

Rozdział 1

Logistyka i jej rola w realizacji zadań publicznych

1.1. Konceptyjne podstawy logistyki publicznej

Pojęcie „logistyka” jest już od wielu lat obecne w dyskursie naukowym i w praktyce gospodarczej. Znajduje zastosowanie wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z przepływami obiektów fizycznych, których celem jest niwelowanie dysproporcji czasowo-przestrzennych występujących między popytem i popytą. W ostatnich dziesięcioleciach to klasyczne ujęcie uległo znacznemu poszerzeniu. Logistyka coraz częściej przenika do nowych sfer życia społecznego i gospodarczego, utrwalając swoje miejsce wśród jej obszarów szczegółowych, takich jak logistyka miasta, społeczna czy humanitarna. Coraz częściej znajduje też zastosowanie w sektorze publicznym, a w literaturze przedmiotu zaczyna funkcjonować pojęcie „logistyka publiczna”. Alternatywą dla tego pojęcia mogłaby być ewentualnie logistyka zadań publicznych czy logistyka w sektorze publicznym, co zawierałoby odniesienie do realizacji zadań publicznych. Pojęcie to, jak każde nowe zastosowanie, budzi wiele kontrowersji oraz pytań. Kluczowe z nich to: Czy jest na tyle odmienne od pozostałych, by uprawniało do wprowadzania nowego konstruktów pojęciowych do nauk o zarządzaniu? Jak należy je definiować, czym szczególnie się charakteryzuje? Czy nie jest tak, że każda działalność logistyczna jest publiczna – przynajmniej w takim zakresie, w jakim wykorzystuje dobra komunalne, np. infrastrukturę drogową? Założenie takie jest z pewnością słuszne, niemniej w rozumieniu autorki logistyka publiczna odnosi się do sytuacji, kiedy podmioty z sektora prywatnego (w tym logistyczne) i/lub społecznego partycypują w realizacji zadań publicznych. Złożoność i powaga związanych z tym terminem zjawisk stwarzają konieczność bliższej analizy zagadnienia. Rozpatrując semantycznie, syntetyczne pojęcie „logistyka publiczna” ma dwie składowe, tj. „logistyka” i „publiczny”. Każda z nich ma swój własny kontekst znaczeniowy i może być różnie definiowana. Dlatego zrozumienie pojęcia „logistyka publiczna” wymaga bliższej interpretacji każdej ze składowych.

Choć rodowodu terminu „logistyka” można upatrywać już w starożytności, to początki zainteresowania nim jako obszarem i instrumentem kształtowania procesów gospodarczych w przedsiębiorstwie datujemy dopiero na drugą

połowę XX wieku. Wówczas to struktura organizacyjna podmiotów gospodarczych zorientowana była funkcjonalnie i wyodrębniała klasyczne funkcje, takie jak: badania i rozwój, zaopatrzenie, produkcja oraz zbył. Logistyka traktowana była jako funkcja pomocnicza i podrzędna względem produkcji, a wszelkie działania logistyczne dotyczące zakupów, produkcji, magazynowania oraz dystrybucji rozpatrywano oddzielnie, podporządkowując odrębnym celom. Jednak wraz z przekształcaniem się rynków producentów w rynki nabywców, rosnącą konkurencją i szerokością oferty wzrastały wymagania względem transportu, spedycji, magazynowania. Logistyka stała się „wąskim gardłem” w działalności przedsiębiorstw; powstała potrzeba poszerzenia jej kontekstu znaczeniowego. Zadania logistyczne były realizowane przez specjalnie w tym celu wydzieloną komórkę funkcjonalną, odpowiedzialną za zabezpieczenie odpowiedniej dyspozycyjności materiałów oraz towarów zgodnie z potrzebami klientów. Na tym etapie rozwoju logistyka była utożsamiana z funkcjonalnie wyspecjalizowanymi czynnościami transformacji towarów; funkcją pozwalającą na redukcję kosztów i wzrost efektywności w sferze przepływów towarowych [Blaik, 2013, s. 20]. Podejście funkcjonalne prowadziło do podporządkowania logistyki systemom zaopatrzenia, produkcji, dystrybucji i redystrybucji. W tym rozumieniu logistykę można zdefiniować¹ jako [Pfohl, 1972, s. 19]:

