

Anna Kołomycew

Promocja w działalności administracji publicznej : przykład gmin powiatu tarnobrzeskiego

Polityka i Społeczeństwo nr 7, 90-99

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.

Anna Kołomycew

**PROMOCJA W DZIAŁALNOŚCI
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
(PRZYKŁAD GMIN
POWIATU TARNOBRZESKIEGO)**

Wstęp

Nowoczesną administrację publiczną winny cechować otwartość i demokratyczny charakter struktur, skuteczność, wydajność oraz przedsiębiorczość (Płoskonka 2008: 171). Oczekuje się, że organy publiczne będą faktycznym kreatorem przedsiębiorczości, inicjującym i wpływającym na przebieg procesów rozwojowych na podległym ich władztwu obszarze. Organy administracji publicznej, chcąc sprostać wciąż rosnącym wymaganiom społeczeństwa, muszą włączyć w procesy „tradycyjnego” administrowania nowe, proaktywne i profesjonalne formy (Osiński 2008: 38)

Zdaniem J. Osińskiego (2008: 40–41) doskonałym obszarem działań administracji publicznej, w którym można stosować nowatorskie rozwiązania i modele zarządzania, dotąd właściwe podmiotom sektora prywatnego (zwłaszcza narzędzia marketingowe), jest płaszczyzna informacyjno-promocyjna.

**1. Promocja jako instrument działania
w administracji publicznej**

Promocja to jeden z instrumentów komunikacji marketingowej, funkcjonujący obok produktu, ceny i dystrybucji, a więc jest pojęciem o węższym znaczeniu niż komunikacja marketingowa, z którą często i błędnie jest utożsamiana (Szymoniuk 2006: 16). Jest to działalność informująco-nakłaniająca, kreująca popyt lub/i tworząca pozytywny

wizerunek marki i oferenta, którym może być zarówno przedsiębiorstwo, organizacja, jak i instytucja publiczna (Szymoniuk 2006: 16). Informacyjny charakter promocji wskazuje także definicja Kotlera, określająca ją jako szereg czynności podejmowanych w celu poinformowania o cechach produktu (usługi) czy przekonania do nabycia go (Kotler 1994: 90).

Przytoczone definicje wskazują, że promocja jednostek administracji publicznej jest po prostu formą komunikacji pomiędzy jej strukturami a otoczeniem zewnętrznym. Umożliwia ona przekazanie informacji o planowanych działaniach, posiadanej ofercie oraz sposobach finansowania zadań publicznych (Mazur, Zieziula 1999: 183).

Zamykając kwestie definicji promocji jednostek administracji publicznej, należy zwrócić uwagę, iż termin „promocja administracji publicznej” obejmuje całokształt działań o charakterze promującym daną jednostkę administracji publicznej, a więc tak działania skierowane na zewnątrz, jak i prowadzone w obrębie sfery wewnętrznej danej struktury administracyjnej.

2. Specyfika, cele i formy działań promocyjnych administracji publicznej

Specyfika działań administracji publicznej powoduje, że nie można bezpośrednio przełożyć i zastosować form promocji, które sprawdziły się w przypadku przedsiębiorstw prywatnych. Jednostki administracji publicznej wprawdzie są podmiotem gospodarki rynkowej i zasady ekonomii mają zastosowanie również w ich przypadku, jednak oferta sektora publicznego ma nieco inny charakter niż podmiotów komercyjnych. W dalszym ciągu większość produktów i usług oferowanych przez administrację publiczną różnych szczebli cechuje niematerialność oraz społeczna użyteczność (Mazur, Zieziula 1999: 183).

Specyficzny charakter oferty administracji publicznej powoduje konieczność modyfikacji i dywersyfikacji form promocji stosowanych w sektorze prywatnym. Biorąc po uwagę typ produktu (usługi) administracji publicznej oraz kierunek (usytuowanie adresata) potencjalnych działań promocyjnych, można za Sekułą wskazać na promocję:

- gospodarczą wewnętrzną i zewnętrzną,
- społeczną wewnętrzną i zewnętrzną,
- kulturową wewnętrzną i zewnętrzną (Sekuła 2008: 289).

