fizycznej, opiekę społeczną i bezpieczeństwo publiczne. Usługi te najczęściej świadczone są z wykluczeniem ceny i wymagają finansowania ze środków publicznych (w tym przez środki z budżetu centralnego).
3. Usługi administracyjne: świadczone są przez urząd gminy, a klient nie ma swobody wyboru dostawcy tych usług. Należą do nich usługi ewidencyjne, wydawanie pozwoleń i decyzji, obsługa podatkowa w zakresie lokalnym. Usługi te są zwykle częściowo odpłatne – klient uiszcza najczęściej opłatę za wydanie danego dokumentu¹⁶.

W ofercie wartości dla klienta – mieszkańca gminy – funkcjonują więc zarówno usługi, za które pobierane są bezpośrednie opłaty (przez urząd gminy i powiązane z nią jednostki organizacyjne lub współpracujące przedsiębiorstwa), jak i usługi, za które gmina nie pobiera opłat bezpośrednio od klienta. Gmina otrzymuje jednak specyficzne wynagrodzenie pośrednie od swoich mieszkańców w formie udziału w placonym przez nich podatku dochodowym od osób fizycznych PIT (w tabeli 1 przedstawiono źródła dochodów własnych gmin w Polsce). Dochody własne gminy są jedną z pozycji dochodów gmin. Źródłami dochodów własnych są wpływy z podatków lokalnych i udział w podatkach stanowiących budżet państwa (PIT i CIT), wpływy z opłat oraz z dochodów majątkowo-kapitałowych gminy. Poziom dochodów własnych gmin z reguły jest niewystarczający do sfinansowania zakresu realizowanych przez nie zadań, dlatego niezbędny jest sprawnie funkcjonujący mechanizm zasilania zewnętrznego budżetu (poprzez przekazywanie subwencji i dotacji). Zasilenie zewnętrzne daje gminom stabilne źródło dochodów, ale jednocześnie powoduje ich uzależnienie od administracji rządowej, która ma wpływ na wysokość i terminy przekazywania tych dochodów¹⁷.

Oprócz dochodów własnych gmina może uzyskiwać następujące rodzaje dochodów:

- a) subwencja ogólna (podzielona na części: wyrównawczą, równoważącą¹⁸ oraz oświatową), przeznaczona na finansowanie zadań własnych, wypłacana przez skarb państwa;

¹⁶ Ibidem, s. 42–45.

¹⁷ M. Smoleń, *Budżet samorządu terytorialnego jako instrument realizacji zadań gminy na przykładzie gminy Lipinki*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 11, s. 38.

¹⁸ Finansowaną ze środków wpłacanych przez gminy bogatsze do budżetu państwa (tzw. jano-sikowe), wspomagającą gminy biedniejsze.

- b) dotacje z budżetu państwa (celowe i rozwojowe, w tym inwestycyjne), służące finansowaniu zarówno zadań własnych, jak i zadań zleconych (w tym dotacje udzielane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej);
- c) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi;
- d) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej;
- e) inne środki¹⁹.

Tabela 1

Dochody własne gminy

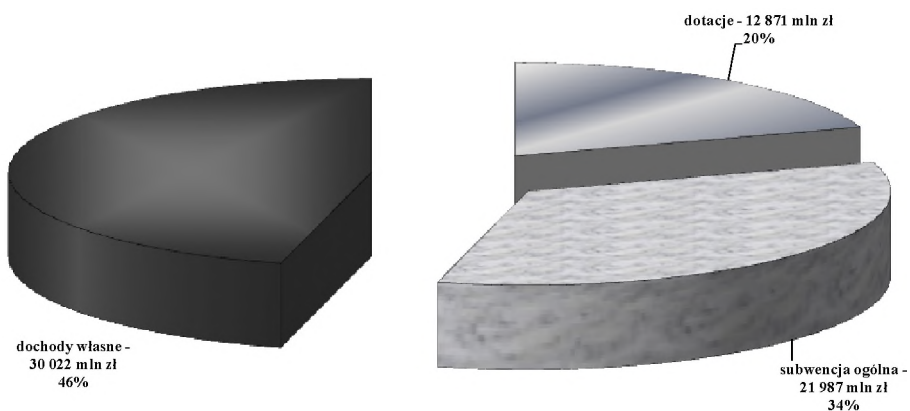
Pozycja dochodów	Rodzaje dochodów
Wpływy z podatków lokalnych	Od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych
Udział w podatkach stanowiących dochód państwa	Udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy wynoszący 39,34% oraz udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze gminy wynoszący 6,71% (jeśli podatnik posiada zakład/oddział lub spółkę zależną na terenie gminy, a siedziba znajduje się poza tą gminą, wówczas gmina ma udział w części wpływów z podatku CIT od tego podatnika, określonej proporcjonalnie do liczby pracowników zatrudnionych w tym zakładzie/oddziale na podstawie umowy o pracę)
Wpływy z opłat	Skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowiskowej i od posiadania psów, eksploatacyjnej, za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, adiacenckiej, z innych opłat, dochody z kar pieniężnych i grzywien
Dochody majątkowo-kapitałowe	Dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów; dochody z majątku gminy (jego sprzedaży najmu, dzierżawy)