„[...] wszelkie działania i czynności przemieszczania oraz gromadzenia, które są kształtowane, sterowane, kontrolowane w ramach układów sieciowych. Działania te powinny zapewnić taki przepływ towarów i usług, który pozwoli na niwelowanie różnic czasowo-przestrzennych”.

Funkcjonalne rozumienie logistyki powodowało, że styki i zależności między funkcjami w przedsiębiorstwie były niedoceniane. A to skutkowało suboptymalizacją poszczególnych czynności w strukturze przepływów i sfer funkcjonalnych [Weber, 1999, s. 8]. Jednocześnie rosły wymagania związane z elastycznością reakcji na zmieniające się wymagania rynku, co doprowadziło do poszerzenia kontekstu znaczeniowego logistyki o funkcję koordynacyjną; przypisano jej także znaczenie strategiczne. Głównym zadaniem stała się koordynacja procesu przepływu towarów i materiałów między poszczególnymi sferami funkcjonalnymi [*Ibidem*, s. 8 i n.], tak by możliwe było osiągnięcie odpowiedniego poziomu oraz struktury obsługi klientów przy jednoczesnej optymalizacji całkowitych kosztów przepływów. Ujęcie takie znajduje odzwierciedlenie w definicji Polskiego Towarzystwa Logistycznego, zgodnie z którą logistyka obejmuje [Ficoń, 2004, s. 34]:

„planowanie, realizację i kontrolę przemieszczania i rozmieszczania ludzi i dóbr oraz działań wspierających te funkcje w systemie utworzonym dla osiągnięcia określonych celów”.

¹ Liczba definicji logistyki zawarta w podręcznikach polskich i zagranicznych jest niezwykle duża, a ich treść niejednorodna, dlatego, aby uprościć rozumowanie, zaprezentowano tylko te, które naszym zdaniem najlepiej oddają jej pojmowanie na poszczególnych etapach rozwoju. Celem nie jest tutaj krytyczna ich analiza, a jedynie przedstawienie tła dla dalszych rozważań związanych z zastosowaniem koncepcji logistyki w praktyce funkcjonowania sektora publicznego.

Charakterystyczne dla tego etapu rozwojowego było przyjęcie czasu jako najistotniejszego czynnika tworzenia przewagi konkurencyjnej. Szybki cykl procesu produkcji, rozwoju produktu, sprzedaży i dystrybucji stał się wiodącym elementem realizacji strategii. Logistyka zaczęła aktywnie wspierać strategię przywództwa kosztowego poprzez redukcję kosztów na wszystkich etapach łańcucha logistycznego oraz dyferencjacji poprzez poprawę poziomu obsługi logistycznej (szerzej: [Weber, 1998, s. 8]), np. terminowości czy elastyczności dostaw. Konkurowanie czasem spowodowało przypisanie logistyce szczególnej roli. Pracownicy komórek funkcjonalnych musieli myśleć o nich w kategoriach części zintegrowanego systemu, łańcucha, którego każde ogniwo przyczynia się do wytworzenia wartości dla klientów. Logistyka stała się systemową determinantą sprawności i efektywności.

