

# MARKETING JAVNE UPRAVE

---

**Milinović, Marija**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2020**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Polytechnic in Pozega / Veleučilište u Požegi**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:112:627914>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-11-29**



**VELEUČILIŠTE U POŽEGI**  
STUDIA SUPERIORA POSEGANA

*Repository / Repozitorij:*

[Repository of Polytechnic in Pozega - Polytechnic in Pozega Graduate Thesis Repository](#)



zir.nsk.hr



DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

# VELEUČILIŠTE U POŽEGI



**STUDENT: MARIJA MILINOVIĆ, MBS: 7350**

**MARKETING JAVNE UPRAVE**

***ZAVRŠNI RAD***

Požega, 2020. godine.

VELEUČILIŠTE U POŽEGI

DRUŠTVENI ODJEL

PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ

MARKETING JAVNE UPRAVE

***ZAVRŠNI RAD***

IZ KOLEGIJA EKONOMIKA  
UPRAVE

MENTOR: mr.sc. Antun Marinac, v.pred.

STUDENT: Marija Milinović

Matični broj studenta: 7350

Požega, 2020. godine

## SAŽETAK

Završni rad je fokusiran na marketing javne uprave. Poseban naglasak je stavljen na marketing *mix* u javnoj upravi koji uključuje proizvod/uslugu javne uprave, distribuciju, cijenu te promotivne aktivnosti. Budući da javnu upravu čine tri komponente, u radu se analizira posebno: marketing u državnoj upravi, marketing u lokalnoj i regionalnoj samoupravi te marketing u javnim službama. U konačnici se dolazi do temeljnog zaključka kako svaki od njih ima različite specifičnosti. U radu se ukazuje na činjenicu kako poslovi javne uprave nisu mogući bez marketinških načela. Na to se nadovezuje nužnost bolje komunikacije s građanima te obvezno obrazovanje samih upravnih službenika kao kontaktnog osoblja i najvažnijeg subjekta pružanja javnih usluga. Marketinški gledano, temeljni cilj poslovnog sektoru je usmjeren na zadovoljavanje potreba potrošača na tržištu. Analogno tome, u radu se polazi od pretpostavke kako bi temeljni cilj u javnoj upravi trebao biti usmjeren na zadovoljavanje potreba građana, kao korisnika javnih usluga. Svi ostali ciljevi trebali bi slijediti ovaj temeljni cilj.

**Ključne riječi:** javna uprava, javne usluge, marketing, neprofitni marketing, tržište

## ABSTRACT

The final paper is focused on public administration marketing. Special emphasis is placed on the marketing mix in public administration, which includes the product/ service of public administration, distribution, price and promotional activities. Since public administration consists of three components, the paper analyzes separately: marketing in state administration, marketing in local and regional self-government and marketing in public services. Ultimately, a fundamental conclusion is reached that each of them has different specifics. The paper points out the fact that public administration tasks are not possible without marketing principles. This is followed by need for better communication with citizens and the mandatory education of administrative officials themselves as contact staff and the most important entity in the provision of public services. From a marketing point of view, the basic goal of the business sector is aimed at meeting the need of consumers in the market. Analogously, the paper starts from the assumption that the basic goal in public administration should be focused on meeting the needs of citizens, as users of public services. All other goals should follow this fundamental goal.

**Keywords:** publicadministration, publicservesices, marketing, nonprofit marketing, market

## SADRŽAJ

1. UVOD .....	1
2. POTREBE KAO ISHODIŠTE MARKETINGA .....	3
3. OSNOVNE POSTAVKE O MARKETINGU .....	6
3.1. Definicija marketinga .....	6
3.2. Marketing kao filozofija poslovanja .....	6
3.2. Neprofitni marketing .....	9
3.2.1. Marketing neprofitnih organizacija .....	10
3.2.2. Društveni marketing .....	11
4. ANALIZA ODNOSA KONCEPTA MARKETINGA I JAVNE UPRAVE .....	12
5. MARKETING JAVNE UPRAVE .....	14
5.1. Marketing mix u javnoj upravi .....	15
5.1.1. Proizvod/usluga javne uprave .....	15
5.1.2. Distribucija .....	17
5.1.3. Cijena .....	18
5.1.4. Promocija .....	18
5.2. Marketing državne uprave .....	19
5.3. Marketing lokalne i regionalne samouprave .....	20
5.4. Marketing javnih službi .....	22
5.5. Otpor primjeni marketinga u javnoj upravi .....	23
6. ZAKLJUČAK .....	25
7. LITERATURA .....	27

## 1. UVOD

Motiv za pisanje ovog završnog rada pod nazivom „Marketing javne uprave“ iz kolegija Ekonomike uprave pisan je iz želje za dubljim i boljim objašnjavanjem te upoznavanjem s konceptom samog marketinga, usmjerenom na želje te potrebe korisnika usluga javne uprave.

Općenito, marketing ima zadatak istražiti potrebe i platežno sposobnu potražnju za proizvodima, ponuditi proizvode koje potrošači žele. To znači kako marketing treba identificirati potrebe i želje. Marketing je, uz „dnevnu“ politiku i tuđu privatnost, nešto za što mnogo ljudi misli da je nešto čime se mogu i znaju baviti. Međutim, dobar dio njih marketing doživljava i razumijeva samo na temelju nekih njegovih izdvojenih aktivnosti. Pritom se najčešće radilo o oglašavanju („reklami“) i prodaji.

Gotovo je svaka djelatnost, danas nezamisliva bez marketinške funkcije. To podrazumijeva i djelatnost javne uprave. No, važnost marketinga ranije je prepoznata u privatnom, nego u javnom sektoru. Osnovni razlog toj činjenici je što je ostvarivanje profita temelj za privatni sektor, dok se profit u javnom sektoru u većini slučajeva izostavlja, ili nije primaran.

Nešto kasnije je javna uprava prepoznala marketing kao nužni faktor u svom djelovanju. Stoga je danas sve više upravnih organizacija koje koriste marketinška načela. Kao rezultat primjene tih načela usmjerenih na zadovoljavanje potreba građana moguće je uočiti povećanje učinkovitost u pružanju javnih usluga.

Najveći dio poslova u okviru javne uprave pripada skupini društvenih djelatnosti. To pred nju stavlja potpuno novi odnos prema građanima. Stoga poslove javne uprave nije moguće provesti bez korištenja marketinških načela. To ujedno podrazumijeva obrazovanje i rad sa samim upravnim službenicima kao kontaktnom osoblju i najvažnijim subjektima pružanja javne usluge.

Što se tiče strukture ovog završnog rada, on će započeti uvodnim smjernicama o samoj temi.

U drugom poglavlju ukazat će se na potrebe kao ishodište marketinga. Ovdje će se naglasiti kako je temeljni cilj zadovoljavanje potreba i želja korisnika javne uprave. Radi se o svim potrebama koje hrvatski građani smatraju najvažnijima, a financira ih se sredstvima iz državnog proračuna, odnosno proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U trećem poglavlju naznačit će se osnovne postavke o marketingu. U sklopu ovog poglavlja biti će predočene definicije marketinga, marketing kao filozofija poslovanja te neprofitni marketing koji uključuje marketing neprofitnih organizacija i društveni marketing.

Analizom odnosa koncepta marketinga i javne uprave bavit će se četvrto poglavlje. U sklopu ovoga poglavlja naglasit će se kako je utjecaj marketinga na javnu upravu posebno vidljiv kroz procese decentralizacije, brige o potrošačima, unapređenju komunikacije i pružanje izbora različitih razina javnih usluga.

U petom, najvažnijem poglavlju analizirat će se marketing u javnoj upravi koji obuhvaća: marketing državne uprave, marketing lokalne i regionalne samouprave te marketing javnih službi. Javno upravni subjekti koji djeluju u upravnim organizacijama osiguravaju društvu potrebne usluge. Time i njihove marketing-aktivnosti mogu privući javni interes i pozornost.

## 2. POTREBE KAO ISHODIŠTE MARKETINGA

Premda se u literaturi može uočiti tvrdnja kako su svi napori marketinga usmjereni na tržište, potrebno je ukazati i na manje poznatu činjenicu kako je ishodište marketinga u pažljivom služenju i zadovoljavanju ljudskih potreba. To se odnosi kako na profitne, tako i na neprofitne poslovne subjekte.

Promatrajući marketing kao koncepciju u kontekstu javne uprave može se uočiti kako temeljni cilj upravnih organizacija predstavlja zadovoljavanje potreba njihovih korisnika. Ovo uključuje zadovoljavanje upravo onih potreba koje hrvatski građani smatraju najvažnijima. Svi ostali ciljevi (poput, primjerice potreba jačanja tržišne i poduzetničke orijentacije i drugih) trebali bi biti izvedeni iz ovoga temeljnog cilja.

