

Paweł Szeremet

Zastosowanie marketingu społecznego w realizacji zadań własnych administracji samorządu gminnego

Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu 27, 345-353

2012

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.

PAWEŁ SZEREMET

Uniwersytet Szczeciński

**ZASTOSOWANIE MARKETINGU SPOŁECZNEGO
W REALIZACJI ZADAŃ WŁASNYCH
ADMINISTRACJI SAMORZĄDU GMINNEGO**

Streszczenie

W dzisiejszych czasach organy samorządu terytorialnego stają się w coraz większym stopniu jednym z kluczowych podmiotów kształtujących warunki dla szeroko pojmowanego rozwoju oraz zadowolenia społecznego. Sprawne i skuteczne działanie, ale również zasoby intelektualne i materialne wprost przekładają się na życie obywateli. Odpowiednie wprowadzenie marketingu społecznego i wykorzystanie jego narzędzi może pomóc w lepszej komunikacji ze społeczeństwem, poprawie relacji z mieszkańcami oraz wyjaśnieniu obywatelom konieczności podejmowania pewnych decyzji.

Wprowadzenie

Koniec XX wieku w Polsce zaowocował istotnymi przemianami politycznymi, społecznymi i gospodarczymi. Bardzo ważna dla kształtowania poziomu jakości życia mieszkańców była reforma administracyjna z 1 stycznia 1999 roku. Wprowadziła ona strukturę trzystopniowego podziału terytorialnego (gmina, powiat, województwo) i miała na celu m.in. ograniczenie roli wojewody oraz nadanie większych kompetencji organom samorządu terytorialnego wraz z przyznaniem im dodatkowych środków finansowych.

W dzisiejszych czasach administracja publiczna rozumiana także jako organy samorządu terytorialnego staje się w coraz większym stopniu jednym z kluczowych podmiotów kształtujących warunki dla szeroko pojmowanego rozwoju. Sprawność i skuteczność jej działania, ale także posiadane zasoby

zarówno intelektualne, jak i materialne przekładają się wprost na jakość życia obywateli, możliwości rozwijania przez nich gospodarczej i społecznej aktywności oraz poziom ich zaufania do władzy publicznej. Równie ważnym wyróżnikiem działań administracji publicznej, obok ekonomicznej sprawności i skuteczności, jest oparcie ich na wartościach konstytuujących podwaliny ładu demokratycznego i instytucji społeczeństwa obywatelskiego, jak również zasada subsydiarności.

Krytyczne podejście większości społeczeństwa do usług świadczonych przez organy samorządu terytorialnego i związane z nim zarzuty marnotrawienia pieniędzy, niedostatku potrzebnych usług, zbyt wysokich podatków, niedostatecznej opieki medycznej, pogarszającego się stanu infrastruktury, powolnego czasu realizacji inwestycji publicznych i innych można zaobserwować w większości regionów nie tylko w Polsce. Dlatego tak istotna jest poprawa efektywności (postrzeganej i rzeczywistej), aby zaspokoić potrzeby obywateli, zdobyć ich zaufanie i poparcie.

Należy pamiętać, iż polityka sektora publicznego ze względu na demokratyczne wybory nie ma gwarancji trwałości istnienia, a jej zadania nie mają gwarancji finansowania. W związku z tym urzędy, podobnie jak przedsiębiorstwa, powinny myśleć strategicznie, kreować nowe sposoby sprawnego działania, wprowadzać innowacje, a także promować swoje zalety, by stały się widoczne dla społeczeństwa.

1. Samorząd gminny

W aktualnym systemie prawnym RP głównym ogniwem samorządu terytorialnego jest właśnie gmina. Konstytucja RP akcentuje to, stwierdzając, że: „podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina” (art. 164 ust. 1). Ze stwierdzenia tego wynikają określone konsekwencje:

1. Samorząd gminny powinien mieć większość kompetencji w zdecentralizowanej strukturze samorządu. Na tym szczeblu koncentruje się bowiem życie lokalne, a jednostka ma swoje miejsce zamieszkania i pracy.

2. W razie wątpliwości, do kogo należy dane zadanie lub kompetencja na szczeblu lokalnym, należy przyjąć domniemanie kompetencji gminy.

3. Na tym szczeblu powinna być zlokalizowana infrastruktura zaspokajająca podstawowe potrzeby jednostki w zakresie oświaty, kultury, zdrowia, opieki społecznej itp.¹

¹ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 107.