Od lat 90. minionego stulecia obserwujemy kolejny etap rozwoju logistyki², którego impulsem była dynamizacja rynku i nasilająca się walka konkurencyjna. Przedsiębiorstwa zostały zmuszone do koncentracji na kluczowych kompetencjach i przekazywania szeregu funkcji do realizacji podmiotom zewnętrznym (outsourcing). Nastąpił wzrost ilości punktów i płaszczyzn styków wzdłuż łańcucha dostaw, a co za tym idzie, zwiększone zapotrzebowanie na koordynację logistyczną. Punkt ciężkości logistyki widoczny był w [Weber, Kummer, 1998, s. 159]:

„zakotwiczeniu orientacji na przepływy w systemach zarządzania przedsiębiorstwem”,

co spowodowało kolejne poszerzenie kontekstu pojęciowego logistyki. Ta stała się koncepcją determinującą zorientowane na przepływy zarządzanie przedsiębiorstwem. Logistyka w tej fazie stanowiła nową jakość, wynikającą z logistycznego traktowania procesu kreowania wartości. Podkreśla to B. Mikus [2003, s. 18], twierdząc, że:

„[...] w polu zainteresowania logistyki znajdują się wszystkie procesy realizacji i tworzenia wartości”.

Podjęcie takie odzwierciedla definicja J. Weber [1998, s. 8], zgodnie z którą logistyka jest:

„koncepcją zarządzania procesami i potencjałami dla skoordynowanej realizacji przepływów towarowych oraz towarzyszących im przepływów informacyjnych w skali przedsiębiorstwa i całego łańcucha logistycznego. Zorientowana na przepływy dóbr koordynacja obejmuje zarówno podmioty wzdłuż łańcucha logistycznego (dostawców, sfery funkcjonalne przedsiębiorstw, nabywców), jak i wszystkie podsystemy zarządzania (planowanie, sterowanie, realizację, kontrolę)”.

² Wielu autorów jest zgodnych co do tego, że etap ten trwa do dziś.

Zarządczy wymiar logistyki podkreśla także J. Szołtysek [2016, s. 15], pisząc, że logistyka:

„[...] to kształtowanie (w drodze zarządzania logistycznego) przepływów materialnych i informacyjnych w celu osiągnięcia dostępności (dóbr materialnych lub miejsc) na ustalonych zasadach i priorytetach”.

Coraz powszechniejsze pojmowanie logistyki jako koncepcji zarządzania stanowi odpowiedź na zmieniające się uwarunkowania funkcjonowania przedsiębiorstw związane ze stale postępującą globalizacją i internacjonalizacją procesów rynkowych. Nie bez znaczenia są także rosnące wymagania nabywców względem czasu, terminowości, niezawodności i elastyczności dostaw przy utrzymaniu niskiego poziomu kosztów. To sprawia, że o sukcesie lub porażce przedsiębiorstw coraz częściej decyduje poziom obsługi logistycznej. Według I. Göpfert traktowanie logistyki jako koncepcji zarządzania oznacza osiągnięcie takiego stanu jej rozwoju, kiedy należy uznać, że próby redefiniowania pojęcia doprowadziły do względnego konsensusu [Göpfert, 2001, s. 27]. Jej zdaniem logistyka to [Göpfert, 2005, s. 23]:

„funkcja zarządzania, obejmująca planowanie, sterowanie, kształtowanie i realizowanie efektywnych przepływów i struktur z nim związanych w ramach przedsiębiorstwa i całego łańcucha dostaw”.

Pojawiające się w powyższej definicji pojęcie „łańcuch dostaw” skłania do cytowania definicji, zgodnie z którą logistyka to [Gołębska, 2006]:

„metoda zarządzania łańcuchem dostaw (*supply chain management*) w przedsiębiorstwie i pomiędzy przedsiębiorstwami, rozumiana jako planowanie, wdrażanie i kontrola przepływu produktów, ich informacyjnych uwarunkowań oraz środków finansowych”.