Celem promocji o charakterze gospodarczym ukierunkowanej do wewnątrz jest kreowanie przedsiębiorczości podmiotów określonego obszaru. Działania na zewnątrz mają natomiast na celu przyciągnąć kapitał, turystów, ułatwić lokalnym przedsiębiorcom partycypację w gospodarczym otoczeniu zewnętrznym i budowie partnerskich relacji z innymi pomiotami.

Działania promocyjne – społeczne w wymiarze wewnętrznym – mają tworzyć struktury społeczeństwa obywatelskiego, budować więzi, tożsamość członków społeczności lokalnych z obszarem. Zewnętrzne działania promocyjne mają utrwalać pozytywny obraz rozwoju danej jednostki.

W przypadku promocji kulturowej wewnętrznej celem jest wzmacnianie tożsamości w oparciu o spójność kulturową, tradycję i obyczaje. W sferze zewnętrznej istotne jest propagowanie lokalnej kultury jako specyficznego produktu.

Działania promocyjne w ogóle, a zwłaszcza w administracji publicznej dysponującej publicznymi środkami muszą być prowadzone w sposób zaplanowany, ekonomiczny i profesjonalny. Nie oznacza to, że działania promocyjne zawsze przynoszą oczekiwane efekty. Dlatego tak ważne jest określenie celów działań, właściwy dobór środków i form promocji oraz przeznaczenie odpowiednich zasobów finansowych (por. Sekuła 2008: 289–290).

Zdaniem Pabiana promocja (w tym jednostek administracji publicznej) ma dwa główne cele, będące w zasadzie jej funkcjami: informacyjny i podbudzający (Pabian 2008: 32). Dopiero w ich obrębie można doszukiwać się celów bardziej szczegółowych. I tak w ramach działań promocyjnych o charakterze informacyjnym ważne jest zaznajomienie rynku z charakterem instytucji publicznej i jej ofertą (por. Wiktor 2001: 46). Istotą pobudzania jest z kolei wywarcie wpływu na postawy i decyzje odbiorców, by skłonić ich do nabycia lub skorzystania z ofertowanych produktów i usług.

Przekaz administracji publicznej musi trafić do konkretnego odbiorcy (indywidualnego i zbiorowego). Dookreślenie audytorium wymusza modyfikację przekazu administracji publicznej zarówno na płaszczyźnie treści, jak i formy. Efektywność działań promocyjnych podnosi uprzednia analiza dotychczasowego wizerunku administracji, jaki funkcjonuje w opinii publicznej (Mazur, Zieziula 1999: 186–187).

Działania promocyjne wymagają wykorzystania odpowiedniego zestawu instrumentów, który obejmuje reklamę (w tym prasową,

radiową, telewizyjną, wystawienniczą, upominkową – gadzety reklamowe), public relations i publicity, promocję bezpośrednią, sponsoring oraz inne specjalne formy promocji (np. direct mail) (Szromnik 2007: 208). W przypadku jednostek terytorialnych w Polsce najczęściej występujące formy promocji to reklama (z reguły w postaci gadżetów, folderów i ulotek), ilustrowane albumy-przewodniki danego obszaru oraz szeroko rozumiana oferta informacyjna (np. biura/stanowiska ds. promocji) (Szromnik 2007: 208). Często spotykaną formą działań promocyjnych administracji – zwłaszcza lokalnej – są imprezy okolicznościowe (np. „dni miasta/gminy”, pikniki, inne imprezy sezonowe).

Bardziej wyszukane działania promocyjne są kapitałochłonne. Knecht traktuje je jako „dobrą inwestycję” (Knecht 2006: 162). Promocja nie może być traktowana jako kolejny zbędny wydatek z budżetu jednostki publicznej. Nie może być również tą grupą działań administracji publicznej, na której można „zaoszczędzić”, zlecając realizację pracownikom administracji zamiast profesjonalnym podmiotom. Podobnie jak dobre inwestycje, tak i dobrze przygotowane działania promocyjne przynoszą w perspektywie oczekiwane efekty. Niemniej jednak warto tę inwestycję powierzyć profesjonalistom ze względu na konieczność długofalowych i nieprzerwanie prowadzonych działań, które nie byłyby zależne od zmieniających się sytuacji w jednostce administracji, np. kryzys, zauważalny postęp, zmiany kadrowe czy różnego rodzaju naciski i wpływy.

