



1

POBOLJŠAVANJE IZVEDBE JAVNOG SEKTORA PUTEM ISPUNJENJA POTREBA GRAĐANA

Započnimo od kraja, imajući u glavi sliku ne tako daleke budućnosti – sliku onog dana kada će interesi građana i interesi agencija javnog sektora biti zadovoljeni:

U Oregonu – Todd provjerava jutarnje internetsko izdanje novina i više puta čita naslov ne bi li se uvjerio u ono što je upravo pročitao: „Poštanski ured bilježi rekordnu dobit i držat će cijenu prvoklasnih maraka na razini od 39 centi u idućih pet godina.“ Čini se kako broj usluga malim poslovnim subjektima teži beskonačnosti.

U Kansasu – Sophie je sretna što će program „Hodajući autobus prema školi“ pomoći njezinoj kćeri Allison, koja ide u četvrti razred, da izgubi pet kilograma ne bi li došla do idealne tjelesne težine koju joj je preporučio pedijatar. Ako program bude uspješan, njegova će se korist sastojati u tome da će srezati troškove prijevoza u ovome okrugu za 15%.

U Los Angelesu – Juanitina partnerica na vjetrobransko staklo automobila lijepi prigodnu naljepnicu za vozila koja prevoze više različitih putnika, a koju je dobila elektroničkom poštom od gradske uprave prošle noći. Partnerica Juaniti također spominje novu funkcio-

nalnost gradske internetske stranice koja, pored ostaloga, omogućuje i rezervaciju omiljenoga parkirališnog mjesta u gradskoj garaži prije napuštanja kuće.

U New Jerseyu - Trent, upravitelj operacijama u građevinskoj tvrtki, elektroničkom poštom prima obavijest da je radionica o poslu koju organizira država proširila kapacitet tako da on sada može u njoj sudjelovati. Nada se da će se obistiniti ono što je čuo – da će njegova tvrtka, kao i sve druge koje su sudjelovale u radionici, umanjiti broj povreda na radnom mjestu što, prema prijašnjem iskustvu, dovodi do pada premija na police osiguranja u narednoj godini.

U Teksasu – Bobby Joe se penje na svoj kamionet, zastaje, zatim ponovno silazi dolje kako bi pogledao na naljepnicu na svom zadnjem braniku koja kaže NE DIRAJ TEKSAS. Prisjeća se kako ovu naljepnicu nije zaljepio zato da mu pridržava branik i stoga uzima kabel i pričvršćuje tovar za kamion kako bi spriječio osipanje drva po putu.

U Jordanu – Sabbah sluša izvješće svojega jedanaestogodišnjeg sina o analizi vode za kućanstva, koje je dobio za zadaću. On tada Sabbahu pokazuje slike uređaja za štednju vode koji bi mogli staviti u tuš-kabinu ili kuhinjski slivnik te mu objašnjava koliko bi se litara vode svakodnevno moglo uštedjeti a što bi koristilo njihovoj obitelji (i njihovoj zemlji).

U Capetownu – Trudy zaokreće iza ugla i koči nakon što su se na pješačkom prijelazu upalila svjetla koja upozoravaju da je jedan pješak zakoračio izvan rubnika ispred njezina auta, što sama ne bi mogla primijetiti.

U Finskoj – Tuomo pričvršćuje posebne šiljke na potplate svojih cipela koje je jučer dobio u mjesnom odboru. Ova bi ga oprema trebala osigurati od pada pri čišćenju snijega i leda s pločnika ispred njegova doma. Oprema je besplatna za mnoge umirovljenike kroz državni program kako bi se potaknula fizička aktivnost.

U Londonu – Julia luta po gradskom parku tijekom svoje dnevne pauze radujući se što će tamo vidjeti novu putujuću interaktivnu umjetničku izložbu. Ne može a da ne primijeti velik broj ljudi pred kioskom za hranu, a od vlasnika kioska saznaje da će grad iskoristiti prihode ovog javno-privatnog dobra u svrhu financiranja kupovine dodatnih kanti za smeće za parkove i gradske pločnike.