Głównym zadaniem tak rozumianej logistyki jest optymalizacja przepływów wzdłuż całego łańcucha dostaw, a koncepcja ta traktowana jest jako najbardziej zaawansowana faza rozwoju i integracji logistyki³. Powstała jako alternatywa wobec tradycyjnego sposobu postrzegania relacji między dostawcami i odbiorcami, które charakteryzują się m.in. antagonizmami i nadmiernym wykorzystywaniem siły przetargowej (szerzej: [Witkowski, 2003, s. 9]). Przedkładanie wzajemnych zależności ponad interesy partykularne wskazuje na kluczowy aspekt znaczeniowy pojęcia „logistyka”, tzn. podejście systemowe. Akcentuje ono konieczność tworzenia systemów logistycznych, tzn. infrastruktury technicznej, organizacyjnej oraz komunikacyjnej, bez których nie wiadomo jak planować, sterować i kontrolować przepływy. Na ten wymiar wskazuje w swej definicji S. Krawczyk [2011, s. 173], według którego logistyka obejmuje:

³ J. Weber określa ją jako czwartą fazę rozwojową logistyki. Choć w literaturze pojawia się różna liczba etapów rozwoju logistyki (najczęściej od 3 do 5), co wynika z płynności granic poszczególnych faz, to dyskutowanie w tym miejscu nad ich ilością wydaje się być bezprzedmiotowe, gdyż każda następna jest tylko uszczegółowieniem wcześniejszych.

„projektowanie i tworzenie systemów: technicznych, organizacyjnych i informacyjnych składających się na infrastrukturę procesów wspomagających podstawową działalność organizacji oraz planowanie, sprawna realizację i wzajemną koordynację tych procesów w ramach określonej infrastruktury, tak aby ich wyniki służyły osiągnięciu zamierzonych celów organizacji”.

Podążając tym tokiem rozumowania, w definiowaniu perspektywy „publicznej” logistyki należałoby wyjść z założenia, że zarządcy jej wymiar powinien odzwierciedlać „publiczny łańcuch tworzenia wartości”. Jednak logistyka w sektorze publicznym ciągle jeszcze znajduje stosunkowo niewielkie zastosowanie (poza logistyką miasta), a to pozwala przypuszczać, że nie jest jej przypisywane znaczenie zarządcze i strategiczne. Z tego też powodu zasadne jest wskazanie na funkcjonalny zakres jej oddziaływania.

Wracając do zadanego na początku niniejszych rozważań pytania o zasadność wprowadzania pojęcia „logistyka publiczna”⁴, ważne jest wskazanie konotacji wynikających z publicznego charakteru zadań realizowanych przez sferę logistyki. Odwołując się do wyjaśnień słownikowych, termin „publiczny” oznacza: powszechny, jawny, dostępny, przeznaczony dla ogółu, dla wszystkich, społeczny i oficjalny [Kopaliński, 1999]. W tym kontekście świadczenie publiczne może być rozpatrywane w trzech znaczeniach: (1) braku rywalizacji w użytkowaniu – interesariusze (odbiorcy) nie konkurują o konsumpcję danego dobra/usługi, (2) niemożności wykluczenia kogokolwiek z konsumpcji, (3) niepodzielności konsumpcji, tzn. że wszyscy konsumenci konsumują to samo dobro w tym samym czasie oraz w takiej samej ilości [Samuelson, 1954, s. 387 i n.]. Dodatkową charakterystyką wynikającą z publicznego charakteru świadczeń jest fakt, że są one dostarczane (lub gwarantowane) przez administrację publiczną bezpośrednio, w ramach sektora publicznego, lub przez finansowanie podmiotów zewnętrznych zapewniających ich dostępność.

Publiczny charakter świadczeń wskazuje odmienny charakter logistyki w sektorze publicznym w stosunku do tej rozumianej w sposób tradycyjny (np. jako funkcja w przedsiębiorstwie). Odmienność ta przejawia się przede wszystkim w dwóch aspektach. Po pierwsze, w instytucjach realizujących zadania logistyczne i po drugie, w odpowiedzialności za ich wykonanie [Eichhorn, 2001, s. 83 i n.]. Jeszcze niedawno rozróżnienie tego typu było bezprzedmiotowe, gdyż wszystkie zadania publiczne mogły być (i były) wykonywane jedynie przez instytucje państwowe. Wynikało to z jednopodmiotowości zleceniodawcy i zleceniobiorcy. Sytuację tę zmieniły procesy globalizacyjne i regionalizacyjne, które zmusiły nie tylko państwa, ale także jednostki niższego szczebla do rywalizacji o zasoby