Organem wykonawczym gminy w zależności od jej wielkości i rodzaju jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Nie jest to jednak wykonawstwo w sensie technicznym, ponieważ zajmuje się tym cały urząd. Do głównych funkcji powierzonych wójtowi należy m.in. określenie sposobu wykonywania uchwał, gospodarowanie mieniem komunalnym, a także wykonywanie budżetu. Władzę ustawodawczą stanowi rada gminy, w skład której wchodzi radni wybrani w wyborach powszechnych na 4-letnią kadencję. Zadania rady to m.in. uchwalanie budżetu, programów gospodarczych i podatków gminnych oraz sprawowanie kontroli nad działalnością gminną. Dobra współpraca tych dwóch organów przy odpowiednim zaangażowaniu mieszkańców może zagwarantować odpowiedni rozwój gminy.

Gmina jednak to nie tylko jednostka samorządu terytorialnego, ale także pełnoprawny uczestnik rynku, który prowadzi różnorodną działalność, posiada określone zasoby i wykorzystuje je w interesie mieszkańców. Jednym z głównych jej zadań jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców, m.in. poprzez realizację zadań własnych zdefiniowanych przez ustawę o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku. W szczególności obejmują one sprawy:

- 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, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów 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 zadrzewień,
- 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 upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych oraz wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej,
- promocji gminy,
- współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (DzU nr 96, poz. 873, z późn. zm.),
- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw².

Można zauważyć, że z jednej strony administracja świadczy usługi publiczne o strategicznym znaczeniu dla społeczeństwa (drogi, ulice, mosty, wodociągi i zaopatrzenie w wodę, ochrona zdrowia), a z drugiej tzw. usługi niezbędne, których realizacji ze względu na brak odpowiednich środków nie podejmuje się sektor prywatny. Najlepszym przykładem tego typu usług może być pomoc społeczna.

2. Marketing społeczny

Metody wpływu na decyzje klienta stosowane są powszechnie przez przedsiębiorstwa nastawione na zysk, a także organizacje non profit. Jednak bez względu na charakter działalności głównym celem orientacji marketingowej powinna być koncentracja na kliencie i jego potrzebach.

Początek marketingu społecznego datuje się na lata 70. XX wieku, kiedy w 1971 r. w magazynie „Journal of Marketing” ukazał się artykuł Philipa Kotlera i Geralda Zaltmana jako pierwszy zajmujący się tą tematyką. Pokazano

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 2001, nr 142, poz. 1591, art. 7.

w nim, że techniki wykorzystywane w marketingu komercyjnym mogą być wykorzystane również w sektorze społecznym. Autorzy zdefiniowali marketing społeczny, jako „projektowanie, wprowadzanie i kontrola programów, które wpływają na akceptację społecznych idei oraz zawierają elementy planowania, produktu, ceny, promocji, dystrybucji i badań marketingowych”.

Koncepcja marketingu społecznego polega na określeniu potrzeb, wymagań i interesów rynków docelowych oraz dostarczeniu pożądanego zadowolenia w sposób bardziej efektywny i wydajny niż konkurenci, przy jednoczesnym zachowaniu lub podniesieniu dobrobytu konsumentów i społeczeństwa³. Innymi słowy – celem marketingu społecznego jest lepsze społeczeństwo. Cel ten może zostać osiągnięty za pomocą technik marketingowych wraz z innymi naukami społecznymi. Koncepcja ta jest widoczna w wielu inicjatywach różnych organizacji, które nie są nastawione jedynie na zysk w dosłownym rozumieniu.

Marketing społeczny bywa często utożsamiany z promocją pewnej idei, promocją organizacji lub dobroczynności. Takie rozumienie może jednak sprawić, że nie będziemy mogli w pełni wykorzystać możliwości płynących z tzw. myślenia marketingowego, które jest niezbędne do osiągnięcia sukcesu rynkowego. Marketing społeczny jest sposobem myślenia strategicznego o roli instytucji społecznej i o jej zadaniach zapewniających przetrwanie i rozwój organizacji. W tym przypadku nie chodzi jedynie o definiowanie roli społecznej instytucji, ale o uświadomienie sobie pożytku publicznego płynącego z tej działalności⁴.