3. Wykorzystanie instrumentów promocji w gminach powiatu tarnobrzeskiego

Formy promocji stosowane w gminach powiatu tarnobrzeskiego¹ nie różnią się od rozwiązań obserwowanych w innych jednostkach o podobnym charakterze. W zasadzie wszystkie gminy powiatu wyspecjalizowały się w jednej formie promocji, jaką są działania reklamowe. Lokalne władze rzadko wykorzystują sponsoring, sporadycznie patrolując i służąc materialnym wsparciem imprez sportowych czy kulturalnych. Pozostałe narzędzia promocji i kreowania wizerunku administra-

¹ Powiat tarnobrzeski położony jest w północnej części województwa podkarpackiego, powstał w 1998 r. w drodze reformy administracyjnej. Obejmuje cztery gminy: miasto i gminę Nowa Dęba, miasto i gminę Baranów Sandomierski, gminę Grębów i gminę Gorzyce.

cji samorządowej, jak public relations czy publicity, są wprawdzie realizowane, jednak nie do końca profesjonalnie. Za kontakty z mediami odpowiedzialne są w omawianych gminach wyznaczone osoby (z reguły zajmujące się promocją gminy) bądź też zadania z zakresu public relations pozostają w gestii sekretarzy gmin. Tylko w gminie Nowa Dęba od niedawna zwoływane są comiesięczne konferencje prasowe (strona www gminy Nowa Dęba).

Gminy powiatu tarnobrzeskiego nie wykorzystują też promocji bezpośredniej jako instrumentu działań promocyjnych. Może być stosowana w przypadku imprez wystawienniczych czy targów promocyjnych, w których gminy nie brały jak dotąd udziału. Niemniej jednak za promocję bezpośrednią uznać można także funkcjonowanie stanowisk ds. promocji czy punktów informacyjnych w urzędach, gdzie występuje bezpośredni kontakt przedstawiciela administracji z obywatelem, turystą, lokalnym przedsiębiorcą czy potencjalnym inwestorem. Od jakości obsługi klienta zależy wizerunek administracji samorządowej.

Ze względu na krótką formę niniejszego artykułu analizie zostaną poddane wyłącznie najbardziej charakterystyczne rozwiązania w zakresie promocji zaobserwowane w gminach powiatu tarnobrzeskiego (zob. tabela 1). Dane o gminach zostały zebrane na podstawie ankiet przeprowadzonych w jednostkach w okresie luty–kwiecień 2007 i uzupełnione aktualnymi informacjami dostępnymi na stronach internetowych gmin, w lokalnej prasie oraz danymi pozyskanymi bezpośrednio od pracowników administracji.

Tabela 1. Formy promocji w gminach powiatu tarnobrzeskiego

Nazwa gminy			
Nowa Dęba	Baranów Sandomierski	Gorzyce	Grębów
1	2	3	4
Stanowiska ds. promocji			
w ramach referatu organizacyjnego – 2 pracowników ds. promocji	samodzielny referat ds. promocji, inwestycji, pozyskiwania środków oraz spraw obronnych, bhp i zarządzania kryzysowego, od 2006 r.	2-osobowe stanowisko ds. promocji i programów pomocowych, od 2007 r.	samodzielne stanowisko ds. promocji i sportu, od 2006 r.