Marketinške zadaće prema Meleru obuhvaćaju sljedeće:

- „marketing treba identificirati potrebe i želje,
  - on je mehanizam koji treba zadovoljiti pojedinačne ili skupne potrebe i želje te
  - marketing je fokusiran na razumijevanje i opsluživanje klijenata, kupaca i potrošača“.
- (Meler, 2003:18). Iz prethodne tvrdnje citiranog autora vidljivo je kako su marketinške zadaće, u suštini usmjerene na potrebe i želje krajnjih korisnika. Stoga se marketing koncepcija, u najširem smislu temelji na utvrđivanju potreba potrošača i njihovu zadovoljavanju. Ta funkcija postaje temeljnom od stvaranja ideje o proizvodu, njegovoj prodaji i distribuciji, cijeni i cjelovitom djelovanju gospodarskog subjekta. Uzima se da su to područja djelovanja marketinga, pa tako marketing postaje odgovoran, ne samo za poslovnu orijentaciju, nego i za cjelokupnu poslovnu politiku, u određenoj organizaciji.

U kontekstu upravnih organizacija nameće se činjenica kako marketing javne uprave treba dovesti do integralnog zadovoljenja potreba. Ovdje se ne radi samo o pojedinačnim i agregatnim potrebama korisnika usluga, nego i društvenih potreba, gdje dobit nije primarna, nego se javlja kao derivirani cilj. U tom smislu, država utvrđuje zadovoljavanje javnih potreba i interesa, a financira ih sredstvima iz državnog proračuna, odnosno proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Posebno je važna uloga i velika sloboda odlučivanja nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela javne uprave u osiguranju, naručivanju i organiziranju javnih usluga u najvećoj mogućoj mjeri povezanih s potrebama korisnika.



Postavlja se pitanje, što su zapravo potrebe? Odgovor na ovo pitanje pokušao je dati Meler, koji naglašava kako „neposredni pogled na povijest pokazuje da djelovanje ljudi proizlazi iz njihovih potreba, strasti, talenata i karaktera“. To se ostvaruje tako da „samo potrebe, interesi i strasti čine ono što se pokazuje kao pokretačka sila i što se pokazuje kao glavna djelatnost“. (Meler, 2003:19. prema Hegel, 1966.)

S obzirom na prethodni navod može se zaključiti, da „ljudske potrebe predstavljaju povijesnu kategoriju“. To znači kako „one su tijekom čitave povijesti postojanja ljudskog društva predstavljale temeljni pokretač čovjeka u svim njegovim aktivnostima“. Ono što je jako bitno za shvatiti da „marketing-koncepcija ukazuje na pronalaženje potrebe te njeno zadovoljenje“. U konačnici „ključ marketinškog uspjeha nalazi se u pronalaženju nezadovoljenih potrošača“. (Meler, 2003:19. prema Beckman, et al., 1982)

Potrebe po svojem karakteru mogu biti:

1. „pojedične,
2. zajedničke i
3. društvene“. (Meler, 2003:20)

U nastavku će se pokušati pojasniti prethodno navedene vrste potreba, polazeći od užih ka širim. Kod pojedinačnih potreba radi se o potrebama koje iskazuje pojedinac, ili u nešto širem kontekstu, tu se mogu pridodati i članovi njegove obitelji. Zajedničke potrebe predstavljaju pak potrebe veće skupine ljudi (primjerice, zajedničke potrebe uposlenih u određenom gospodarskom subjektu). Društvene potrebe uključuju zbroj pojedinačnih i zajedničkih potreba.

Pritom, treba istaknuti kako „podmirenje potreba pojedinca, odnosno preferencije pojedinog konkretnog potrošača nisu autonomne“. Nasuprot tome „one su u velikoj mjeri uvjetovane stupnjem kulture, društvenim vrednotama, običajima, navikama, modom i prestižem, raspoloživom kupovnom moći i ponudom“. (Meler, 2003:20)

Meler zagovara tezu „kako je potrebe za bilo kojim konkretnim proizvodom obično vrlo teško uključiti isključivo u neku od navedenih skupina potreba, budući da one očito predstavljaju kombinaciju nekih ili pak svih kategorija potreba“. Citirani autor podsjeća na Maslowa koji je polazio od teze „da se pojedine potrebe zadovoljavaju izravno po njihovoj hijerarhijskoj ljestvici“. To bi značilo „od nižih prema višim kategorijama“. Ovo je kasnije i sam Maslow ispravio, vidjevši kako „zadovoljenje potreba ne mora uopće nužno poštivati hijerarhijski redosljed, jer pojedinci ponekad daju prednost višim kategorijama potreba na štetu njihovih nižih kategorija, ili pak niže kategorije zadovoljavaju na znakovito nižoj kvalitetnoj razini – osobito je to slučaj u odnosu na fiziološke potrebe“. (Meler, 2003:21)

Prikupljanjem, raspodjelom i trošenjem javnih prihoda ispunjavaju se temeljne funkcije u nadležnosti države u zadovoljavanju javnih interesa i potreba građana.

U cilju osiguranja neometanog i kontinuiranog financiranja javnih potreba na utvrđenoj razini, neophodno je da se s jedne strane, na istoj razini osigura primjerena raspodjela poreznih, odnosno javnih prihoda, te raspodjela javnih funkcija, s druge strane.

### 3. OSNOVNE POSTAVKE O MARKETINGU

#### 3.1. Definicija marketinga

Kada je riječ o marketingu, mora se napomenuti kako „postoje brojne definicije koje ga opisuju, a poneki se autori čak i pribojavaju definirati ga“. Također, „nitko još nije uspio jasno i sažeto definirati marketing na opće prihvaćanje“. Razlog tome može biti „što se marketing definira na različite načine, primjerice, kao: poslovna aktivnost, trgovački fenomen, način razmišljanja, ekonomski proces, proces usklađivanja ponude i potražnje, smisao svrhovitog poslovanja itd“. (Meler, 2003:11)

Za potrebe ovoga završnog rada navesti će se dvije definicije marketinga. Prva će biti od vodećeg stručnjaka na području marketinga u svijetu. Druga definicija biti će citirana od jednog od najpoznatijih domaćih autora iz područja marketinga.

Philip Kotler, kao jedan od najpoznatijih svjetskih stručnjaka, u ovome području, pod marketingom podrazumijeva „društveni proces kojim, putem stvaranja i razmjene proizvoda i vrijednosti s drugima, pojedinci i grupe dobivaju ono što im je potrebno ili što žele.“ (Kotler, 1988: 4) Iz navedene definicije moguće je uočiti kako Kotler navodi da je u središtu marketinga transakcija koja je usmjerena na zadovoljavanje potreba i želja subjekata koji sudjeluju u transakciji.

Rocco ističe kako „suvremeni marketing označava poslovnu aktivnost koja povezuje proizvodnju s potrošnjom tako da se maksimalno zadovolje potrebe društva koje se na tržištu pojavljuju kao potražnja i to na profitabilni način“ (Rocco,1991:19,20).

Objema definicijama marketinga je zajedničko, što uključuju zadovoljavanje potreba društva. No, premda je riječ o poslovnoj aktivnosti, jedna i druga, prethodno spomenuta definicija uključuju društveni proces, odnosno zadovoljavanje potreba društva.

#### 3.2. Marketing kao filozofija poslovanja

Dosadašnji razvoj poslovnih orijentacija moguće je promatrati preko sljedećih evolucijskih usmjerenosti:

- „razdoblje usmjerenosti na proizvod,
- razdoblje usmjerenosti na proizvodnju,
- razdoblje usmjerenosti na prodaju i

- razdoblje usmjerenosti na marketing“. (Vranešević, Vignali, Vrontis, 2004: 8)

Određena usmjerenost na proizvod, odnosno usluga podrazumijeva kako će oni biti uspješni na tržištu ako je onaj tko ih proizvodi uvjeren da su dobri. Drugim riječima, uspjeh su ostvarivali oni koji su uopće uspjeli proizvesti proizvod – npr. neko oruđe ili oružje. Iako je ta era trajala najduže u povijesti, nema važnije mjesto u sagledavanju modernog marketinga. Usprkos tome, menadžeri u brojnim tvrtkama još su uvijek uvjereni ako je proizvod dobar za njih, dobar je i za šire tržište. U svakom slučaju nije uputno usmjeriti se samo na proizvod/uslugu, a ne na tržište.

U novoj industrijskoj povijesti kao početak svega moguće je prepoznati proizvođačku eru u kojoj je bilo važno proizvesti. U tom razdoblju, sve što je proizvedeno imalo je svog kupca. Naime poznato je kako se radilo o izrazitoj nestašici svih vrsta proizvoda. U tome je, među ostalim, uzrok bio i u naglom porastu svjetskog stanovništva i otkriću Novoga svijeta.

(Vranešević, Vignali, Vrontis, 2004: 8) ukazali su na činjenicu „kako su zarada ili profit bili zajamčeni samim činom proizvodnje i jedina je preokupacija bila kako proizvesti što više, uz što veću racionalizaciju vremena i troškova“. Zagovornici toga usmjerenja „smatraju kako će uspjeh ostvariti one tvrtke koje budu imale najmanje troškove i najučinkovitiji sustav proizvodnje i distribucije (distribucije u smislu dostupnosti proizvoda na tržištu, tj. pokrivenosti tržišta)“.