U Singapuru – Johnson otvara oмотnicu s računom za komunalije koji sadrži i priznanje kućanstvu za smanjenje potrošnje u kritičnim razdobljima i, kao zahvalu, kupon od 50 dolara za proizvode za štednju energije kod glavnih opskrbljivača kućnim potrepštinama.

U Rimu – Giacomo dolazi kući sa službenog puta nestrpljiv da ispriča događaje u zračnoj luci u kojoj se zatekao tog popodneva: prošao je kroz osiguranje u rekordno kratkom vremenu zbog kabina kroz koje se moglo proći bez da se išta vadi iz džepova i torbe. Primijetio je i da je u zračnoj luci bilo manje od polovice službenika osiguranja nego inače.

Ako malo pobliže pogledate, vidjet ćete da ovaj stvarni i mogući svijet predstavlja mjesto na kojem su agencije javnih vlasti jasno iskoristile mogućnost da odgovore na potrebe građana – i to na način koji ne samo da doprinosi društvenom dobru, nego i onom ekonomskom i okolišnom. Nudeći kvalitetne programe i usluge agencije su uvećale interes građana, prihode i zadovoljstvo. Poboljšavajući i prateći izvedbu agencija osigurali su široku potporu građanstva. Razvojem infrastrukture koja prati sklonosti i ponašanje građana doprinijeli su povećanju sigurnosti i zdravlja. Djelotvornom komunikacijom motivirali su dobrovoljnu suradnju. Pružajući olakšan pristup uslugama povećali su iskoristivost i čak smanjili operativne troškove. Ove su agencije također, stvarajući partnerstva s privatnim sektorom, u stanju proširiti opseg i doseg usluga, poboljšati ambijent i napraviti nekoliko pozitivnih iznenađenja.

Ovu smo knjigu napisali kako bismo pomogli rukovoditeljima u javnom sektoru današnjice i sutrašnjice otkriti ovu jasnu vezu između ispunjenja potreba građana i poboljšanja izvedbe javne agencije. Težište se ovdje stavlja na pitanje kako se mogu koristiti osnovna i dokazana načela i tehnike marketinga da se ovi ciljevi ostvare. Svrha je dakle da se odaberu ciljevi i aktivnosti koje doprinose općem dobru, tj. one koja stvaraju najveće moguće dobro za najveći broj ljudi. Dobro se, u okviru javnog sektora, definira pojmovima društvenog dobra, ekonomskog dobra kao i ekološkog dobra, a sva su tri pojma obuhvaćena pojmom trostruka bilanca.

Prije nego što skrenemo vašu pozornost na potencijalan doprinos marketinga, vrijedi razložiti nekoliko pitanja da bi se ponudio model iz stvarnog svijeta.

Što građani žele, a što dobivaju od javnih agencija?

Svako društvo treba javni sektor za kojega je najvažnija funkcija da osigura načela funkcioniranja društva. Tko čini vlast? Kako su dužnosnici vlasti izabrani ili odabrani? Što vlasti dopuštaju, a što zabranjuju? Kako je moguće osigurati prihod potreban za financiranje djelovanja vlasti? Kako građani utječu na vlasti?

Druga uloga vlasti jest obavljanje javnih usluga ključnih za javni interes, poput zaduženja vezanih uz obranu i vojsku. Nacionalne i lokalne vlasti vjeruju da bi trebale upravljati osnovnim javnim uslugama, poput policijske zaštite, protupožarnog nadzora, upravljanja parkovima i knjižnicama, prostornog planiranja, energetskog gospodarenja, javne čistoće, izgradnje cesta, obrazovanja i zdravstvenih ustanova. Često se zagovaraju prirodni monopoli – poput Američke vojske ili Poštanske službe SAD-a – ne bi li bili pod jedinstvenom upravom/zapovjedništvom ili da bi se postigla učinkovitost razmjera.

Treća uloga vlasti jest omogućivanje potrebne javne usluge koje ni privatni ni neprofitni sektor ne želi ili ne može pružiti uz postojeće resurse. Stoga vlasti obično nude pomoć siromašnima neovisno ili zajedno s agencijama neprofitnog sektora.