Marketing społeczny to proces planowania i osiągania pozytywnej postawy społecznej. Jest koncepcją, której istota polega także na zwróceniu uwagi na społeczną odpowiedzialność w długim czasie, jak również na przyjęciu szerszej perspektywy odnoszącej się do społeczności lokalnej, ale także otoczenia przyrodniczego. Może on przynieść duże korzyści sektorowi publicznemu przy rozwiązywaniu problemów, osiąganiu wyników lub realizacji między innymi zadań własnych. Z punktu widzenia administracji celem marketingu społecznego jest bowiem osiągnięcie zmiany w sposobie myślenia

³ Ph. Kotler, *Marketing. Analiza, wdrażanie i kontrola*, Gebethner & Ska, Warszawa 1994, s. 25.

⁴ *Marketing społeczny dla NGO. Jak skutecznie budować relacje z biznesem i tworzyć kampanie społeczne*, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Fundacja Komunikacji Społecznej, Warszawa 2006.

społeczeństwa o danym problemie oraz uświadomienie potrzeby realizacji niezbędnych działań. Odpowiednie wprowadzenie marketingu społecznego i wykorzystanie jego narzędzi może pomóc w lepszej komunikacji ze społeczeństwem, poprawie relacji z mieszkańcami oraz wyjaśnieniu obywatelom konieczności podejmowania pewnych decyzji. Celem marketingu społecznego jest także optymalizacja możliwości zapobiegania danemu problemowi lub łagodzenia jego skutków w przyszłości.

Istnieje związek między zaspokajaniem potrzeb społeczeństwa a zwiększeniem efektywności instytucji publicznych. Większa świadomość obywateli wykreowana za pomocą instrumentów marketingowych, jak np. reklama społeczna czy konsultacje społeczne, może spowodować obniżenie kosztów realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego i kosztów alternatywnych, a tak uzyskane kwoty można przeznaczyć między innymi na działania zapobiegające – prewencję.

Filozofia marketingu społecznego jest wykorzystywana w administracji samorządowej w znacznej liczbie państw na całym świecie. Wykorzystują one techniki i zasady marketingu do osiągnięcia celów służących wspólnemu dobru. Albowiem w czasach globalizacji i otwartych granic jednostkom samorządowym powinno szczególnie zależeć na jak najlepszej komunikacji z obywatelami.

3. Konsultacje społeczne w Middlesbrough⁵

Jednym ze sposobów realizacji założeń marketingu społecznego było zaangażowanie władz lokalnych miasta Middlesbrough w procesy konsultacji, co miało prowadzić do stałej poprawy usług publicznych. *Strategia konsultacji społecznych (Community Consultation Strategy)*, *Lokalne strategiczne partnerstwo dla Middlesbrough (Middlesbrough Partnership)*, *Wytyczne ramowe w zakresie zaangażowania społecznego (Community Engagement Framework)* – to tylko niektóre z programów zaimplementowanych w mieście.

Miasto Middlesbrough jest usytuowane na północno-wschodnim wybrzeżu Anglii, w centrum zespołu miejskiego Tess Valley w hrabstwie North

⁵ Na podstawie: M. Bąk, P. Kulawczuk, *Samorządowa demokracja partycypacyjna. Najlepsze praktyki konsultacji prawa samorządowego z partnerami społecznymi, Wartości i zasady rzetelnych konsultacji*, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 2007, s. 207–227; dokumenty strategiczne ze strony <http://www.middlesbrough.gov.uk/>.

Yorkshire. Należy do gminy, która obejmuje także kilka okolicznych wiosek. Jest najbardziej zurbanizowanym i najgęściej zaludnionym miastem w regionie – liczy około 59 tys. gospodarstw domowych, ma 135 tys. mieszkańców, którzy zajmują teren o powierzchni 54,5 km kw. Zaledwie kilka mili od miasta leży Teesport – drugi największy port w kraju.

Miasto osiągnęło swoją świetność w XIX wieku w czasach rewolucji przemysłowej na produkcji żelaza i stali, przemyśle okrętowym i petrochemicznym. Gwałtowny upadek tradycyjnych gałęzi przemysłu w drugiej połowie XX wieku miał ogromny wpływ na ekonomię miasta, zostawiając spuściznę ubóstwa. Większość zakładów została zamknięta lub zrestrukturyzowana.

Dzisiejsze Middlesbrough to uniwersyteckie miasto oparte na handlu. Rynek pracy w zdecydowanej większości opiera się na sektorze usługowym, w mniejszym stopniu na produkcyjnym i budowlanym.