Źródło: opracowanie na podstawie: Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU z 2003, nr 203, poz. 1966, z późn. zm., art. 4, 9 i 10; M. Smoleń, *Budżet samorządu terytorialnego jako instrument realizacji zadań gminy na przykładzie gminy Lipinki*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 11, s. 37–38.

Dochody własne stanowią największą pozycję w strukturze dochodów gmin (w 2009 r. łącznie stanowiły 46% dochodów gmin w Polsce – rys. 1). Dochody z podatków (lokalnych i państwowych) mają podstawowe znaczenie w strukturze dochodów własnych gmin. W 2009 r. dochody z podatków łącznie stanowiły 75% dochodów własnych gmin w Polsce, w tym dochody z tytułu udziału w PIT stanowiły największą pozycję dochodową (wynoszącą 33% dochodów

¹⁹ Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003, nr 203, poz. 1966, z późn. zm., art. 3, 7 oraz 8.

własnych oraz 15% dochodów ogółem)²⁰. W przyszłości rola dochodów z podatków może wzrosnąć, co jest związane z ograniczaniem dotacji celowych i zwiększaniem udziału we wpływach z PIT i CIT. Jeśli więc brać pod uwagę strukturę dochodów gmin, okazuje się, że rynek mieszkańców jest kluczowy dla gminy nie tylko z powodu regulacji prawnych (definicja gminy i narzucone zadania wobec mieszkańców), ale także z powodu wartości jaką generuje w postaci podatku PIT.



Rys. 1. Struktura dochodów gmin w Polsce w 2009 r.

Źródło: Ministerstwo Finansów, *Sprawozdania budżetowe, Informacja z wykonania budżetów gmin za 4 kwartały 2009 roku*, www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5.

Nadrzędnym celem planowania marketingowego w gminie jest wobec tego dostarczanie korzyści wspólnocie samorządowej, zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Chodzi tu o tworzenie możliwie najlepszego środowiska życia mieszkańców, a cel ten składa się z kilku celów cząstkowych, w tym tworzenia jak najlepszych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości mieszkańców i istniejących podmiotów gospodarczych oraz nowych inwestorów²¹, co przełoży się na wzrost zamożności mieszkańców. W tej działalności gmina może i powinna prowadzić działalność m.in. na rynkach zewnętrznych, gdzie stosowanie zasad zarządzania marketingowego (w tym planowania) nie jest już tak ograniczone, jak w przypadku rynku mieszkańców.

²⁰ Ministerstwo Finansów, *Sprawozdania budżetowe, Informacja z wykonania budżetów gmin za 4 kwartały 2009 roku*, www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5.

²¹ M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne...*, s. 75.

Wybór rynków i określenie wartości dla klientów zewnętrznych gminy

W odniesieniu do rynków docelowych gminy istnieje specyficzna obligatoryjność, jeśli chodzi o rynek kluczowy: potrzeby wspólnoty samorządowej (ogółu mieszkańców), muszą być zaspokajane przez jednostkę samorządu terytorialnego, jaką jest gmina. Niemniej jednak gmina może i powinna „obsługiwać” także klientów reprezentujących inne rynki, jeśli takie działania przyniosą korzyść wspólnocie samorządowej (przyczynią się do realizacji celu nadrzędnego gminy).