Tijekom vremena, s porastom konkurencije i zahtjeva potrošača, više nije bilo važno samo dovoljno proizvesti već je trebalo sve proizvedeno uspješno prodati, s krajnjim ciljem ostvarenja profita. To razdoblje je moguće prepoznati pod nazivom prodajna era. U ovom razdoblju, kupci više nisu bili skloni kupovanju svega što je ponuđeno. U tom slučaju, proizvođači su odgovarali agresivnom prodajom. Budući da u proizvodnji više nije bilo tajni, prevladavajuće je postalo umijeće prodavanja. U ovoj eri prevladavalo je mišljenje kao profit mogu ostvariti tvrtke koje znaju svoje proizvode i prodati. To znači, bili su primorani uvjeriti potrošače na raniju kupnju onoga što oni nude, negoli što nude konkurenti. Prva je prodajna era kratkoga vijeka, što je posve normalno. Kupci imaju posve drugačiju ulogu na tržištu i ne isplati se prodavati ono što kupci ne trebaju. Bez obzira na to koliko uspješni bili u prodaji, na dugi rok nije moguće prodavati – ma koliko bili agresivni, nešto što ljudi ne trebaju i što ne podmiruje potrebe i očekivanja kupaca, potrošača, odnosno klijenata.

Usmjerenje na marketing („marketinška era“) zapravo je usmjerenost na ljude na tržištu – potrošače, korisnike, kupce – skupno nazvano, na klijente. Upravo podmirivanje potreba rezultira novim razdobljem u kojemu otkrivanje potreba klijenta, kao i diferenciranje od drugih konkurenata na tržištu, postaje pokretač uspjeha. Sve je tome podređeno. U ovoj fazi,

očigledno je kako uspjeh mogu postići one tvrtke koje najbolje utvrde percepciju, potrebe i želje klijenata na ciljnim tržištima, nastojeći ih zadovoljiti pomoću dizajna, komuniciranja, cjenovne politike i osiguranja odgovarajuće i transparentne ponude, u odnosu na konkurente.

Pojedini autori objašnjavaju „kako je marketing moguće promatrati kao jednu od poslovnih funkcija koja je ravnopravna s ostalim funkcijama (npr. istraživanje i razvoj, kadrovi, proizvodnja, financije i računovodstvo...), ali i kao filozofiju poslovanja“. Prema tome, „uloga marketinga u tvrtkama kreće se od funkcija, dok potrošači (kupci, klijenti) istodobno imaju kontrolnu funkciju“. (Vranešević, Vignali, Vrontis, 2004: 11)

Marketing kao koncepciju treba shvatiti kao specifičan način mišljenja na kojemu se gradi poslovna politika poduzeća. Upravljačka filozofija marketinga zasniva se na postavci da tvrtka treba u svakom trenutku svoga djelovanja na tržištu nastojati zadovoljavati potrebe potrošača. To može postići poduzimanjem različitih aktivnosti marketinga i ostvarivati svoje ciljeve, djelujući pri tome u skladu sa širom društvenom okolinom.

Tvrtke koje se vode marketinškom koncepcijom usmjerene su na: potrošača, cilj i sustav.

Usmjerenost na potrošača, odnosno na korisnika javne usluge podrazumijeva da organizacija (poslovna ili upravna) mora identificirati onu skupinu korisnika koji će najvjerojatnije kupovati njezinu robu ili usluge (ciljno tržište). Ovdje je potrebno ispoštovati uvjet da spomenuti proizvodi ili usluge na najbolji način zadovoljavaju njihove potrebe.

Usmjerenost na cilj znači kako se, uz podmirenje i zadovoljavanje potreba potrošača ne smije zaboraviti niti cilj: probitak tvrtke, koji može biti i koji jest najčešće stvaranje profita (ali nije uvjet, jer ciljevi mogu biti i drugi – npr. povećanje tržišnog udjela, rast tvrtke...).

Treća sastavnica marketinškog koncepta je usmjerenost na sustav. To je sustavno razmišljanje u kojemu tvrtka, iako je samo jedan subjekt u društvenom okruženju, nikad ne smije zanemariti širu društvenu dobrobit. To znači, kako ona mora ustrajno raditi na dobrobit svih. Ukoliko to ne može ostvariti, ne smije raditi na štetu drugih subjekata u društvenom okruženju (tvrtki ili pojedinaca). Njezino djelovanje mora biti u skladu s osnovnim zasadama društva – sustavnog promatranja.

„S prihvaćanjem marketinga od strane uspješnih tvrtki (koje su nastavile biti uspješne upravo zbog marketinga), marketing je zauzimao sve važniju poziciju unutar sustava poslovanja. Evoluciju marketinga unutar poslovnog sustava moguće je prikazati ovim etapama:

- „marketing kao funkcija podjednaka ostalim funkcijama unutar tvrtke“,
- „marketing kao važnija od ostalih funkcija unutar tvrtke“,

- „marketing kao glavna funkcija u tvrtki“,
- „marketing kao važnija od ostalih funkcija unutar tvrtke“,
- „kupac kao kontrolna funkcija“,
- „kupac kao kontrolna funkcija i marketing kao integrirajuća funkcija“. (Vranešević, Vignali, Vrontis, 2004: 12)

Prethodno navedeno o marketingu odnosi se uglavnom na tzv. „profitne organizacije“, gdje marketing ima najbolju primjenu.

Međutim, pojedini autori podsjećaju kako „marketing mogu primjenjivati i neprofitne udruge i organizacije te sva druga tijela lokalne samouprave i državne uprave na svim svojim razinama“. (Marinac, 2006:109). O ovome, više u nastavku.

### 3.2. Neprofitni marketing

Meler podsjeća kako je „razdoblje neprofitnog marketinga počelo pojavljivanjem članka „*Broadening the Concept of Marketing*“ kojeg su objavili Kotler i Levy 1969. godine“. Ovi autori „ukazali su najširu mogućnost primjene marketinga izvan gospodarske sfere“. Meler, također navodi kako „neprofitni marketing uključuje aktivnosti koje poduzimaju pojedinci i organizacije radi ostvarivanja ciljeva različitih od uobičajenih ciljeva, kao što su dobit, udjel na tržištu ili povrat ulaganja“. Navedeni autor daje do znanja kako postoje dvije kategorije neprofitnog marketinga:

1. „Marketing neprofitnih organizacija (primjena marketinških koncepcija i tehnika na organizacije kao što su škole ili bolnice)“ te
2. „Društveni marketing (razvoj programa zamišljenih radi utjecanja na prihvatljivost društvenih ideja“ (Meler, 2003:53).

„Subjekti neprofitnog marketinga zapravo se označavaju pojmom neprofitnih organizacija“. Te „neprofitne organizacije moguće je razvrstati u pojedine vrste, s obzirom na razlike koje postoje između njih“. Prije svega, „potrebno je znati razlikovati organizaciju kao aktivnost te organizaciju kao instituciju“. Prve obuhvaćaju „svjesnu ljudsku djelatnost u smislu organiziranja, ali i rezultat procesa organiziranja“. Prema drugima „rezultat tog procesa je uvijek neki rad“. (Meler, 2003:91)

Stoga, „neprofitne organizacije postoje kako bi zadovoljile želje i potrebe koje su općenito usađene i karakteristične za sve ljude na svijetu“. Za razliku od potreba, „želje podrazumijevaju iskaz kupovne moći, podrijetla, kulture i nisu univerzalne“. „Neprofitne

organizacije postoje i kako bi ostvarile promjene u pojedincima i društvu, ali kao zajedničke želje i potrebe članova tog društva“. Upravo se zbog toga često navodi kako „subjekti neprofitnog marketinga predstavljaju agente za promjenu ljudi“. (Meler, 2003:93., prema Drucker, n.d.)

### 3.2.1. Marketing neprofitnih organizacija

Pavičić definira marketing neprofitnih organizacija kao „skup aktivnosti kojima se osmišljava i pospješuje planiranje, provedba, distribucija i komuniciranje djelovanja organizacija koje ostvaruju neki određeni javni interes. Međutim, osnovna svrha njihovog postojanja nije ostvarivanje profita“. (Pavičić, 2003: 31) Prema ovom autoru, najpoznatije nadržavne neprofitne organizacije klasificiraju se u sljedeće skupine:

- „kultura i rekreacija,
- obrazovanje i istraživanje,
- zdravstvo,
- socijalne usluge,
- okoliš,
- razvoj i stanovanje,
- pravo, zagovaranje i politika,
- religija,
- međunarodne aktivnosti,
- filantropsko posredovanje i promoviranje volonterstva te
- poslovne i strukovne udruge, sindikat“. (Pavičić 2003: 23)

S tim u svezi, pod neprofitnim organizacijama podrazumijevaju se „sve organizacije koje služe ostvarivanju nekog javnog interesa, ali im osnovna svrha postojanja nije ostvarivanje profita“. (Alfirević et al., 2013: 16)

Što se tiče „temeljnih pravnih oblika neprofitnih organizacija, oni obuhvaćaju: udruge, zaklade, ustanove i fondacije, a uz njih država financira i kontrolira svoje organizacije koje se bave rješavanjem sličnih problema“. (Ruba, 2015: 5)

Kao temeljno polazište neprofitnih organizacija pojavljuje se volonterstvo, pri čemu je marketing neprofitnih organizacija usmjeren na poticanje društva na zajedničko djelovanje.