Stoga što aktivnosti vlasti građane stoje mnogo – u SAD-u od 40% oporezivog dohotka – građani zahtijevaju da se ove usluge pružaju djelotvorno i učinkovito. Naviknuti na učinkovitost privatnih poduzeća, tražimo usporedivu izvedbu od strane javnih agencija

Nažalost, mnogi kritiziraju vlasti zbog njihovih javnih usluga koje povezuju s rastrošnom nabavom i djelatnostima, manjkom samih usluga te izobličanjem vlasti zbog utjecaja moćnih interesnih grupacija. Specifične su vam primjedbe već sigurno poznate:

- Porezi su visoki i mi ne dobivamo dovoljno za naše novce.
- Neke javne agencije plaćaju strahovito visoke cijene za opća dobra, a ugovori o javnim nabavama se prekoračuju za više milijuna dolara.
- Javna infrastruktura u državi (mostovi, ceste itd.) propada unatoč naplati cestarina.
- Javne agencije uglavnom su vrlo spore i krute zbog pozamašne birokracije i mnoštva raznih pravila.
- Javni zaposlenici uživaju preveliku zaštitu čak i u slučaju nestručnosti

i neetičnosti.

- Manjkavosti u javnom školstvu dovode do loše naobrazbe koja dovodi do loše plaćenih poslova, a koji dovode do lomova u obitelji i zloporabe droga, što opet rezultira u kriminalu i zatvorskim kaznama.
- Siromašnijim građanima nudi se nedostatna pomoć u poboljšanju uvjeta življenja i bijegu iz začaranog kruga siromaštva.
- Sustavni problemi stvaraju dugo čekanje, neuredne korespondencije, prljave ulice i razne druge probleme.
- Nesklad u komunikacijama stvara konfuziju (npr.: popis lijekova obuhvaćen javnom zdravstvenom zaštitom).
- Manjak pravodobnog odziva izaziva gnjev (npr. odziv američke Savezne agencije za upravljanje u izvanrednim prilikama – FEMA-e – ugroženima u uraganu Katrina).
- Gubljenje dodira s građanstvom stvara programe osuđene na propast (npr.: prigodna kovanica od jednog dolara s likom aktivistice Susan B. Anthony često se, zbog veličine, brka sa standardnom kovanicom od 25 centa).

Svima je jasno da javni sektor mora popraviti svoju stvarnu i očekivanu izvedbu kako bi doveo do rasta povjerenja i zadovoljstva građana – a samim time i njihove podrške. Bez ove podrške građani poduzimaju mjere kao što su pozivanje na smanjenje ili ukidanje određenih poreza i glasovanje za kandidate koji obećavaju promjenu ili eliminaciju određenih ustanova.

Koji mehanizmi privatnog sektora mogu biti od koristi javnom sektoru?

Jedan od način na koji se može poboljšati izvedba jest prihvaćanje mehanizama kojima se privatni sektor služi u cilju što uspješnijeg vođenja poslovnih subjekata. Danas se mnogi javni dužnosnici i službenici „vraćaju u školske klupe“. Oni pohađaju seminare s temama iz područja financija, marketinga, nabava, vodstva, poduzetništva, strategije i operative. Pohađaju tečajeve u školama za javnu administraciju ili u poslovnim školama ne bi li unaprijedili svoja umijeća i razumijevanje. Žele izbjeći zastaru te ovisnost o javnoj službi i stažu u svrhu zaštite radnih mjesta i osiguranja promaknuća. Žele vratiti

svojim poslodavcima njihov osobni ponos, ali i njihov ponos kao zaposlenika određene tvrtke.