Ph. Kotler i inni wymieniają trzy zasadnicze rynki zewnętrzne: inwestorów, gości/turystów oraz mieszkańców/rezydentów²². Rynek inwestorów obejmuje przedsiębiorstwa z różnych branż (np. z nowych przemysłów znajdujących się we wczesnej fazie cyklu życia, niezagrożonych schyłkowością czy też branż podobnych/komplementarnych wobec biznesu funkcjonującego w obrębie gminy)²³. Rynek gości obejmuje bardzo wiele różnych segmentów turystów. W podstawowej typologii rynku turystyki, według celu podróży, wyróżnia się segmenty: wypoczynek, a w jego obrębie zwiedzanie/objazd (*touring*), pobyt na wsi (*country*), pobyt w miastach/turystyka miejska (*city break*) oraz słońce i plaża (*sun&beach*); odwiedziny u krewnych i znajomych (VFR) oraz podróże służbowe/biznesowe (MICE) (w ramach tego segmentu wyróżnia się konferencje/kongresy, podróże motywacyjne, wystawy/targi oraz spotkania korporacyjne)²⁴. Rynek potencjalnych mieszkańców/rezydentów może obejmować m.in. segmenty młodych rodzin o wysokich dochodach, studentów, emerytów, pracowników z określonymi kompetencjami, profesjonalistów w określonych dziedzinach (np. naukowcy fizycy), a także inwestorów traktowanych jako potencjalni rezydenci. Samorządy mogą pozyskiwać klientów z atrakcyjnych segmentów docelowych, zniechęcając jednocześnie innych,

²² Ph. Kotler, Ch. Asplund, I. Rein, D. Haider, *Marketing places Europe: How to attract investments, industries, residents and visitors to cities, communities, regions and nations in Europe*, Financial Times Prentice Hall, Pearson Education Ltd., London 2001, s. 33.

²³ Gminy mogą m.in. oferować korzystne warunki podatkowe, infrastrukturalne inwestorom (przykłady subsydiowania działalności nowych inwestorów znane są już od lat 20. XX w., kiedy to intensywne subsydiowanie inwestorów przez miasta kanadyjskie czy amerykańskie nazywano „kupowaniem przemysłów”), m. in. w postaci specjalnych stref ekonomicznych, klastrów itd. Za: S.V. Ward, *Selling Places The Marketing and Promotion of Town and Cities 1850–2000*, Studies in History, Planning and the Environment Series, E&FN Spon, London 2002, s. 144.

²⁴ Na przykład w „Strategii Rozwoju Krajowego Produktu Turystycznego” wskazano 5 obszarów turystyki polskiej o najwyższym potencjale: turystyka w miastach i kulturowa, turystyka biznesowa, rekreacyjna/aktywna/specjalistyczna, turystyka na terenach wiejskich oraz turystyka przygraniczna i tranzytowa. Za: *Marketingowa strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2008–2015*, Polska Organizacja Turystyczna, Dokument przyjęty przez Radę Polskiej Organizacji Turystycznej 16.10.2008 r., Warszawa 2008, s. 24–49.

mniej atrakcyjnych klientów do osiedlenia się na danym obszarze (np. niektórych imigrantów, bezdomnych), co oczywiście może wzbudzać pewne kontrowersje²⁵.

Celem marketingowego zarządzania gminą w obrębie zewnętrznych rynków docelowych jest wzrost bazy dochodowej gminy oraz stworzenie bądź umocnienie atutów gminy, które przyczynią się do dalszego powiększania bazy dochodowej. Gmina konkuruje o klientów z rynków zewnętrznych z innymi miejscami. Musi więc oferować taką wartość dla tych klientów, którą będą oni postrzegać jako bardziej atrakcyjną w porównaniu z wartością oferowaną przez konkurentów gminy. Gmina, dokonując wyborów w zakresie pozycjonowania wartości na rynkach zewnętrznych, powinna uwzględniać szerszy zakres planistyczny. Strategia pozycjonowania powinna być spójna z długookresową strategią rozwoju gminy (i zawartą tu polityką demograficzną, społeczną, gospodarczą itd.), a także celami strategicznymi, zawartymi w dokumentach wyższych szczebli samorządu terytorialnego (np. strategia rozwoju województwa) czy też związków międzygminnych²⁶, co pozwoli gminie osiągać efekty synergiczne.