### 3.2.2. Društveni marketing

Društvena koncepcija marketinga, prema Marincu „postavlja pitanje koliko se tako postavljenom marketing koncepcijom dovodi na određeni način u pitanje zagađenje okoline, nestašica pojedinih resursa i sl“. Tu se, naime, „postavlja pitanje je li tvrtka koja odlično posluje i zadovoljava potrebe i želje potrošača dovoljno radi na dobrobit tih istih potrošača, dugoročno gledano, ali i na dobrobit društva u cjelini“. (Marinac, 1997:73)

„Lazer i Kelly navode da je „društveni marketing područje marketinga povezano kako s uporabom marketing znanja, koncepcije i tehnika u cilju ostvarenja društvenih ciljeva, tako i sa društvenim posljedicama marketing-politike, odluka i akcija.“ (Meler, 2003:72)

Društveni marketing „primjenjuje se u ostvarivanju društvenih ciljeva gdje je glavno ishodište zadovoljenje općedruštvenih potreba“. Cilj društvenog marketinga je „ostvarenje društvene koristi s jedne strane i ostvarenje koristi nositelja društvenog marketinga s druge strane“. (Meler, 2003:73)

„U žarištu društvenog marketinga su društvene djelatnosti, a među kojima i djelatnosti lokalne samouprave i državne uprave, ali i djelatnosti različitih dobrotvornih udruga“. Njihov je proizvod najčešće „društvena promjena, bilo u smislu primjene određene politike, bilo u smislu realizacije određenih programa proizašlih iz želje i politike vladajućih“. (Kotler i Roberto, 1989: 24)

Društveni marketing, u krajnjoj liniji „predstavlja način upravljanja društvenim promjenama kroz proces kreiranja, provedbe i kontrole društveno usmjerenih programa i njihova prihvaćanja od strane pojedinaca i cjelokupne javnosti“. Ciljevi društvenog marketinga su „ostvarenje društvene koristi (zadovoljavanje javnih potreba) s jedne, te ostvarenje ekonomske koristi za nositelja društvenog marketinga, s druge strane“. „Ukoliko pak nije riječ o ekonomskoj, riječ je o bilo kojoj drugoj vrsti koristi“. Ta korist, primjerice, može biti „psihološka ili u obliku osobne satisfakcije pojedinca“. (Meler, 1993:46)



## 4. ANALIZA ODNOSA KONCEPTA MARKETINGA I JAVNE UPRAVE

U prethodnom poglavlju iznesene su osnovne postavke o marketingu.

Što se tiče javne uprave, Ivan Koprić i suradnici je definiraju kao „skup upravnih organizacija koje obavljaju javne poslove“. Javni poslovi jesu „oni koji se obavljaju u interesu lokalne, regionalne ili nacionalne političke zajednice te su kao takvi određeni propisima državnog, regionalnog, ili lokalnog karaktera“. Dijelovi javne uprave jesu: „državna uprava (uprava na državnoj, nacionalnoj razini) teritorijalna samouprava (najčešće u obliku lokalne i regionalne samouprave) te javne službe“. (Koprić, et.al., 2014: 1 i 3)

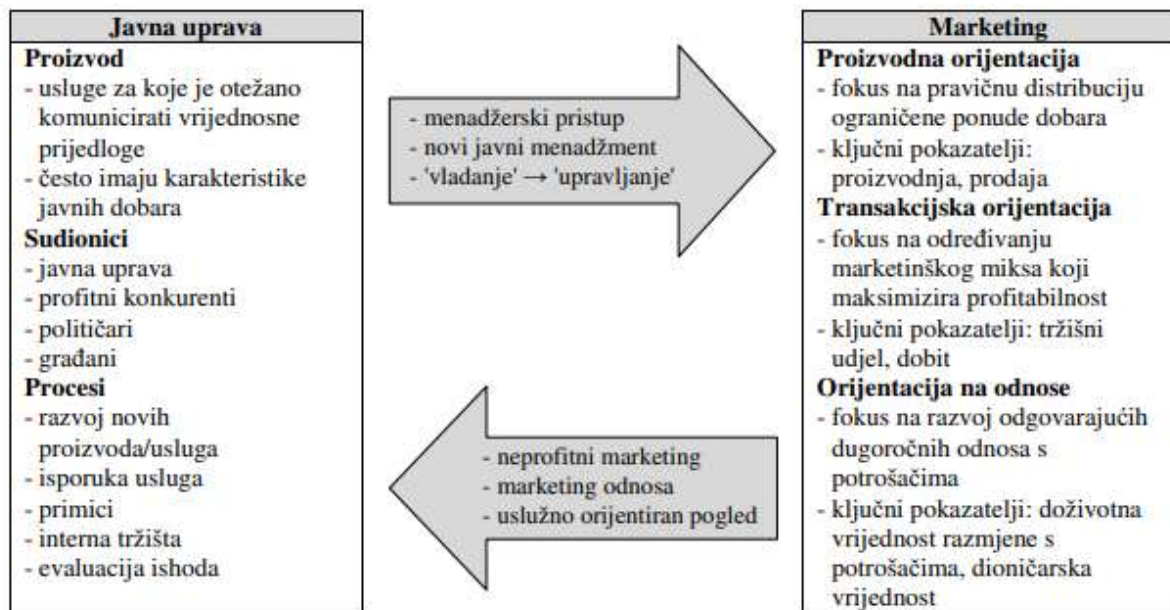
Prema Marincu i Sudariću, „temeljna zadaća moderne javne uprave je pružanje javnih usluga na pouzdan, predvidiv i društveno odgovoran način, pridonoseći time gospodarskom i održivom razvoju hrvatskog društva“. Upravo „zbog svoga položaja u ustrojstvu državne vlasti i društvene uloge koju ostvaruje u neposrednom odnosu s korisnicima svojih usluga“, javna uprava „predstavlja preduvjet osiguranja boljeg životnog standarda svih građana“. U skladu s tim, „javna uprava predstavlja jedno od strateški važnih područja“. (Marinac i Sudarić, 2019: 3)

Iz dosadašnjeg opisa marketinga s tržišnom orijentacijom i javne uprave, vidljivo je kako oni nisu previše blisko povezani pojmovi, no ipak imaju dodirnih točaka. Iskustva primjene određenih marketinških alata u javnoj upravi ukazuju na činjenicu kako primjena koncepcije marketinga putem tržišne orijentacije može dovesti do olakšavajućih okolnosti isporuke usluga koje su bolje prilagođene potrebama korisnika i više usmjerene na one korisnike kojima su te usluge potrebne. Ta tržišna orijentacija javne uprave doprinosi, prije svega kvaliteti javnih usluga kao i boljoj komunikaciji djelatnika upravnih organizacija s građanima.

Prema Široli „utjecaj marketinga na javnu upravu posebno je vidljiv kroz procese decentralizacije, brige o potrošačima, unapređenju komunikacije i pružanje izbora različitih razina javnih usluga“. Ovaj autor smatra kako su „navedene promjene rezultirale i usvajanjem prava građana na visoko kvalitetne usluge, koje odgovaraju njihovim potrebama, a osigurane su uz minimalne troškove“. (Širola, 2017:100)

Međutim, odnos između marketinga i javne uprave ponekad povlači za sobom određene nesuglasice. Javna uprava, za marketing podsjeća na birokraciju, neučinkovitost i nesklonost vođenog upravljanja. Na sličan način, javna uprava, ponekad kritizira marketing poput nekorisne poslovne aktivnosti koja troši znatne resurse, sve u cilju stjecanja dobiti.

Povezanost između marketinga i javne uprave vidljiva je na slici 1.



Slika 1 Odnos marketinga i javne uprave

Izvor: Kaplan i Haenlein, 2009: 201

Na gornjoj slici moguće je zamijetiti kako dolazi do izražaja ograničenje sposobnosti subjekata javne uprave i primjene pristupa prema potrošačima. To je moguće opravdati zakonskim restrikcijama, političkom filozofijom, nedostatkom fizičkih i financijskih resursa te konkurencije.

## 5. MARKETING JAVNE UPRAVE

Povijesno gledajući, još iz vremena 1980 -ih godina prošlog stoljeća, javna uprava je prihvatila koncept „novog javnog menadžmenta“ (engl.: *New Public Management*). Među važnim načelima unutar toga koncepta osobito je naglašena „orijentacija prema građanima (i drugim korisnicima njenih usluga), kao potrošačima“. To upućuje na zaokret javne uprave ka tržišnoj orijentiranosti, u kojoj tržišna kretanja određuju način oblikovanja i isporuke javnih usluga.

Nadalje, „načela novog javnog menadžmenta promoviraju javnu upravu koja se poduzetnički ponaša, umjesto da samo troši i koristi resurse“. (Gültekin, 2011: 345 i 350) Slijedom koncepta novog javnog menadžmenta proizlazi potreba za usvajanjem koncepta marketinga u javnom sektoru, a u sklopu toga i marketinga javne uprave.