Ovi javni službenici (a i vi možete biti jedan od njih) uzimaju u obzir, a katkad i prihvaćaju, praksu iz privatnog sektora poput:

- cjelovitog upravljanja kvalitetom (TQM)
- strategije pokretane klijentom
- samoupravljajućih timova
- plitkih organizacijskih shema
- vizionarskog vodstva
- reinženjeringa
- metrike i procjene izvedbe
- sustava poticaja i plaća prema izvedbi
- analize troškova i koristi te troškovne učinkovitosti
- eksternalizacije (tj. vanjskih usluga, engl. *outsourcing*)
- elektroničke javne uprave (engl. *E-Government*) i elektroničke informacije
- organizacija koje uče
- ekonomične proizvodnje

Neki se ljudi pitaju koliko daleko ovo može ići tvrdeći kako su poslovi koje javna uprava svakodnevno obavlja posve različiti od poslova privatnog sektora. Vapaj za pretvaranjem javnih agencija u učinkovitije, djelotvornije i inovativnije organizacije za mnoge građane predstavlja nešto nedohvatljivo. Oni vide previše različitosti između organizacija u javnome i privatnom sektoru:

- Javne organizacije često su monopoli. Poslovanje se treba odvijati na tržištima s konkurentnim uvjetima.
- Vlasti postoje kako bi služile interesima građana. Poslovanje cilja na maksimizaciju dobiti ulagača.
- Politički vođe izbor su birača i prema tome oni zrcale interese tih birača. Poslovni vođe odgovorni su upravnim odborima.
- Aktivnosti koje vlasti poduzimaju uglavnom nalaze odjeka u javnosti

i dobivaju podosta medijske pozornosti. Aktivnosti pak poslovnog sektora često se odvijaju daleko od medijskoga blještavila, daleko od očiju javnosti, vlastodržaca i medija.

- Građani su raspoređeni u interesne skupine koje variraju po veličini, utjecaju i moći. Poslovni subjekti dolaze do svojih povlastica putem lobiranja i izravno odlukama političkih vođa.
- Građani u većini suvremenih demokracija gaje veliki prijezir spram vlasti, loše su informirani i slabo participiraju u javnim pitanjima. Ulagači i poslovni vođe gaje jak interes prema svojim poduzećima.
- Tijela javnih vlasti često imaju slabo definirane mandate i područja djelovanja. Njihove funkcije razvijaju se pukim slučajem i uz česta udvostručivanja i preklapanja. Privatna poduzeća imaju specifičnu podjelu rada i poslovnih operacija.
- Građani određuju djelovanje političkih vođa izborima, anketama javnog mnijenja i putem medija. Poslovni vođe odgovaraju u konačnici samo svojim upravnim odborima.
- Javna uprava kreće se sporo i po uvjetima diobe vlasti, javnih saslušanja, borbi unutar različitih ustanova i veta na odlučivanje. Poslovne se aktivnosti odvijaju brzo jednom kada se odluka donese na razini rukovoditelja i upravnog odbora.
- Vlade često oskudijevaju financijskim sredstvima. Poslovni subjekti mogu doći do sredstava koje trebaju onda kada pokažu da će ona dovesti do prihvatljive dobiti.
- Američka vlast podijeljena je na tri stupa na saveznoj razini, 50 država i 83.000 lokalnih jedinica s ovlastima koje se preklapaju. Poslovni subjekti uglavnom imaju koncentrirane, centralizirane aktivnosti kojima se upravlja s razine rukovoditelja i upravnog odbora.
- Vlasti su uključene u gotovo svaki vid života. Poslovni se subjekti usredotočuju na dobra i usluge koje proizvode.
- Vlasti raspodjeljuju, preraspodjeljuju i reguliraju resurse. Poslovni subjekti uglavnom proizvode i raspodjeljuju resurse.

Smatramo kako se ove različitosti često pretjerano uvećavaju i kako se ne bi trebale koristiti kao izgovor za neučinkovitost, nedjelotvornost i rastrošnost. Mnoge grupacije – organizacije kao što su Zajednička svrha, Građani za bolje vlasti, Inovativne grupe – rade na poboljšanju učinkovitosti i djelotvornosti vlasti. Značajna pokretačka snaga bila je knjiga *Ponovno otkrivanje ja-*