1	2	3	4
Gadzetki reklamowe			
broszury, foldery, długopisy, kalendarze, koszulki, kubki z logo, artykuły biurowe	foldery, broszury informacyjne, kubki, torebki, kalendarze, artykuły biurowe, „witacze”, filmy reklamowe w TV Polonia i TV4	„witacze” przy drogach gminnych, tablica informacyjno-promocyjna, tablice okolicznościowe, publikacje nt. gminy wydane przy wsparciu władz	brak informacji
Lokalne pisma promocyjno-informacyjne			
„Nasze Sprawy” – bezpłatny kwartalnik	„Gazeta Gminy Baranów Sandomierski” – miesięcznik, coroczny informator budżetowy „Skąd mamy pieniądze i na co je wydajemy?”	„Chata. Pismo kulturalno-histeryczne” „Nasze Forum”	w gminie nie wydaje się pisma
Imprezy promujące w gminach			
w ciągu roku 42 imprezy, m.in. Dni Nowej Dęby, Przegląd Zespołów Folklorystycznych, Sobótki plenerowe, Turniej Mikołajkowy, Uli-Noga, Streetball	imprezy sezonowe, m.in. Dni Baranowa, Bieg Nadwiślański, Spływ kajakarski, Piknik na rozpoczęcie sezonu i Beaujolais Nouveau (zamek w Baranowie)	najbardziej popularne: Dni Gorzyc, Gminne spotkania z kulturą, Piknik rodzinny i wiele innych imprez okolicznościowych	Gminny Przegląd Kolęd i Pastoralek, Konkurs Plastyki Bożonarodzeniowej, Minilista Przebojów, Konkurs Tenisa Stołowego i inne
Strony internetowe gmin			
<ul style="list-style-type: none"> • aktualizowane informacje nt. gminy • akty prawne • informacje praktyczne • kontakt z władzami • www.nowadeba.pl 	<ul style="list-style-type: none"> • aktualizowane informacje o gminie • akty prawne • kontakt z władzami • „i-jarmark gminny” • portal ogłoszeniowo-aukcyjny • filmy promujące gminę • Wirtualne Muzeum • www.baranowsandomierski.pl 	<ul style="list-style-type: none"> • nieciekawa szata graficzna • bogata oferta informacyjna • wzory dokumentów do pobrania • wersje elektroniczne pism • www.gorzyce.itl.pl 	<ul style="list-style-type: none"> • nieaktualna • większość załączników jest nieaktywna lub w przebudowie • www.grebow.com.pl

1	2	3	4
Międzynarodowe kontakty gmin			
gminy partnerskie: Ploemur (Francja) Fermoy (Irlandia) Suhowola (Ukraina)	brak współpracy międzynarodowej	gmina partnerska: Deggingen	brak współpracy międzynarodowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet przeprowadzonych w gminach powiatu tarnobrzeskiego 2 IV 2007.

W zakresie reklamy i gadżetów reklamowych wyróżniają się gminy Nowa Dęba i Baranów Sandomierski. Gadżety reklamowe w Nowej Dębie są najbardziej zróżnicowane i co ważne – przygotowane w profesjonalny sposób. Podobnie jeżeli chodzi o foldery i broszury informacyjne. Są bardzo estetyczne i często wydawane (średnio co rok), dzięki czemu zawarte w nich informacje są aktualne (ankieta – gmina Nowa Dęba).

Z kolei gmina Baranów Sandomierski jako jedyna zdecydowała się na telewizyjną kampanię reklamową. Spoty promujące jednostkę pojawiły się w telewizji Polonia oraz TV 4. Gmina posiada również bardzo ciekawe gadżety reklamowe. Atrakcyjność reklamy wynika ze specyfiki gminy, na którą składają się zabytki przyrodnicze i historyczne, m.in. zamek zwany „małym Wawelem”.

Lokalne pisma są formą promocji skierowaną bardziej do społeczności lokalnej niż do turystów czy inwestorów i w zasadzie dominuje w nich czynnik informacyjny niż promocyjny. W Nowej Dębie wydawane są od 1994 r. „Nasze Sprawy”, kwartalnik samorządowy, dostępny także w wersji elektronicznej, zaś w Baranowie Sandomierskim wydawany jest miesięcznik „Gazeta Gminy Baranów Sandomierski” oraz informator budżetowy skierowany do mieszkańców gminy „Skąd mamy pieniądze i na co je wydajemy?”, corocznie wydawany i finansowany z budżetu jednostki. Ogólnodostępność (możliwość pobrania wersji elektronicznej) i nieodpłatna forma pism powodują, że są one istotnym źródłem informacji o wydarzeniach w gminach, decyzjach władz, planowanych inwestycjach i kierunkach rozwoju jednostek.