⁴ Mamy świadomość, że dla pełnego zrozumienia istoty logistyki publicznej ważna jest wiedza z zakresu specyfiki zadań publicznych. Niemniej na tym etapie podejmujemy jedynie próbę interpretacji samego pojęcia z perspektywy logistyki. Pojęcie i istota zadań oraz usług publicznych i ich specyfiki w kontekście wyzwań dla logistyki zostaną wyjaśnione w kolejnym punkcie niniejszego opracowania.

(mobilne) oraz podnoszenie efektywności działania. Sektor publiczny⁵ stał się podmiotem walki konkurencyjnej, aktywnym uczestnikiem gry rynkowej, który stale musi się dostosowywać do zmieniających się warunków funkcjonowania oraz osiągać sukcesy we współzawodnictwie gospodarczym [Kauf, 2009, s. 33]. Z. Chojnicki [1999, s. 45] podkreśla, że:

„w warunkach gospodarki rynkowej jednostkami terytorialnymi [sektor publiczny – przyp. autora] musi zarządzać w podobny sposób jak przedsiębiorstwem. Stwierdzenie to opiera się na założeniu, że region [sektor publiczny] i przedsiębiorstwo mają wiele wspólnych cech, co pozwala mówić o korporacyjności”.

Takie ujęcie zakłada zaprojektowanie organizacji, w której uczestnicy działają dobrowolnie, mając na uwadze wartości społeczne, i kierują się aspiracjami jako moralnością organizacyjną. W efekcie sektor publiczny nie administruje jednostkami samorządowymi, ale nimi zarządza. Podejście menedżerskie się upowszechniło, zostało zaakceptowane przez samorządowców, którzy coraz chętniej korzystają z doświadczeń biznesowych przedsiębiorstw. Co więcej, powstało szereg koncepcji zarządzania sektorem publicznym opartych właśnie na doświadczeniach praktyki gospodarczej, takich jak np. *New Public Management* czy *Governance*⁶, odwołujących się do koncepcji wdrażania polityki na zasadzie współwładztwa [Markowski, 2006, s. 113]. Znalazło to swój wyraz w integracji interesariuszy, działających w różnych obszarach i na zróżnicowanych poziomach, do realizacji wspólnych zadań na styku z administracją publiczną. Coraz powszechniejszy rozdział między zleceniodawcami a zleceniobiorcami przesunął zakres oddziaływania funkcji koordynacyjnej z hierarchii administracyjnej na rynek. Stąd warunkiem rozwoju logistyki publicznej jest coraz częstsze wycofywanie się sektora publicznego z samodzielnej realizacji zadań. Należy się spodziewać, że ich wykonywanie w całości (outsourcing) lub w części (partnerstwo publiczno-prywatne) będzie powierzane organizacjom prywatnym. Te będą oferować realizację coraz bardziej kompleksowych publicznych usług logistycznych, a klasyczna logistyka transportu, magazynowania i komisjonowania ustąpi miejsca długotrwałym relacjom w ramach logistyki kontraktowej. Jednostki sektora publicznego staną się zleceniodawcami usług, a realizacja interesu publicznego zostanie przeniesiona na formuły kontraktowe między jednostkami publicznymi a podmiotami świadczącymi usługi. Głównym zadaniem podmiotów sektora

⁵ W krajach członkowskich Unii Europejskiej sektor publiczny jest różnie definiowany. Z ustawodawstw państw członkowskich jak i z dyskursu naukowego wyłaniają się jednak trzy możliwe podejścia definiowania sektora publicznego [Zielona Księga, 1998]:

1. funkcjonalne – sektor publiczny obejmuje podmioty wyposażone we władzę państwową lub świadczące usługi publiczne;

2. legalistyczne/funkcjonalne – na sektor publiczny składają się tylko podmioty wymienione wprost we właściwych ustawach;

3. finansowe – obejmuje podmioty, które finansowane są ze środków publicznych i nie działają według zwykłych reguł rynkowych.