W odniesieniu do rynków zewnętrznych gmina posiada więc pełną swobodę, zarówno jeśli chodzi o ich wybór, jak i strategię konkurowania i pozycjonowania wartości na tych rynkach. Według A. Klasika, w strategii konkurencyjnej jednostki terytorialnej zawarty jest wybór profilu przewagi konkurencyjnej nad rywalizującymi jednostkami, na który składa się zestaw silnych stron jednostki oraz portfela działalności strategicznej, będącej przedmiotem rywalizacji z innymi jednostkami, na który składają się grupy produktów i rynków docelowych²⁷. Różnorodność klientów na rynkach zewnętrznych i ich interesów sprawia, że nie jest możliwe zaspakajanie wszystkich ich potrzeb na jednakowo wysokim poziomie. Według J. Pasiecznego, nie powinno się nawet podejmować takiej próby, gdyż grozi to rozproszaniem środków i nieuchronnymi konfliktami. Właściwym rozwiązaniem jest natomiast specjalizacja i kształtowanie wyraźnego profilu gminy²⁸. Wśród profili gmin występujących w Polsce ziden-

²⁵ Ph. Kotler, Ch. Asplund, I. Rein, D. Haider, *Marketing places Europe...*, s. 259.

²⁶ Przykładem takiego związku jest Górnośląski Związek Metropolitalny.

²⁷ *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. A. Klasik, F. Kuźnik, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Katowice 2001, s. 55.

²⁸ O profilu można mówić wówczas, gdy działalność, w której specjalizuje się gmina zapewnia jej znaczne przyplwy środków spoza jej obszaru. Za: J. Pasieczny, *Profile gmin w Polsce – zarządzanie rozwojem i zmianami*, Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 143.

tyfikowano: profil przemysłowy, rolniczy, mieszkaniowy, turystyczny oraz usługowy²⁹ (tab. 2).

Tabela 2

Cechy i korzyści poszczególnych profili strategicznych gmin

Profil	Cechy	Korzyści
Przemysłowy	Nagromadzenie działalności biznesowej (w tym wytwórczej) w gminie i znaczący odsetek mieszkańców zatrudnionych w ramach tej działalności	Znaczna część produkcji jest sprzedawana poza terenem jednostki terytorialnej, przysparzając jej wpływów z eksportu. Rozwój działalności przemysłowej prowadzi na ogół zarówno do wzrostu dochodów gminy w sposób bezpośredni (podatki i udziały w podatkach), jak i pośredni (efekty mnożnikowe)
Rolniczy	Duży udział zatrudnionych w rolnictwie oraz niski poziom urbanizacji. Dochody gminy zwykle ograniczone (niskie podatki od nieruchomości rolnych), a koszty świadczenia usług komunalnych stosunkowo wysokie z uwagi na niską gęstość zaludnienia i rozproszenie zabudowy	W gminach, w których występują wysokotowarowe, duże gospodarstwa rolne pojawiają się zazwyczaj zakłady przetwórstwa rolno-spożywczego i działalność towarzysząca, co tworzy dodatkowe miejsca pracy. Efektem jest bezpośredni i pośredni wzrost dochodów gminy
Mieszkaniowy	Określony komfort życia, atrakcyjny rynek pracy w gminie (inwestycje przyciągające pracowników i mieszkańców), a także dostępność atrakcyjnych warunków naturalnych (dających możliwość rekreacji, spędzania czasu wolnego)	Napływ nowych mieszkańców powoduje wzrost dochodów gminy. Rosną dochody z udziału w podatkach od osób fizycznych, znacznie wyższe są również sumy osiągnięte z podatków od nieruchomości. Pozytywnym efektem jest także wzrost popytu na niektóre usługi w mieście, co przyczynia się do tworzenia miejsc pracy i poprawy koniunktury
Turystyczny	Dostępność atrakcji turystycznych, zarówno naturalnych (położenie, ukształtowanie powierzchni, walory uzdrowiskowe), jak i historycznych, architektonicznych, rozrywkowych itd.	Wzrost poziomu życia na skutek rozwoju ruchu turystycznego. Wysoki poziom reinwestowania dochodów z turystyki na terenie gminy (znaczna część komercyjnej bazy turystycznej jest własnością lokalnych przedsiębiorców)
Usługowy	Wysoki poziom przedsiębiorczości wśród mieszkańców i procesy sukcesji firm. Bogactwo i zróżnicowanie zasobów ludzkich. Zwykle zlokalizowane blisko metropolii, z których płynie popyt na usługi i dobra oferowane w gminie	Dochody gmin są często wyższe i bezpieczniejsze niż jednostek o innych profilach, różnorodność oferowanych usług sprawia, że ograniczone jest ryzyko pogorszenia się sytuacji gminy w przypadku wystąpienia kryzysu w jednej branży

Źródło: opracowanie na podstawie J. Pasieczny, *Profile gmin w Polsce – zarządzanie rozwojem i zmianami*, Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 167–228.