Wskaźniki mówiące o wysokiej przestępczości, znacznym bezrobociu i niskim kapitale społecznym zachwiały reputacją miasta. Dlatego tak ważna dla jego władz stała się poprawa sytuacji m.in. poprzez tworzenie odpowiednich warunków do rozwoju przedsiębiorczości, sprowadzenie nowych inwestorów, a także zwiększenie zaangażowania mieszkańców w życie publiczne. Jednym z kroków w tym kierunku była przyjęta *Strategia konsultacji społecznych*, dokumentu, u podstaw którego leżała chęć poprawy komunikacji ze społeczeństwem. Zapisano w nim, że władze zobowiązują się do konsultacji z mieszkańcami i kluczowymi partnerami, według następujących wiodących zasad:

- efektywności – rezultaty konsultacji podawane są do informacji,
- należytości – musi być zidentyfikowana potrzeba konsultacji, powinno się unikać ich powielania,
- powszechności – każdy obywatel miasta powinien mieć możliwość wyrażenia swoich opinii,
- koordynacji – podejście do konsultacji powinno być zgodne i koordynowane.

Przyjęcie przez miasto *Strategii konsultacji społecznych* poprawiło dostęp mieszkańców do informacji na temat procesów decyzyjnych władz lokalnych i zaangażowania społecznego, a także zwiększyło poziom transparentności.

Tego typu podejście to jednak nie tylko domena Middlesbrough, ale całej Wielkiej Brytanii. Ustawy o samorządzie lokalnym (*Local Government Act*) z roku 1999 i 2000 mówiły, iż jednym z podstawowych narzędzi świadczenia

usług na rzecz mieszkańców jest właśnie zaangażowanie się społeczeństwa w proces decyzyjny. Argumentowano to w następujący sposób:

- prawdziwe zrozumienie potrzeb publicznych jest czynnikiem polepszającym usługi,
- zrozumienie potrzeb społeczeństwa pozwoli dostarczyć usługi skuteczniej i efektywniej,
- informacje z konsultacji publicznych będą użyte na potrzeby benchmarkingu i monitoringu – tak aby zidentyfikować problemy i wprowadzić ulepszenia,
- zaangażowanie społeczeństwa jest ważne w zachęcaniu ludzi do podejmowania decyzji lokalnych i wzmacnianie lokalną demokrację⁶.

Taki sposób działania ze strony rządu niewątpliwie polepszył znajomość obywateli w zakresie ich praw i obowiązków, jak również podniósł wiedzę na temat mechanizmów demokracji. Z drugiej strony pokazał władzom lokalnym właściwą drogę postępowania, nie zawsze bowiem nawet najlepsze intencje rządzących okazują się adekwatne do potrzeb społeczeństwa.

Podsumowanie

Funkcje marketingowe mogą realizować z powodzeniem jednostki administracji samorządowej na wszystkich szczeblach. Dlatego myślenie marketingowe powinno być podstawą decyzji podejmowanych w jednostkach samorządu terytorialnego, szczególnie na poziomie gminnym. W ich działalności – w procesie podejmowania decyzji zorientowanych na zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych i regionalnych – właściwe jest przyjęcie przez organy władzy marketingowego punktu widzenia. Umiejętne wdrażanie koncepcji marketingu społecznego może umożliwić realizację zadań samorządu z większą aprobatą społeczeństwa.

Ważny jest stopień zrozumienia przez urzędników koncepcji marketingu społecznego i możliwości zastosowania go w administracji samorządowej, szczególnie na poziomie aglomeracji miejskich. Potrzebne jest wykreowanie i koordynacja wykorzystania narzędzi marketingu społecznego oraz częste redefiniowanie zadań urzędu miasta na poziomie wybranych wydziałów, tak aby przypisać im dodatkowe zadania wynikające z potrzeby odpowiedniego wykorzystania marketingu społecznego.

⁶ *Community Consultation Strategy*, Middlesbrough Council, September 2006.

Nowa koncepcja administrowania powinna zakładać bowiem przejście od systemu karania za niepożądane zachowania społeczne do łagodnej perswazji i budowania świadomości obywateli. Marketing społeczny może być istotnym sposobem wspomaganie realizacji zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego i przyczyniać się do pełniejszego osiągnięcia efektów prowadzonych działań własnych samorządu lokalnego.

ADOPTING SOCIAL MARKETING TO EXECUTE BOROUGH'S ADMINISTRATION OWN GOALS

Summary

Nowadays local government authority are becoming one of the key entities forming conditions for social progress and complacency. Well and effective actions but also intellectual and material resources directly translating into citizens life. Right introducing of social marketing and using its tools may help in better communication with society, improve relations with citizens and explain them the necessity of making various decisions.

Translated by Paweł Szeremet