⁶ Problematyka ta zostanie szerzej omówiona w następnym punkcie niniejszego rozdziału.

publicznego będzie gwarantowanie dostępności (informacyjnej, fizycznej i finansowej – przynajmniej w części) świadczeń publicznych⁷.

Mając powyższe na uwadze, należy w tym miejscu podjąć próbę interpretacji pojęcia „logistyka publiczna” z perspektywy zaprezentowanych wcześniej faz i etapów rozwoju logistyki w jej wymiarze gospodarczym. W kontekście pierwszej fazy rozwojowej⁸ logistyka publiczna odpowiedzialna jest za transformację czasowo-przestrzenną dóbr materialnych (towarów, materiałów) i niematerialnych (usług) oraz towarzyszących im informacji, pod warunkiem że służy ona realizacji zadań publicznych wynikających z potrzeb społecznych.

W urzeczywistnienie zadań publicznych zaangażowanych jest wiele podmiotów i to nie tylko z sektora publicznego, ale coraz częściej ze sfery gospodarczej (czytaj także: [Frączkiewicz-Wronka, 2012, s. 31 i n.]). Stwarza to konieczność odpowiedniego kształtowania styków między sferą publiczną, prywatną i/lub społeczną. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają procesy koordynacyjne, które w logistyce są głęboko zakorzenione. To sprawia, że jej funkcja koordynacyjna jest kluczowa dla optymalnego kształtowania wspomnianych styków i związanych z nimi procesów. Takie ujęcie odpowiada drugiemu etapowi rozwoju logistyki, różniącemu się od pierwszego silniejszym zaakcentowaniem funkcji koordynacyjnej w procesie tworzenia wartości w sferze przepływów towarów. Głównym zadaniem logistyki publicznej, której przypisuje się również znaczenie strategiczne, jest w tym kontekście koordynacja procesów przepływu między poszczególnymi szczeblami decyzyjnymi i podmiotami zaangażowanymi w realizację świadczeń publicznych. Takie ujęcie wskazuje na poszerzony (w stosunku do klasycznego) kontekst pojęciowy logistyki publicznej – o wspomniane styki między sektorem publicznym i prywatnym⁹. Istotną właściwością logistyki jest założenie, że zadania koordynacji urealniają się przez czynności zarządcze. W sektorze publicznym może się to przejawiać w traktowaniu logistyki jako instrumentu i istotnej sfery kształtowania oraz koordynacji procesów dostarczania wartości publicznej¹⁰.

Interpretując logistykę publiczną w kontekście trzeciej fazy rozwojowej, możemy stwierdzić, że jest ona zorientowaną na przepływy koncepcją zarządzania publicznym lub publiczno-prywatnym łańcuchem/siecią tworzenia wartości [Ełsig, 2005, s. 93 i nn.]. Łańcuch taki tworzą organizacje rządowe, samorządowe, instytucje oraz organizacje sektora prywatnego, którym wykonanie zadań zostało zlecone. Celem wszystkich podmiotów (ogniw łańcucha) jest jak najlepsza realizacja zadań publicznych przynosząca wartość dodaną dla sektora publicznego

⁷ Do problematyki gwarantowania świadczeń przez sektor publiczny wrócimy w kolejnym punkcie niniejszego rozdziału.

⁸ Traktującej ją jako funkcję przekrojową zorientowaną na czynności transformacji towarów.

⁹ Każdy z nich osiąga odmiennie cele, do czego wrócimy w dalszej części opracowania.