²⁹ Autor przeprowadził badania przypadków, poddając dwuetapowej analizie 21 gmin polskich. Ibidem, s. 90–94.

W procesie kształtowania profilu strategicznego gminy kluczowe wydaje się zdefiniowanie tzw. unikatowych cech sprzedaży (*USP – Unique Selling Points*)³⁰ w odniesieniu do wybranego segmentu klientów. Polega to na określeniu tożsamości gminy (jej wyróżników, istotnych dla klienta), a następnie komunikowaniu tej tożsamości w celu kształtowania pożądanego wizerunku i marki danej gminy. Wyróżniki tożsamości gminy to takie jej cechy, które w sposób istotny wyróżniają ją na rynku spośród konkurencyjnych miejsc, tworząc jej unikatowość, indywidualność i charakter³¹.

Powyższe podejście do pozycjonowania wartości na zewnętrznych rynkach docelowych gminy, ukierunkowane na realizację celu nadrzędnego, jakim jest korzyść wspólnoty samorządowej, poprzez absorpcję środków (czy szerzej zasobów) zewnętrznych, przyczynia się do wzrostu efektywności i skuteczności działań promocyjnych. Niestety nie wszystkie samorządy stosują takie podejście. Jak zauważają Kotler i inni, gminy często realizują działania promocyjne bez wcześniejszej diagnozy wizerunku i określenia celów komunikacji na poszczególnych rynkach³². W polskich gminach dostrzega się jeszcze inny problem, związany z intensywnym wydatkowaniem środków na promocję w okresach kampanii przedwyborczej, adresowanej *de facto* do mieszkańców – wyborców. Tego typu działania, poprawiające wizerunek aktualnych „włodarzy” gminy, raczej trudno uznać za efektywne i skuteczne w realizacji nadrzędnego celu gminy³³. Problematyka efektywności i skuteczności w marketingowym zarządzaniu gminą jest częścią szerszego dyskursu, toczącego się zarówno w dziedzinie zarządzania marketingowego (nacisk na policzalność efektów i kosztów marketingu), jak i zarządzania publicznego.

³⁰ W przypadku przedsiębiorstwa, USP to unikatowa cecha (lub cechy) oferty, którą firma promuje na swoim rynku docelowym w sposób agresywny i ciągły. Za: Ph. Kotler, G. Armstrong, J. Saunders, V. Wong, *Marketing. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa 2002, s. 504.

³¹ A. Stanowicka-Traczyk, *Instrumenty strategii kształtowania wizerunku na przykładzie miast polskich*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 3, s. 55; E. Glińska, M. Florek, A. Kowalewska, *Wizerunek miasta od koncepcji do wdrożenia*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 39–40.

³² Ph. Kotler, Ch. Asplund, I. Rein, D. Haider, *Marketing places Europe...*, s. 25.

³³ W tym miejscu warto przypomnieć, że „promocja gminy” stanowi jedno z zadań własnych gminy. Wydaje się, że takie sformułowanie zadania przyczynia się do traktowania promocji jako samodzielnego obszaru zarządzania gminą, słabo powiązanego z jej zamierzeniami strategicznymi, zamiast traktowania promocji jako narzędzia komunikacji w ramach strategii pozycjonowania wartości na rynkach docelowych (komunikowania walorów, wyróżników tożsamości gminy) w celu zwiększenia bazy dochodowej gminy.