Među temeljnim ciljevima upravnih organizacija trebalo bi biti poticanje investicija i stvaranje poduzetničke klime. Stoga je važno poboljšati kvalitetu javnih uprava i djelotvornost pravosudnih sustava. Treba imati u vidu kako kvaliteta javne uprave i djelotvornost pravosudnih sustava ima izravan utjecaj na gospodarsko okruženje, što je posebno važno za poticanje produktivnosti, konkurentnosti i rasta.

Kako bi se gore navedeno moglo postići, to pred javnu upravu stavlja sasvim novi odnos prema građanima, s obzirom da je najveći broj kontakata građana s javnom upravom - kontakt između građana i upravnih službenika. Službenici obavljaju upravne i stručne poslove iz djelokruga tijela u kojem rade. Oni su nužna i neizbježna spona između politike i građana, ali se također čine „ogledalo javne uprave“. Kao temeljna načela praktičnog djelovanja upravnih organizacija, trebala bi biti otvorenost prema okruženju te strukturna promjena dosadašnjeg ponašanja.

Javno upravni subjekti koji djeluju u upravnim organizacijama osiguravaju društvu potrebne usluge. Time i njihove marketing-aktivnosti mogu privući javni interes i pozornost.

Eugen Pusić, kao jedan od najpoznatijih hrvatskih autora iz područja javne uprave, u svojoj knjizi „Upravljanje u suvremenoj državi“, izdanoj prije 18 godina, naveo je kako „radi poboljšanja položaja lokalne samouprave, uza sve veću financijsku oskudicu stalno se razmatra bilo povećanje područja lokalnih jedinica, kako bi se time povećali njihovi prihodi, bilo njihova međusobna suradnja i povezivanje u obavljanju sve skupljih javnih službi, bilo povećanja ekonomičnosti uvođenjem poduzetništva i marketinga i sl“. (Pusić, 2002: 72)

Bitna značajka marketinške koncepcije u javnoj upravi je prilagođavanje okruženju. Zato upravne organizacije moraju ustrajati na suradničkom odnosu sa korisnicima svojih usluga, odnosno stanovništvom, poduzetnicima, drugim općinama, gradovima, županijama i državom. Stoga, kao temeljna načela praktičnog djelovanja trebala bi biti otvorenost prema okruženju, te strukturna promjena ponašanja.

### 5.1. Marketing mix u javnoj upravi

U kontekstu usporedbe, „elementi marketing-programa, odnosno elementi marketing-*mixa* u javnoj upravi, u pravilu su sukladni onim subjektima gospodarskih djelatnosti“. (Marinac, Mujić, Štefanac, 2004: 136,137). Naime, kako bi marketing mogao zadovoljiti zahtjeve koji se na njega polažu, on svoju unutrašnju strukturu dijeli na četiri osnovne funkcije:

- a) „planiranje proizvoda ili usluga,
- b) utvrđivanje cijena,
- c) promocija te
- d) prodaja i distribucija“ (Rocco, 1991:21).

S obzirom da javna uprava, u pravilu vodi proračunsko računovodstvo, kod odluke o proračunu upravnih organizacija, u načelu se donosi odluka o rasporedu sredstava na prethodno spomenute instrumente marketing *mixa*.

U nastavku će se pojasniti svaki od navedenih elemenata marketing-programa, odnosno elementi marketing-*mixa*.

#### 5.1.1. Proizvod/usluga javne uprave

Proizvod, odnosno usluga predstavlja prvi element marketing mix-a koji je potrebno definirati. Pri tome, potrebno je napomenuti kako proizvod ne mora uvijek biti vidljiv i opipljiv. To, osobito dolazi do izražaja kada je u pitanju javna uprava. Uzimajući u obzir javnu upravu, proizvodom se smatraju sve usluge koje ona nudi svim svojim korisnicima, od onih koji su zakonski obvezatne pa do onih dodatnih, koje su usmjerene na rješavanje specifičnih potreba građana.

U skladu s pojmovnikom kao sastavnim dijelom Strategije razvoja javne uprave, pod „javnim uslugama podrazumijeva se skup poslova kojima javna uprava osigurava ostvarivanje

prava i interesa korisnika sukladno propisima“ (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020., NN 70/2015.). Premda su usluge koje pruža javna uprava određene propisima, ovdje se malo pažnje poklanja potrebama i motivaciji korisnika ili kvaliteti same usluge.

„Razvoj proizvoda, odnosno usluga koje javna uprava pruža rijetko se događa isključivo unutar nje same“. Umjesto toga, „političari identificiraju potrebe i predlažu ideje o potencijalnim novim proizvodima“. Nakon toga, „javna uprava razvija te ideje i obrazlaže detaljne procese isporuke“. Međutim, događa se i da se „novi proizvod razvija bez potražnje ili usprkos primjedbama društva“. (Kaplan i Haenlein 2009: 202)

Javna uprava obavlja društveno korisne javne poslove i stoji građanima na usluzi („uprava kao servis građana“).Upravo „pružanje brzih i pouzdanih javnih usluga nužni su sastavni dijelovi poticajne poduzetničke klime“. Često se „javne usluge, u menadžerskoj literaturi nazivaju proizvodi, iz čega proizlazi utvrđivanje liste tih usluga te njihove različite dimenzije, kao što su pravodobnost, transparentnost, troškovi, stupnjevi kvalitete i druge“. (Marinac i Sudarić, 2019: 27)

Vezano za usluge javne uprave, u skladu s marketing koncepcijom „posebno je bitna kvaliteta javnih usluga, jer ona općenito predstavlja temelj poslovnog odlučivanja u marketingu pa tako i u primjeni marketinga javne uprave. Upravljanje kvalitetom javnih usluga u uskoj vezi je sa zadovoljstvom građana i poslovnih subjekata javnim uslugama, što je jedan od temeljnih marketinških ciljeva.

Pružanje javnih usluga naznačeno je u Strategiji razvoja javne uprave kao „specifična djelatnost javne uprave“. Prema spomenutom dokumentu, „analize pokazuju kako se najveći dio usluga javne uprave odnosi na postupanje u javnoj upravi“. Pri tome, „daljnji razvoj društvenih odnosa i prilagodba demokratskim standardima u obavljanju javnih usluga, prema kojima se građani i poslovni subjekti više ne smatraju samo pasivnim korisnicima“. Nasuprot tome, „oni se sve više smatraju aktivnim sudionicima, zahtijeva uspostavu novog odnosa između korisnika i uprave, u kojem korisnici svojim sudjelovanjem utječu na unaprjeđenje kvalitete usluga javne uprave“. (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020. godine, 2015: 6).

Građani se sve više promatraju kao krajnji korisnici, potrošači odnosno korisnici i kupci usluga javne uprave, stoga je orijentacija na njih dovela do potrebe povećavanja kvalitete tih usluga. Poput privatnog sektora, kupci usluga trebaju biti zadovoljni njihovom kvalitetom i unaprijed se upoznati s onim što mogu očekivati od isporučitelja javnih usluga. Pretpostavka zadovoljstva građana njezinim radom očituje se u podizanju kvalitete usluga javne uprave.

Nesporna je činjenica kako građani trebaju biti aktivno zainteresirani za usluge javne uprave i utjecati na njihovo poboljšanje.

U tom kontekstu, „upravljanje kvalitetom u javnoj upravi predstavlja kontinuirano traganje za boljim tehničkim, tehnološkim, marketinškim i bilo kojim drugim unapređenjima i poboljšanjima“. U konačnici, „to bi trebalo polučiti željenim rezultatom, a to je zadovoljni korisnik odnosno porezni obveznik-birač“. (Marinac, 2011: 1033,1034) Kvaliteta usluga u javnoj upravi predstavlja i potrebu za usklađivanjem propisa iz područja javne uprave s propisima Europske unije.

U procesu upravljanja kvalitetom u javnoj upravi od ključne je važnosti da rukovodeće osoblje i svi zaposlenici u javnoj upravi uvedu, prihvate i koriste skup alata i mehanizama koje nude postojeći standardi i instrumenti upravljanja kvalitetom.

Ovdje je potrebno podsjetiti, kako u cilju podizanja razine kvalitete javnih usluga, javnopravna tijela imaju dužnost upoznati svoje korisnike s načinom korištenja njihovih usluga. U tom smislu korisnicima je potrebno omogućiti ocjenjivanje usluga koje primaju, a ocjene pojedinih usluga potrebno je učiniti dostupnima javnosti.

Postoji više načina kojima javna uprava može podići kvalitetu javnih usluga. Primjerice, to može biti „uvođenje modernih oblika komunikacijske tehnologije u javnu upravu (e-uprava, e-vlada), uspostavljanje jasnih standarda obavljanja službe, uspoređivanje stvarne upravne djelatnosti s uspostavljenim standardima itd“. (Đulabić, 2006: 12)

### 5.1.2. Distribucija

Drugi element marketing-*mixa* je distribucija. Distribucija u kontekstu javne uprave ima zadaću da neka usluga postane raspoloživa budućim korisnicima.