Narzędziem promocji o szerokim zasięgu oddziaływania są strony internetowe gmin. Niestety, gminy nie do końca wykorzystują możliwości, jakie daje Internet. Najgorzej wypada gmina Grębów, której strona jest nieciekawa, nieaktualna, a większość załadek w przebudowie (od 2–3 lat!). Strony pozostałych trzech gmin są na bieżąco aktualizowane, zawierają szereg informacji dotyczących gminy, władz i lokal-

nych wydarzeń. Zaopatrzone są w zakładki z informacjami praktycznymi (rozkłady jazdy, sposoby załatwiania spraw w urzędach, adresy najbardziej potrzebnych placówek itd.). Na stronach gmin powiatu tarnobrzeskiego znajdują się również komunikaty władz, wykazy przedsiębiorców, organizacji pozarządowych oraz istnieje możliwość kontaktu z władzami gminy za pośrednictwem strony, np. moduł „Pytania do burmistrza” (gminy Nowa Dęba i Baranów Sandomierski).

Najbardziej rozbudowana i atrakcyjna wizualnie jest strona gminy Baranów Sandomierski. Nowatorskim rozwiązaniem było zamieszczenie lokalnego katalogu ogłoszeniowego i aukcyjnego „i-jarmark”. Interesującym pomysłem zwłaszcza dla turystów jest Wirtualne Muzeum Lasowiackie. Dzięki fotografiom, rysom historycznym i filmom możliwe jest „zwiedzanie” obszaru kultury lasowiackiej (strona – Baranów Sandomierski).

Współpraca międzynarodowa jednostek samorządowych jako forma promocji miała na celu przyciągnięcie zagranicznych turystów i przedsiębiorców, a w związku z tym pozyskanie zagranicznego kapitału. Dwie z gmin powiatu tarnobrzeskiego – Nowa Dęba i Baranów Sandomierski – zdecydowały się na tę formę promocji.

Nowa Dęba jest związana umowami partnerskimi z trzema zagranicznymi jednostkami. Pierwszą była francuska jednostka – Ploemur. Współpracę władz lokalnych poprzedziła wieloletnia wymiana młodzieży z sekcji badmintonu (Informacja... 2003). W 2002 r. kontakty zostały sformalizowane, a za cele współpracy uznano: rozwój społeczno-gospodarczy, kulturę, sport i edukację (Uchwała... 2002). Kurtuazyjne wizyty samorządowców u zagranicznych partnerów stały się przyczyną zarzutów pod adresem władz. Oskarżenia dotyczyły pominięcia wymiany młodzieży i ograniczenia współpracy do wizyt i rewizyt lokalnych decydentów, które poza obciążaniem gminnego budżetu niczego pozytywnego nie wносиły (*Urzednicy...* 2005).

W 2003 r. do współpracy włączono irlandzką jednostkę Fermoy (Umowa... 2003). Pomimo kilku lat funkcjonowania partnerstwa nie pojawili się oczekiwani inwestorzy zagraniczni. Mimo braku sukcesów gmina zdecydowała się nawiązać kolejne partnerstwo w 2005 r. z ukraińską jednostką Suhowola, deklarując identyczne cele jak w przypadku wcześniejszych jednostek (Uchwała... 2005). Władze gminy podkreślają, że współpraca przebiega pomyślnie i służy wymianie doświadczeń (Lewicka 2008: 19). Niemniej jednak trudno zaobserwować wymierne efekty partnerskiej współpracy.