Określenie efektywnych i skutecznych sposobów tworzenia i dostarczania wartości dla klienta

We współczesnym zarządzaniu publicznym dynamicznie rozwija się nurt określany jako Nowe Zarządzanie Publiczne (*New Public Management* – NPM). Istota NPM polega na zmianie orientacji zarządzania organizacjami publicznymi z nakładów i procedur na osiąganie wyników, przyjęcie orientacji strategicznej oraz wprowadzenie mechanizmów rynkowych. W konsekwencji konieczne jest opracowanie strategii, ustalenie celów, przygotowanie programów realizacji tych celów, dostosowanie struktury organizacyjnej i struktury finansowania do wymagań realizacji programów, pomiaru wyników działalności oraz oceny osiągnięć³⁴. Według T. Strąka, cechą NPM jest podejście holistyczne, w którym poszukuje się odpowiedzi na pytanie dotyczące oczekiwań interesariuszy co do rezultatów, jakie powinna dostarczać organizacja publiczna. Jednostki sektora publicznego kreują wartość dla obywateli (ang. *value for citizens*), jeżeli są skuteczne, czyli w rezultacie swych działań wypełniają cele ustawowe i spełniają oczekiwania swoich interesariuszy oraz są efektywne, to znaczy robią to z zaangażowaniem jak najniższych środków³⁵. Zwraca się jednak uwagę na konieczność selektywnej adaptacji podejścia NPM, w formie modelu mieszanego, administracyjno-rynkowego, ponieważ samorząd terytorialny zaspakaja te potrzeby społeczne, w których rynek okazuje się zawodnym mechanizmem alokacji zasobów³⁶. Konieczne jest więc z jednej strony, zachowanie niezbędnego zakresu nadzoru i kontroli nad działalnością samorządów, z drugiej zaś, zapewnienie pożądanej elastyczności ich działania umożliwiającej dostosowanie świadczonych przez nie usług do zróżnicowanych i zmieniających się potrzeb społecznych³⁷. Wskazuje się, że udział elementów rynkowych może być zróżnicowany w zależności od rodzaju usług publicznych:

- a) w zarządzaniu usługami komunalnymi udział elementów rynkowych może być znaczny, ale powinien być zróżnicowany w zależności od rodzaju i charakteru tych usług (dominujący w oczyszczaniu miast, a bardzo ograniczony w wodociągach i kanalizacji);

³⁴ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Oficyna Wyd. SGH, Warszawa 2007, s. 28.

³⁵ T. Strąk, *Zarządzanie wartością w sektorze publicznym. Model Public Service Value*, w: *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2009, s. 281–282.

³⁶ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego...*, s. 68–69.

³⁷ *Ibidem*.

- b) w zarządzaniu usługami społecznymi udział elementów rynkowych także powinien być różnicowany w zależności od ich rodzaju i charakteru (najwyższy w kulturze, a najniższy w opiece społecznej);
- c) w zarządzaniu usługami administracyjnymi elementy rynkowe mają znaczenie marginalne³⁸.

W planowaniu marketingowym gminy, oprócz wyboru rynków docelowych oraz wyboru i pozycjonowania wartości na tych rynkach (co składa się na ogólną strategię marketingową), konieczne jest wskazanie efektywnych i skutecznych sposobów realizacji strategii i osiągania zamierzonych celów. Z tym etapem procesu planowania, niezbędnym dla realizacji pozostałych funkcji zarządzania gminą (wdrażania i kontrolowania realizacji planu), gminy mają chyba największy problem. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy można wymienić:

1. Obowiązujące w Polsce przepisy dotyczące budżetów JST narzucające klasyfikację budżetową, zgodnie z którą dochody i wydatki muszą być zaliczone do odpowiednich działów, rozdziałów i paragrafów. Taki układ umożliwia porównanie struktury dochodów i wydatków czy porównanie międzyokresowe, ale nie pozwala na pomiar skuteczności czy efektywności działań podejmowanych w obrębie poszczególnych celów czy programów³⁹. Gminy mogą stosować inne metody budżetowania (np. budżet zadaniowy⁴⁰), ale oznacza to dla nich równoległe opracowywanie tych dokumentów (budżety zadaniowe mogą być prezentowane w formie załączników do uchwał budżetowych opracowanych tradycyjnie).
2. Niechęć władz lokalnych wobec wyznaczania mierzalnych celów i ich dokumentowania, co mogłoby zwiększać zakres społecznej kontroli i ryzyko ewentualnego rozliczenia za niską skuteczność w realizacji celów⁴¹.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Cz. Rudzka-Lorentz, J. Sierak, *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym...*, s. 138.