U komercijalnom sektoru, dostupnost proizvoda ili usluga rješava se putem optimalnog broja mjesta isporuke.

U tom smislu i javna uprava mora osigurati uravnoteženost između zadovoljstva korisnika i percepcije pretjeranog trošenja javnih sredstava.

U cilju osiguranja optimalne distribucije, javna uprava može, uz razvoj *e*-usluga, prakticirati i izdvajanje dijela usluga na komercijalni sektor (primjerice, objedinjavanje naplate komunalnih usluga).

U načelu, upravne organizacije mogu obavljati distribuciju izravno ili pak preko posrednika. Među posrednicima mogu biti različite agencije, poduzeća komunalnih

djelatnosti, zdravstvene ustanove, obrazovne ustanove, kulturne ustanove kao i ostala trgovačka društva putem kojih javna uprava može dostaviti svoju uslugu do korisnika. Izravnom uslugom smatraju se sve usluge koje pruža javna uprava u okviru svojeg djelokruga.

### 5.1.3. Cijena

Kao treći element marketing-*mixa* pojavljuje se cijena. Neke javne usluge su besplatne za korisnike, dok se za dio javnih usluga obračunavaju naknade, sa svrhom samofinanciranja, osiguranja dodatnih izvora proračunskih prihoda ili kontroliranja potražnje.

Prema procjenama pojedinih autora, „velika većina javnih usluga podobna je za naplatu“, međutim unatoč toj činjenici, „dio cijene se plaća samo za mali broj njih“. Pritom je zanimljivo da „nema jasne veze između sklonosti pojedine zemlje u primjeni menadžerskih rješenja i količine sredstava prikupljenih naplatom“. Tako je „postotak tih sredstava u odnosu prema poreznim prihodima veći u Njemačkoj, nego u jednoj od predvodnica menadžerskih reformi u Velikoj Britaniji, ili u SAD-u“. (Walsh i Kieron, 1995; 83 - 109)

Neke javne usluge, „građani plaćaju kroz poreze. Svrha je poreza i drugih javnih davanja koje plaćaju građani i ostali subjekti, „što je moguće djelotvornije pretvoriti u visoko kvalitetne javne usluge, jer građani za svoje izdatke kroz poreze žele ostvariti najveću moguću korist“. Poreze i druga javna davanja, sa stajališta javne uprave „moguće je promatrati kao ulaz (*input*)“. „On omogućava nesmetan rad izvršavanju svih poslova javne uprave“. S druge strane, „visoko kvalitetne usluge predstavljaju izlaz –*output*“. (Marinac i Sudarić, 2019: 27)

Prilikom kreiranja cijena (naknada), javna uprava ponekad ima poteškoće u identificiranju troškova kao osnove za određivanje cijena. Uzrok je obično u računovodstvenim određenjima javne uprave koja ne prati obračunsku praksu prema komercijalnoj osnovi.

### 5.1.4. Promocija

Posljednji element je promocija kao važan alat pomoću kojega javna uprava može utjecati na stavove ili ponašanja svojih korisnika usluga, odnosno „prodire“ u svijest budućih

korisnika usluga. Za promociju je bitno istaknuti kako jedan od najvećih problema javne uprave predstavlja jezik i način na koji ona komunicira s korisnicima usluga.

Više je primjera promocije u javnoj upravi. Primjerice, Lozina spominje „promoviranje efektivne uprave u institucionalnom okruženju koje jamči demokraciju, temeljna ljudska prava i uopće vladavinu prava“. (Lozina, Klarić, 2012: 28). Širola ističe kako „promocija može osigurati informiranje (primjerice, natječaji za stipendiranje učenika), uvjeravanje (primjerice, poticanje novih dobrovoljnih davatelja), ili (kao i u profitnom sektoru), privlačenje novih korisnika (primjerice, e-usluga)“. (Širola, 2017:94)

Ponekad, promocija u javnoj upravi može uzrokovati otpor pojedinih građana te izazvati protivljenje medija kao i korisnika usluga, ili može doći do pojave političke manipulacije kod promoviranja javnih pitanja. To dolazi do izražaja obično kod promocije nepoželjnih reformi (npr. promoviranje uvođenja fiskalizacije).

## 5.2. Marketing državne uprave

Javna uprava, a najviše državna uprava izgrađena je kao velik, glomazan i skupni sustav, kod kojeg je državno-simbolička funkcija važnija od razvojne. Ali su za poslovanje javne uprave važna i ekonomska načela i kategorije. Uprava ne bi mogla ostvarivati svoje zadaće bez primjene ekonomskih načela i kategorija u okviru njenog područja djelovanja. Stoga se nameće kao važno pitanje i marketing državne uprave.

Temeljne osnove za ustrojstvo državne uprave daje Ustav Republike Hrvatske te zakonski i podzakonski propisi.

Ustavom Republike Hrvatske propisano je kako se „ustrojstvo i poslovi državne uprave i način njihovog obavljanja uređuju zakonom“. (NN 85/10- pročišćeni tekst, 5/14, članak 114., stavak 1.) Temeljni zakonski propisi kojima se uređuje ustrojstvo, djelokrug i način rada državne uprave, prvenstveno jesu: Zakon o sustavu državne uprave (NN 66/19) i Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (NN 93/16, 104/16, 116/18, 127/19, kao i drugi zakonski i podzakonski propisi.

Zakon o sustavu državne uprave predstavlja temeljni zakon kojim se uređuje sustav državne uprave te opća pravila o ovlaštenjima za donošenje podzakonskih propisa za provedbu zakona i privremenih interventnih mjera. Poslovi državne uprave obavljaju tijela državne uprave.

Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave ustrojena su ministarstva, središnji državni uredi i državne upravne organizacije te je



određen njihov djelokrug. S tim u svezi, u ovom završnom radu polazi se od prijedloga kako bi trebalo ustrojiti funkcionalni pristup organiziranju marketinga tijela državne uprave. Kod funkcionalne organizacije marketinga su najvažnije one funkcije koje čine sam marketing koje se navode kako slijedi:

1.) istraživanje tržišta i planiranje- ima primarni karakter za djelovanje marketinga. Istraživanje tržišta je nužno kako bi se moglo planirati i kako bi se moglo kontrolirati ostvarenje;

2.) politika proizvoda, odnosno javne usluge i cijena-u uskoj je vezi s istraživanjem tržišta, te razvija ideje o novim uslugama državne uprave. Istodobno se ovdje obavljaju analize troškova i cijena;

3.) distribucija-brine o razmjeni;

4.) promocija- stvara povoljnu atmosferu u odnosu tijela državne uprave i građana kao korisnika usluga.

Svaka prethodno navedena funkcija može imati svoju zasebnu strukturu koja može više ili manje biti složena. To prije svega ovisi u zavisnosti od naravi proizvoda/ javnih usluga veličine jedinice lokalne samouprave te veličine tržišta itd.

### 5.3. Marketing lokalne i regionalne samouprave

Čulo i Marinac smatraju kako je „nužna primjena marketinga u jedinicama lokalne i regionalne samouprave“. To je posebno važno, jer „najveći dio poslova lokalne samouprave pripada skupini društvenih djelatnosti, pa kako je riječ o razmjenskom odnosu između lokalne samouprave i građana nameće se logičnost primjene marketinga, ponajprije društvenog marketinga“. Postavlja se pitanje „mogu li jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave više i bolje“. Navedeni autori „smatraju da mogu, ako u njima marketinško razmišljanje postane dominantno“. To pred lokalnu i regionalnu samoupravu „stavlja potpuno novi odnos prema građanima“. (Čulo i Marinac, 2010: 124). Iz toga proizlazi činjenica kako lokalne i regionalne jedinice moraju analizirati i uvažavati potrebe i želje građana. To podrazumijeva kako moraju planirati usluge i investicije koje građani smatraju potrebnima i koje ih najviše traže. Nužno je podsjetiti kako investicije i usluge koje lokalne i regionalne jedinice planiraju, usklađene s potrebama građana biti će na obostrano zadovoljstvo navedenih jedinica i građana.

Najvažnije obilježje okruženja u kojem lokalna samouprava djeluje „predstavlja pravni okvir, odnosno pretežito vrlo ograničeni djelokrug poslova samoupravnih jedinica koji

bitno određuje i njihov fokus na, primjerice, upravnu, političku ili socijalnu ulogu, a manje na ekonomsku, ekološku ili sve naglašeniju razvojnu ulogu lokalne samouprave“. (Koprić 2012: 7-10) Međutim, u novije vrijeme postaje sve značajnija ekonomska i razvojna uloga lokalne i regionalne samouprave koju snažno podupire i Europska unija, prvenstveno kroz jačanje kapaciteta za pristup europskim investicijskim fondovima.

U kontekstu marketinga lokalne i regionalne samouprave, važno je ukazati na specifičnosti tržišta lokalnih i regionalnih javnih usluga, s obzirom da su napori marketinga usmjereni na tržište. S tim u svezi može se napomenuti kako se zadovoljavanje potreba korisnika na tržištu lokalnih i regionalnih javnih usluga razlikuje od zadovoljavanja potreba potrošača na tradicionalnim tržištima proizvoda ili usluga.