Gmina Gorzyce współpracuje od 1999 r. z niemieckim Deggingen (ankieta – Gorzyce). Cele nawiązanego partnerstwa były podobne jak w przypadku gminy Nowa Dęba. Dotyczyły wymiany doświadczeń w zakresie funkcjonowania samorządów i lokalnej administracji, obserwacji doświadczeń partnera oraz promocji polskiej jednostki za granicą, jak i pozyskania zagranicznych inwestorów (Umowa... 1999).

Podsumowanie

Przykład gmin powiatu tarnobrzeskiego pokazuje, że jednostki lokalne, prowadząc działania promocyjne, ograniczają się do najbardziej popularnych form reklamowych (gadżetów i folderów), wydawania samorządowych pism, prowadzenia strony internetowej oraz nawiązywania współpracy zagranicznej. W działaniach tych brakuje profesjonalizmu i długofalowego planowania. Istotnym problemem w zakresie promocji gmin jest zupełnie nieprzemyślany sposób dystrybuowania form reklamowych, a w niektórych przypadkach nieumiejętne wykorzystanie tak uniwersalnego instrumentu w celach informacyjno-promocyjnych, jakim jest Internet.

Prowadzenie działań promocyjnych jest nie tylko obowiązkiem gmin, ale i warunkiem kreowania przewagi konkurencyjnej oraz budowy atrakcyjności inwestycyjnej jednostek. W dobie rywalizacji o kapitał zewnętrzny istotne jest umiejętne wykorzystanie przez lokalnych decydentów wszelkich możliwych środków, dzięki którym można pozyskać przedsiębiorców, inwestorów, a także przychylność i akceptację lokalnej społeczności dla podejmowanych działań.

Bibliografia

- Ankiety przeprowadzone w gminach powiatu tarnobrzeskiego (Baranów Sandomierski, Gorzyce, Grębów, Nowa Dęba) 2 IV 2007.
- Informacja burmistrza o współpracy pomiędzy francuskim Ploemeur a Nową Dębą, Urząd Miasta i Gminy Nowa Dęba – 15 V 2003 r.
- Knecht Z., 2006, *Public relations w administracji publicznej. Teoria, praktyka, badania*, Warszawa.
- Kotler P., 1994, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie, kontrola*, Warszawa.
- Lewicka J., 2008, *Trzy nagrody*, „Nasze Sprawy”, nr 52.
- Mazur Z., Zieziula J., 1999, *Marketing w administracji publicznej*, Nowy Sącz.
- Osiński J., 2008, *Administracja publiczna a gospodarka regionalna i lokalna* [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Warszawa.

- Pabian A., 2008, *Promocja. Nowoczesne środki i formy*, Warszawa.
- Płoskonka J., 2008, *Zarządzanie przez rezultaty jako metoda wykonywania zadań publicznych administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa.
- Sekuła A., 2008, *Marketing terytorialny* [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Warszawa.
- Strona www gminy Baranów Sandomierski, www.baranowsandomierski.pl
- Strona www gminy Gorzyce, www.gorzyce.itl.pl
- Strona www gminy Grębów, www.grebow.com.pl
- Strona www gminy Nowa Dęba, www.nowadeba.pl
- Szromnik A., 2007, *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Kraków.
- Szymoniuk B., 2006, *Komunikacja marketingowa. Instrumenty i metody*, Warszawa.
- Uchwała Rady Miejskiej w Nowej Dębie w sprawie współpracy Gminy Nowa Dęba z miastem Ploemeur we Francji z dnia 11 września 2002 roku, nr LIII/391/2002.
- Uchwała Rady Miejskiej w Nowej Dębie w sprawie współpracy ze wsią Suhowola z 18 VIII 2005 r., nr XLIII/294/05.
- Umowa o współpracy partnerskiej między gminami i miastami Nowa Dęba, Fermoy, Ploemeur z 20 VIII 2003 r.
- Umowa o współpracy pomiędzy gminą Gorzyce a Deggingen z 31 VIII 1999, Gorzyce.
- Urzednicy wygrzyżli sportowców*, „Echo Dnia” z 16 VIII 2005.
- Wiktor J., 2001, *Promocja. System komunikacji przedsiębiorstwa z rynkiem*, Warszawa.