vnih vlasti: kako poduzetnički duh transformira javni sektor čiji su autori David Osborne i Ted Gaebler³⁶. Ova knjiga sadrži epohalne prijedloge za promjenama za što kao najbolji primjer mogu poslužiti naslovi nekih poglavlja poput: „Vlasti kao katalizator“, „Vlasti u vlasti zajednice“, „Konkurentne vlasti“, „Vlasti vođene misijom“, „Vlasti okrenute rezultatima“, „Vlasti pokrenute klijentima“, „Vlasti kao poduzetnički pothvat“, „Vlasti koje imaju moć predviđanja“, „Decentralizirane vlasti“, te „Tržišno-orijentirane vlasti“. Podržana od strane prominentnih vođa i izabраниh dužnosnika, uključujući i Billa Clintona, ova se knjiga čita kao udžbenik poslovanja s naglaskom na lekciju kako se vlastima može bolje upravljati.

Promjene su nužne i one utječu kako na javni, tako i na privatni sektor. Pred svim organizacijama stoje novi izazovi i novi konkurenti od kojih svaki može pozvati na restrukturiranje ili ukidanje poslovne organizacije. Ustanove (agencije) javnog sektora nemaju zajamčen vijek trajanja niti konstantno financiranje. Poput poslovnih subjekata, one moraju iščitavati krajobraz promjenjivih silnica i tehnologija: one moraju razmišljati strateški; one moraju predvidjeti nove oblike učinkovitosti; one moraju otkrivati nove stvari; one moraju na tržište iznositi svoje zasluge za cjelokupnu javnost i njezine specifične dionike koji plaćaju poreze ili nadgledaju njihovih aktivnosti. Vi, kao sadašnji ili budući javni vođa, možete doprinijeti tom upravljanju promjenama.

Koju ulogu može igrati marketing u poboljšanju izvedbe javnih ustanova?

Marketing je jedno od najzanemarivanijih i najneistraženijih područja od strane službenika javnog sektora. Kako biste definirali marketing kao javni dužnosnik? Mogli biste zaključiti kako mi govorimo o „oglašivanju“. Istina, tijela javne vlasti doista ponešto i oglašuju. O tome može posvjedočiti zbirka oglasa za novačenje novoga vojnog osoblja. Ili, možete reći da je marketing druga riječ za „prodaju“ te tu riječ poistovjetiti s „manipulacijom“. Kao što ćete pročitati, manipulacija postaje taktikom kojoj se pribjegava nakon što marketinška načela i tehnike nisu bile upotrijebljene na način da se stvarna vrijednost vaše ponude uspješno ostvari, da joj se prida cijena, da je se raspodijeli i djelotvorno predoči.

Razumljivo je da ova negativna slika marketinga proizlazi iz nezaustavljive bujice oglasa i promidžbe u privatnom sektoru. No, poistovjećivanje marketinga isključivo s jednim od svoja četiri P čimbenika (proizvod, cijena, mjesto i promidžba)¹, tj. s promidžbom, znači gubitak moći i koristi koje se stječu marketinškim razmišljanjem. Nepoznavanje marketinga istovrijedno je neprovođenju marketinškog istraživanja; nedefiniranju nećijih klijenata, partnera i konkurenata; nesegmentiranju, neciljanju i nepozicioniranju nećije ponude usluga; neupravljanju procesima punim izazova poput inovacija i lansiranja novih proizvoda; neprepoznavanju novih kanala raspodjele javnih usluga; neprikladnom definiranju cijena za takve usluge kada agencija mora povratiti dio svojih troškova te nepredočavanju podataka o njima na jasan i uvjerljiv način.

Marketing postaje najboljom platformom za planiranje u javnoj agenciji koja želi ispuniti potrebe građana i isporučiti stvarnu vrijednost. Središnje je marketinško pitanje stvaranje rezultata koje ciljno tržište cijeni. U privatnom su sektoru izrazi koji se najčešće rabe i predstavljaju marketinšku formulu zadovoljstvo klijenata i stvaranje vrijednosti za iste. U javnom sektoru ova formula glasi: zadovoljstvo građana i stvaranje vrijednosti za građane.

Ukazujemo na to da tradicionalni marketinški pojmovi dobro funkcioniraju u javnom sektoru. Oni su primjenljivi za vlast na saveznoj razini, kao i za 83.000 lokalnih jedinica vlasti, 50 državnih vlada, kao i za tisuće gradova, okruga, školskih, vodnih i prometnih regija – kako u SAD-u, tako i diljem svijeta.