Naime, osnovna specifičnost tržišta lokalnih i regionalnih javnih usluga je da su ona policentrična.

Druga specifičnost tržišta lokalnih i regionalnih javnih usluga je da korisnici na tom tržištu, u slučaju nezadovoljstva ne mogu „izaći“ sa tržišta (prestati s korištenjem usluge), već je njihov suverenitet kao korisnika (potrošača), ograničen u javnoj sferi glasovanjem na izborima.

U jedinicama lokalne i regionalne samouprave „logična je primjena marketinga, kao suvremenog načina poslovanja koji se temelji na utvrđivanju ljudskih potreba i načinu njihovu zadovoljavanja“. Na temelju istraživanja potreba stanovništva „jedinice lokalne samouprave bi trebale planirati takve aktivnosti koji će uz primjenu marketing-*mixa* razviti takve investicije i poslove koji će najbolje zadovoljiti potrebe stanovništva“. Treba imati na umu i činjenicu da se „potrebe i želje ljudi neprekidno mijenjaju i da prolaze različite etape životnog ciklusa“. (Čulo i Marinac, 2010: 125)

Radi moguće primjene i razumijevanja marketinga u tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave potrebno je uzeti u obzir sljedeće:

- a) „Postoje dva ili više objekta središta pozornosti marketinga. S jedne strane su to „korisnici usluga-građani, te s druge strane jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave“;
- b) Više je ciljeva poslovanja. „Prioritetni ciljevi nisu istovjetni ciljevima gospodarskih subjekata“. Dakle, „to nije ostvarenje dohotka, odnosno dobitka nego ponajprije ostvarenje širokih društvenih ciljeva (uređenje naselja i stanovanja, komunalne djelatnosti i dr.“;
- c) „Sve su djelatnosti javne administracije većinom uslužne“. Usluge imaju „svoje bitne značajke, tako općina ima svoju neopipljivu uslugu kao npr. dopunsko obrazovanje odraslih putem općinskih institucija“. Obilježja usluga kao što su „neopipljivost, heterogenost i

neodvojivost moraju se uzeti u obzir prilikom kreiranja marketinških strategija, programa i plana aktivnosti“;

d) „Javni društveni interes-subjekti administracije koji djeluju u lokalnim i regionalnim jedinicama osiguravaju društvu potrebne usluge“. Time i „njihove marketing-aktivnosti privlače javni interes i pozornost“. (Paliaga, 2002: 166)

U sklopu ovoga naslova, interesantna su i istraživanja Čule i Marinca koji su istražujući subjektivna (unutarnja) ograničenja u primjeni marketinga u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave došli do određenih spoznaja. Njihovo polazište je da „općinska i gradska vijeće te županijske skupštine predstavljaju predstavnička tijela lokalne samouprave“. Ova tijela „donose akte u okviru njihovog djelokruga, obavljajući i druge poslove u skladu s Ustavom, Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi, zakonima i statutima“. Pri tome, u kontekstu marketinške koncepcije važno je da „predstavnička tijela imaju pravo odlučivanja o potrebama i interesima građana lokalnog značenja“. Osobito se to odnosi na „uređivanje prostora i urbanističko planiranje, brigu za djecu, socijalnoj skrbi, kulturi, tjelesnoj kulturi te o zaštiti i unapređenju prirodnog okoliša“. Analizirajući kvalifikacijsku strukturu vijećnika u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, došli su do zaključka da „većina njih nema znanja s područja marketinga pa otuda proizlazi i njihovo nerazumijevanje koncepcije marketinga, a samim tim i istraživanja potreba pučanstva lokalne samouprave kao osnovne marketinške aktivnosti“. Pri tome „zanimljiva su razmišljanja lokalnih čelnika da se kao ograničenje primjene marketinga navodi nedostatak proračunskih sredstava“. (Čulo i Marinac, 2010: 125, 126)

#### 5.4. Marketing javnih službi

Može se pretpostaviti kako je primjena marketinga najprimjenjivija u području javnih službi.

Prema Kopriću i suradnicima, javne službe su vrlo kompleksne, jer su raznovrsne po:

a) „vrstama djelatnosti“ (od telekomunikacija, pošte i željezničkog prometa do socijalne skrbi i javnih knjižnica),

b) „subjektima koji tu djelatnost obavljaju“ (različiti oblici trgovačkih društava u javnom, privatnom ili mješovitom vlasništvu, javnih i privatnih ustanova, upravnih tijela lokalnih jedinica, fizičke osobe i njihove dobrovoljne udruge) te

c) „modalitetima“ (vlastita režija, javno-javno i javno – privatno partnerstvo, koncesija, nabava od privatnog kroz outsourcing itd.

Osim toga, one se pojavljuju kao:

a) „komercijalne, odnosno gospodarske djelatnosti“: komunalne djelatnosti, telekomunikacije, energetski sektor, poštanska služba, željeznice, promet, pomorske prometne linije, zbrinjavanje otpada itd., te kao

b) „nekomercijalne, tzv. društvene djelatnosti“: obrazovanje, znanost, zdravstvo, socijalna i mirovinska skrb, kultura itd. (Koprić, et al. 2014: 217-220)

U Strategiji razvoja javne uprave naznačeno je kako „treba jačati povjerenje u javne službe, ponajprije upoznavanjem i uključivanjem svih zainteresiranih dionika u izradu i provedbu javnih politika, strateških i drugih važnih akata planiranja koji će se, u konačnici, na njih odnositi“. Osim toga, „treba poticati i unaprjeđivati uzajamno poštovanje, povjerenje i suradnju korisnika i javne uprave te njihovu međusobnu komunikaciju koja će, s jedne strane, pridonositi kvalitetnijem i učinkovitijem obavljanju javnih službi, a s druge, jačanju demokratskog položaja građana“. (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020. godine, 2015: 6)

## 5.5. Otpor primjeni marketinga u javnoj upravi

Otpor prema uvođenju tržišne i marketinške orijentacije prisutan je i u profitnom i neprofitnom sektoru, ali je to izraženije, u neprofitnom sektoru. Premda bi u javnoj upravi bila logična i nužna primjena koncepcije marketinga, u praksi se može uočiti otpor pojedinih subjekata javne uprave u prihvaćanju koncepta marketinga. Ovdje treba napomenuti kako i pokušaji reformi javne uprave sadrže preporuke o boljoj prilagodbi javnih usluga njihovim korisnicima.

Jedan od glavnih uzroka takvog stanja je što javni subjekti ne uspijevaju biti u potpunosti usmjereni na krajnje korisnike svojih usluga te nisu prepoznali njihove stvarne potrebe, ali i ponašanja i stavove potrošača. Sljedeći razlozi jesu što adaptiranje stavova i vjerovanja ide znatno sporo, ali i pogrešno interpretiranje marketinga, posebice kroz „moguću manipulaciju i navođenje potrošača na neželjena ponašanja“.

Sve to ukazuje na činjenicu kako „javni subjekti još uvijek ne prepoznaju potrebu uvođenja marketinške koncepcije“. Nadalje, „izostanak primjene marketinškog pristupa, posebno u javnoj upravi otvara prostor za pretjeranu birokratizaciju, a time i daljnje smanjenje potencijala za uspješno zadovoljavanje potreba korisnika“. (Meler 1994: 78-79, 81)

No unatoč tome, „većina poslovnih subjekata javnog i neprofitnog (trećeg) sektora svjesno ili nesvjesno primjenjuje barem neku od marketinških aktivnosti (primjerice, odnosi s javnošću, oglašavanje, istraživanje potreba korisnika), usprkos činjenici da „pojam marketinga u neprofitnom kontekstu, ponekad iritira svojom tržišnom usmjerenošću, koja se ne uklapa u predodžbu koju o svojim neprofitnim (i javnim) subjektima imaju zaposlenici/volonteri, korisnici, donatori ili javnost“ (Pavicic 2003: 29).

Tržišna i marketinška orijentacija mogu se unaprijediti određenim faktorima, kao što je primjerice, kultura zaposlenika.

## 6. ZAKLJUČAK

Kao osnovni zaključak nameće se činjenica kako bi javna uprava (državna, lokalna i regionalna te javne službe) trebala svoj dugoročni razvoj temeljiti na marketing-konceptu.

Pri tome je potrebno upozoriti kako upravne organizacije moraju svoje ponašanje znakovito izmijeniti u pravcu uvažavanja marketinških načela. Marketinška poruka, pri tome mora biti primjetljiva. To znači kako je treba povezati sa potrebama onoga kome je upućena. Reklamna poruka mora biti u skladu s vrijednostima koje postoje u društvu. U tom kontekstu im se nameće potreba vođenja adekvatne poslovne politike, koja bi trebala rezultirati potpunijim zadovoljavanjem potreba korisnika njihovih usluga.

Marketing se ne vezuje samo uz općepoznate termine poput tržišta nego i za manje poznatije termine kao „pažljivom služenju i zadovoljavanju ljudskih potreba,“ i to za sve profitne i neprofitne poslovne subjekte. Marketing u javnom sektoru važan je za ispunjenje ciljeva javnih ustanova. To može uključivati: podizanje prihoda, poboljšanje upotrebljivosti usluge, povećanje nabave proizvoda, povećanje usklađenosti sa zakonima, povećanje potrošačkog zadovoljstva itd.