⁴⁰ Istotą budżetu zadaniowego (*Performance budget* – budżet wyników, *Result-oriented budget* – budżet zorientowany na efekty) jest wprowadzenie zarządzania wydatkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na rzecz osiągania określonych efektów, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników. W budżecie zadaniowym opracowuje się kilkuletnie projekcje wydatków publicznych na poszczególne zadania oraz opracowuje się część „sprawnościową”. W części tej wskazuje się, jakim celom służyć mają wydatki publiczne i przy pomocy jakiego miernika będzie oceniany efekt, a także jaki jest pożądany poziom efektu w okresie objętym projekcją. Dla porównania, w budżecie tradycyjnym, w części dotyczącej wydatków, przedstawia się planowane wydatki na okres jednego roku dla poszczególnych pozycji klasyfikacji budżetowej. Za: *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce...*, s. 9–10, 42.

⁴¹ P. Bednarek, *Controlling w zarządzaniu gminą*, PWE, Warszawa 2007, s. 51.

3. Różnorodność i trudność w kwantyfikacji efektów działań gminy, zwłaszcza w przypadku efektów średnio- i długookresowych, określanych odpowiednio jako efekty oddziaływania i wpływu⁴², które można badać ustalając stopień zadowolenia mieszkańców lub jakość dostarczonych usług publicznych. Pozwala to ocenić władze lokalne z punktu widzenia skuteczności osiągnięcia oczekiwanych efektów w różnych dziedzinach życia wspólnoty⁴³.

Mimo zasygnalizowanych problemów, funkcjonują już w Polsce gminy, które stosują budżet zadaniowy w systemie planowania w celu racjonalizacji wydatków publicznych. Już na etapie planowania dokonuje się tu identyfikacji kosztów i efektów realizacji określonych celów strategicznych gminy. Następnie, w trakcie programowania, cele te są uszczegółowiane i tworzony jest harmonogram realizacji celów operacyjnych wraz z planem niezbędnych zasobów ludzkich i materialnych⁴⁴. W planowaniu zasobów istotne jest, z punktu widzenia podniesienia efektywności, jakości usług publicznych i obniżenia obciążeń budżetu gminy, świadome kształtowanie przez gminę rynku dostawców usług publicznych. Fakt, że gmina jest odpowiedzialna za podaż określonych usług publicznych nie oznacza bowiem bezpośredniej konieczności ich realizacji. Wśród sposobów realizacji zadań gminy wymienić można bowiem:

- a) wykonywanie zadań przez własne jednostki organizacyjne (urząd gminy czy jednostki budżetowe);
- b) powierzanie realizacji zadań gminnym osobom prawnym (w tym spółkom z udziałem gminy);
- c) przekazanie zadań do realizacji, w drodze umowy, organizacjom i instytucjom spoza sektora budżetowego;
- d) wykonywanie zadań w formie partnerstwa publiczno-prywatnego⁴⁵.

Współpraca gminy w zakresie świadczenia usług publicznych z dostawcami z sektora pozabudżetowego jest możliwa zwłaszcza w przypadku usług, w których występuje wysoki udział elementów rynkowych, np. w zakresie niektórych

⁴² Efekty działalności gminy dzieli się na: (a) efekty natychmiastowe (określane również jako „produkty”), będące mierzalnymi efektami świadczonych usług publicznych i wyrażone w jednostkach naturalnych (np. liczba wydanych praw jazdy); są one przedmiotem zainteresowania przede wszystkim kadry kierowniczej gminy i mogą być wykorzystane do ustalenia technicznej efektywności działania urzędu oraz (b) efekty średnio- i długookresowe, oznaczające zmiany stanu otoczenia, dotyczące głównie jakości życia wspólnoty samorządowej, a wynikające z podjętych przez władze lokalne działań ukierunkowanych na realizację strategii gminy. Za: P. Bednarek, *Controlling w zarządzaniu gminą...*, s. 76.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Kraków jest pierwszym miastem w Polsce, które zaczęło stosować budżetowanie zadaniowe. Za: Ibidem, s. 55–57.

⁴⁵ Ibidem, s. 15.

usług komunalnych. Dla przykładu, współpraca w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie realizacji projektu nie wymaga finansowania środkami gminy (czy długiem publicznym⁴⁶), a ponadto, jak pokazują doświadczenia brytyjskie, całkowite koszty projektu PPP są niższe o 11–17% od kosztów projektu realizowanego metodą tradycyjną⁴⁷.