Možete upotrijebiti matricu iz tablice 1.1. kako biste ste stekli uvid u marketinški intenzitet različitih poznatih tipova javnih ustanova javnih. Što je više oznaka u retku, to je ustanova marketinški intenzivnija. Među organizacijama koje su visoko marketinški intenzivne su poštanska služba, vojni odsjeci i javni prijevoz. Te organizacije računaju na to da će se građani služiti njihovim uslugama ili sudjelovati u njihovim programima. Među najniže rangiranima po marketinškom intenzitetu su Interna prihodovna služba (IRS – *Internal Revenue Service*) i autoklubovi.

Put prema naprijed

Javne agencije mogu imati koristi od korištenja razboritog marketinškog pristupa i svjetonazora njihovim zadacima, rješavanju problema i rezultatima. U narednim poglavljima sustavnije ćete istražiti ove glavne marketinške ak-

TABLICA 1.1 Intenzitet marketinga različitih javnih agencija

	Razvoj novog proizvoda	Određivanje cijene	Distributivni kanali	Odnosi s javnošću	Oglašavanje	Promidžba	Prodaja	Usluge za klijenta
Savezna razina								
Pošta	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Novacnje u vojsku	✓	✓		✓	✓	✓		✓
Državni arhiv			✓					✓
IRS			✓					✓
Lokalna razina								
Autoklub			✓					✓
Policajska uprava			✓	✓			✓	✓
Javni prijevoz	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Luke	✓	✓	✓	✓			✓	✓

tivnosti. One su prikazane s jasnim primjerima djelotvornosti, učinkovitosti, inovativnosti i brzine odziva javnih agencija. Pročitat ćete nadahnjujuće i informativne priče o odgovornim rukovoditeljima u javnim službama i o tome kako se oni služe marketinškim razmišljanjem u svom doprinosu u ispunjenju ciljeva agencije na području:

- podizanja prihoda
- poboljšanja upotrebljivosti usluge
- povećanja nabave proizvoda
- povećanja usklađenosti sa zakonima
- poboljšanja javnog zdravstva i sigurnosti
- jačanja svijesti građana o važnosti djelovanja u korist zaštite okoliša
- smanjenja troškova isporuke usluga
- povećanja potrošačkog zadovoljstva
- prikupljanja podrške među građanstvom.

Dobra je vijest to da je vjerojatno neka javna agencija negdje u svijetu već uspjela riješiti probleme, pred kakvima se vi sada nalazite, koristeći se marketinškim načelima i mehanizmima.

Na kraju biste se trebali uvjeriti u to da marketing nije isto što i oglašavanje, puka prodaja ili komunikacija i kako on ne treba izgledati kao manipulacija. Ovdje se zapravo radi o spomenutim umijećima. Marketing uključuje klijentski (na građanina usredotočen) pristup, koji će omogućavati odgovaranje na pritužbe i tražiti od vas da razvijete formalan plan pomoću analize situacije, postavljanja ciljeva, segmentiranja tržišta, vođenja marketinškog istraživanja, pozicioniranja vašega *branda*, izbora strateške kombinacije marketinških mehanizama i uspostavu sustava vrednovanja, proračuna i plana provedbe. U ovoj ćete knjizi naučiti kako razviti primamljiv plan.

Vlasti se mogu premjestiti iz domene niskotehnološke (*low-tech*) i nerazvijene (*low-touch*) u domenu visokotehnološke (*high-tech*) i visokorazvijene (*high-touch*) djelatnosti i na način da stvore veću vrijednost građanima od njihov novca prikupljena porezima. Vjerujemo da vlasti mogu donijeti veću kvalitetu, brzinu, učinkovitost, praktičnost i ravnopravnost svojim građanima. Visoko cijenimo želje javnih službenika da stručno obave svoje poslove. Ova knjiga doprinosi skupini marketinških umijeća i povećava senzibilitet javnih službenika prema građanima, a time pridonosi i općem dobru.