Sa ciljem lakšeg shvaćanja marketinga i njegove što uspješnije primjene, formuliran je danas opće prihvaćeni koncept marketinškog *mixa*. Ovaj koncept obuhvaća aspekte i strategije marketinga koje se koriste za stjecanje konkurentske prednosti. U težištu marketing *mixa* je potrošač (u poduzećima), odnosno korisnik usluga (u javnoj upravi).

Sve organizacije (poduzeća i upravne organizacije) trebali bi uložiti napore u pronalaženju međusobnih odnosa svih elemenata marketinškog *mixa* koji će utjecati na potrošača, odnosno korisnika javnih usluga da prihvati baš njihov proizvod ili uslugu. Praksa je pokazala da bolje rezultate daje kombinacija marketinškog *mixa*, nego oslanjanje na samo jedan element. Najbolja je takva kombinacija elemenata koja maksimalno zadovoljava potrebe potrošača uz minimalne troškove organizacije. Ipak, treba naglasiti da to nije nimalo lak zadatak, s obzirom da svaki element marketinškog *mixa* ima svoje specifičnosti i drugačiju ulogu na tržištu.

Marketing *mix* u javnoj upravi isti je kao i u gospodarskim djelatnostima te pored proizvoda, obuhvaća cijenu, distribuciju i promociju. Stoga upravljanje kvalitetom javnih usluga predstavlja dobro rješenje, budući da podrazumijeva aktivnosti vezane za kvalitetu i cilju izvršavanja obveza te nasuprot tome zadovoljavanje zahtjeva korisnika tih usluga. Efektivni marketinški *mix* mora ispunjavati četiri međusobno povezana uvjeta, a to su:

„prilagodba potrebama kupaca, kreiranje određene konkurentske prednosti, dobra kombinacija elemenata i usklađenost s raspoloživim resursima organizacije“.

Kod primjene javne uprave moguće su razne poteškoće. Još uvijek je, nažalost stanje u nekim upravnim organizacijama takvo da istraživanje potreba korisnika i aktivnosti koje se nazivaju marketing *mixom*, a bez kojih nema marketing koncepcije, nisu gotovo uopće primjenjivani. To ukazuje na činjenicu kako u pojedinim upravnim organizacijama, marketing i dalje nije shvaćen kao način rada koji uključuje tržišne poslovne odluke i postupke te ga još uvijek pojedini čelnici smatraju nepotrebnim troškom, a ne investicijom. Iz toga proizlazi kako se u pojedinim upravnim organizacijama posluje prema starom načinu razmišljanja, ne vodeći računa o potrebama korisnika javnih usluga, odnosno stanovništva i to zato što u njima marketing nije uopće razvijen. Razlog takvome stanju je što u većini ne radi dovoljan broj stručnih djelatnika s područja marketinga, odnosno ukoliko su i stručni, nemaju pozitivnog odjeka u radnoj okolini. Osim toga, neki elementi marketing *mixa*, u području javne uprave mogu imati ulogu kao politički utjecaj na odluke javne uprave (npr., prilikom zadržavanja određenih mjesta distribucije ili pojave političke manipulacije kod promocije pojedinih javnih usluga).

U konačnici se može zaključiti kako je svaki marketing posebno (u državnoj upravi, u lokalnoj i regionalnoj samoupravi te u javnim službama) obilježen različitim specifičnostima). Kao prva komponenta javne uprave, državna uprava čini njen najveći i najglomazniji aparat, s znatno izraženijom državno-simboličkom funkcijom koja ima daleko veću važnost od razvojne. No, ne treba zanemariti, kako u poslovanju državne uprave, sve više dolaze do izražaja ekonomska načela i kategorije (ekonomičnost, efikasnost, djelotvornost, produktivnost itd.).Bez njih, javna uprava ne bi mogla ostvariti svoj zakonom određeni djelokrug. To povlači nužnu primjenu marketinga u području državne uprave. Pretežiti dio poslova lokalne i regionalne samouprave, kao druge komponente javne uprave obuhvaća društvene djelatnosti pa je u ovom području primjenjiv društveni marketing. Za razliku od državne te lokalne i regionalne samouprave, dio javnih službi uključuje gospodarske djelatnosti pa je u tom području, koncepcija marketinga najprimjenjivija.

## 7. LITERATURA

### Knjige i članci

1. Alfirević, N. et al. (2013) *Osnove marketinga i menadžmenta neprofitnih organizacija*. Zagreb: Školska knjiga
2. Čulo, I., Marinac, A. (2010) *Mjesto i uloga lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj*. Heno d.o.o. Požega
3. Đulabić, V. (2006) *Povelje javnih službi: pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge građana*, Zbornik PEZ, 56 (1), str. 7-48
4. Gültekin, S. (2011) *New public management: Is it really new?*, *International Journal of Human Sciences*, 2011., Vol. 8, Issue 2, str. 343-358.
5. Kaplan, A. M., Haenlein, M. (2009) *The increasing importance of public marketing: Explanations, applications and limits of marketing within public administration*, *European Management Journal*, 2009., Vol. 27, Issue 3, str. 197-212.
6. Koprić, I. et al. (2014) *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Zagreb, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb
7. Koprić, I. (2012) *Lokalna samouprava u Hrvatskoj: pokvarena igračka u rukama politike*, 1. Forum za javnu upravu, 06.05.2012., Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, str. 7-20.
8. Kotler, P. (1988) *Upravljanje marketingom 1*, Informator, Zagreb
9. Kotler, P., Roberto, E. L. (1989) *Social marketing - Strategies for changing Public Behavior*, *The Free press*, New York.
10. Lozina, D., Klarić, M. (2012) *"Dobra uprava" kao upravna doktrina u Europskoj uniji*, Pravni vjesnik, god. 28 br. 2, Osijek, str. 23-37.
11. Marinac, A. (1997) *Marketing tekstilne i odjevne industrije*, Ekonomski fakultet u Zagrebu, Zagreb, magistarski rad
12. Marinac, A. (2006) *Mjesto i uloga malih općina s osvrtom na općinu Kaptol*, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, magistarski rad
13. Marinac A. (2011) *Upravljanje kvalitetom u javnoj upravi s posebnim osvrtom na lokalnu samoupravu*, 7. Znanstveno-stručni skup s međunarodnim učešćem, Quality 2011., Neum, str. 1029.-1034.
14. Marinac, A., Mujić N., Štefanac K. (2004): *Primjena marketinga u jedinicama lokalne samouprave s osvrtom na grad Požegu*, Ekonomski vjesnik, br. 1/ 2, Osijek, str. 123-140.



15. Marinac, A., Sudarić, Ž. (2019) *Ekonomika javne uprave*, Veleučilište „Lavoslav Ružička” u Vukovaru, Veleučilište u Požegi, Vukovar
16. Meler, M. (1994) *Društveni marketing*, Ekonomski fakultet u Osijeku, Osijek
17. Meler M. (2003) *Neprofitni marketing*. Osijek: Ekonomski fakultet
18. Meler, M. (1993) *Uloga društvenog marketinga u ostvarivanju društvenih promjena*, „Tržište“, br.1/2, Zagreb, str. 41.-53
19. Paliaga, M.(2002) *Primjena marketinške koncepcije u jedinicama lokalne samouprave, gradovima i općinama*, časopis *Računovodstvo, revizija i financije*, br. 3. Zagreb, str. 162-168.
20. Pavičić J. (2003) *Strategija marketinga neprofitnih organizacija*. Zagreb: Masmedia
21. Pusić, E. (2002) *Upravljanje u suvremenoj državi*, Suvremena javna uprava, Zagreb
22. Rocco, F. (1991) *Marketing osnove i načela*, Birotehnika, Zagreb
23. Ruba, I.. (2015) *Marketinške komunikacije neprofitne organizacije*. Završni rad. Pula: Sveučilište Jurja Dobrile Pula
24. Širola, D. (2017) *Implementacija koncepcije marketinga u funkciji unapređenja performansi gradova*, Ekonomski fakultet Split, doktorska disertacija
25. Walsh, K. (1995) *Public Services and Market Mechanisms; Competition, Contracting and the New Public Management*. Basingstoke etc.: Macmillan Press
26. Vranešević T., Vignali C., Demetris V. (2004) *Upravljanje strateškim marketingom*. Nacionalna i sveučilišna knjižnica – Zagreb

### **Pravni propisi**

1. Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10- pročišćeni tekst, 5/14
2. Zakon o sustavu državne uprave, NN 66/19
3. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, NN 93/16, 104/16, 116/18, 127/19

### **Ostalo**

1. Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020. godine, NN 70/15

## **IZJAVA O AUTORSTVU RADA**

Ja, **Marija Milinović**, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor završnog/diplomskog rada pod naslovom **Marketing javne uprave** te da u navedenom radu nisu na nedozvoljen način korišteni dijelovi tuđih radova.

U Požegi, 07.02.2020.

Ime i prezime studenta

---