Podsumowanie

W kontekście ustawowych uwarunkowań funkcjonowania gminy oraz wytycznych NZP, celem marketingu terytorialnego (a jednocześnie celem planowania – jednej z funkcji zarządzania gminą na podstawie tej koncepcji), jest skuteczne i efektywne zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej (ogółu mieszkańców) poprzez świadczenie zdywersyfikowanego, również określonego ustawowo w formie zadań własnych, pakietu usług publicznych. Świadczenie większości tych usług nie generuje dla gminy bezpośrednich przychodów, a wiele z nich jest nieopłacalnych z czysto ekonomicznego punktu widzenia, stąd zysk nie jest miarą działalności gminy. Koszty świadczenia usług publicznych gmina pokrywa z uzyskanych dochodów (zarówno własnych, zwykle niewystarczających, jak i zewnętrznych – m.in. subwencja i dotacje z budżetu państwa). By świadczyć usługi publiczne skutecznie i efektywnie gmina może starać się zwiększać swoje dochody i/lub obniżać koszty świadczenia tych usług. Może w tym celu wykorzystać m.in. marketingowe reguły działania na rynkach zewnętrznych, rozumianych według paradygmatu marketingu relacyjnego bardzo szeroko (klienci oraz pozostali partnerzy, z którymi gmina może współdziałać w obrębie sieci). Na zewnętrznych rynkach klienckich (goście, inwestorzy, potencjalni mieszkańcy) gmina może pozyskiwać atrakcyjnych klientów, którzy wzmocnią jej bazę zasobową poprzez:

⁴⁶ Ma to ogromne znaczenie w sytuacji dynamicznego wzrostu długu publicznego Polski, w tym długu zaciąganego przez jednostki samorządu terytorialnego (co często związane jest z realizacją projektów unijnych i koniecznością dofinansowania tych projektów przez JST) oraz zapowiadanego ograniczenia możliwości zaciągania długu publicznego przez JST od 2013 r. (obecnie łączna kwota długu gminy na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem w tym roku, a łączna kwota obsługi długu publicznego wraz ze splatą rat kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok dochodów gminy. Za: Ustawa o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r., DzU nr 249, poz. 2104, art. 169 i 170.

⁴⁷ B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 50. Oszczędności w zakresie kosztów całkowitych występują mimo, że niektóre koszty cząstkowe mogą być wyższe, np. koszt kapitału w PPP jest 2–3% wyższy niż koszt długu publicznego, z uwagi na wyższe ryzyko kredytodawców. Za: E.R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, Oficyna Wolters Kluwer, Kraków 2008, s. 39.

- a) wzrost dochodów własnych gminy, zarówno bezpośredni (podatki i opłaty lokalne), jak i pośredni (np. zatrudnienie mieszkańców gminy w nowym przedsiębiorstwie przyczyni się do wyższych dochodów z PIT, wzrost liczby turystów spowoduje wzrost popytu konsumenckiego w gminie i może skutkować wzrostem dochodów z CIT);
- b) wykreowanie lub umocnienie walorów gminy (i jej wizerunku), co podnosi jej konkurencyjność i ułatwia skuteczną rywalizację o klientów z innymi miejscami.

Gmina może ponadto podejmować współpracę z partnerami biznesowymi, zlecając im świadczenie części usług publicznych, dzięki czemu obniża obciążenia budżetowe.

Na zakończenie warto podkreślić, że gmina powinna zarządzać portfelem klientów także na rynkach wewnętrznych. W artykule, z uwagi na ograniczenia objętości, odniesiono się tylko do jednego specyficznego rynku wewnętrznego – mieszkańców, jednak gmina może aktywnie wpływać na pozostałe rynki, np. wspierając konkurencyjność działających w niej przedsiębiorstw, w celu zwiększenia własnej bazy dochodowej.

MARKETING PLANNING IN COMMUNITY MANAGEMENT

Summary

Legal conditions for community functioning limit its autonomy in strategic choices (mainly in choosing the market and customer value). An attempt to meet those conditions in community marketing planning is undertaken in the paper. The main objective for community management, which is also the objective for marketing planning, has been formulated basing on place marketing definitions and statutory community tasks. Then main activities within marketing planning process in community have been identified and described (choosing the markets, choosing and positioning the customer value and identifying efficient and effective means for creating and delivering customer value) in the context of New Public Management.