¹⁰ Wartość publiczna jest miarą korzyści społecznych. Szerzej czytaj rozdz. 3 niniejszego opracowania.

i beneficjentów¹¹. Należy tu przypomnieć, że sformułowanie „publiczny łańcuch wartości” służy wyraźnemu rozgraniczeniu charakteru zadań realizowanych w jego ramach, a które służą dobru społecznemu. Na podstawie zaprezentowanych interpretacji proponujemy przyjąć, że „logistyka publiczna” oznacza:

kształtowanie przepływów materialnych i informacyjnych niezbędnych do realizacji zadań publicznych, tak by możliwe było osiągnięcie czasowo-przestrzennej dostępności świadczeń (usług) dla społeczeństwa, bez względu na status prawny wykonawcy zadań.

Logistyka publiczna obejmuje zatem wszystkie podmioty i szczeble decyzyjne partycypujące w realizacji świadczeń, a jej zakres przedmiotowy obejmuje także udostępnianie, utrzymanie wyposażenia materialnego (maszyn oraz narzędzi) niezbędnego dla wykonania zadań publicznych. Zadaniem logistyki publicznej jest tworzenie infrastruktury procesów wspomagających działalność sektora publicznego. Logistyka publiczna rozpatrywana w kontekście łańcucha tworzenia wartości powinna zagwarantować podmiotom sektora publicznego zaopatrzenie w dobra i usługi publiczne zgodnie z potrzebami społecznymi. A przekazanie realizacji zadań publicznych podmiotom z sektora prywatnego (w ramach logistyki kontraktowej lub outsourcingu) i/lub społecznego powinno się stać nowym zadaniem publicznym [Kauf, 2014b, s. 49].

Eksplikacja powyższych konstatacji pozwala na traktowanie logistyki publicznej jako systemu uczestniczącego w transformacji czasowo-przestrzennej, której emanacją są strumienie przepływu, tzn. procesy logistyczne. Stanowią je zintegrowane łańcuchy czynności, będące efektem integracji i strukturyzacji głównych zdarzeń zachodzących w systemach logistycznych. Jednak w praktyce sektora publicznego pojawia się kluczowy problem związany z określeniem podmiotów (jednostek) odpowiedzialnych za kształtowanie systemów, tzn. inwestorów i dysponentów zasobów oraz potencjałów utworzonych systemów. Ten obszar ciągle jeszcze jest sferą konfliktów, których rozwiązanie wymaga kultury bazującej na rozumieniu idei koordynacji, a nie dyktatu jednej ze stron. Najczęściej jest on pochodną regulacji ustawowych i prawa zamówień publicznych.

1.2. Uwarunkowania logistyki publicznej

Dotychczasowe rozważania koncentrowały się wokół zagadnień logistycznych, pomijając nieco publiczny charakter realizowanych zadań. Opierając się na tendencjach rozwojowych w klasycznym zastosowaniu logistyki, podejmujemy próbę wskazania zakresu przedmiotowego logistyki publicznej oraz identyfikacji jej istoty jako tworzenia czasowo-przestrzennej dostępności świadczeń dla beneficjentów, wynikających z szeroko pojętego interesu publicznego. Pojęcie

¹¹ Przez pojęcie „beneficjent/interesariusz” rozumiemy każdy podmiot fizyczny i prawny, który jest odbiorcą świadczeń publicznych.

„świadczenia publiczne” nie zostało do tej pory doprecyzowane, a rodzaj tych świadczeń i ich charakter wydają się być odmienne od tych świadczonych w sektorze prywatnym. Jednak czy w ogóle i w jaki sposób odmiennosc ta wpływa na zakres działań logistycznych? Pytanie to nawiązuje do tych postawionych na wstępie, a dotyczących ewentualnej możliwości rozpatrywania logistyki jako koncepcji zarządczej w sektorze publicznym. Odpowiedź na to pytanie musi zostać poprzedzona bliższą charakterystyką specyfiki zadań publicznych oraz wskazaniem konsekwencji wynikających dla sfery logistyki.

W tym miejscu zasadne jest wskazanie, że usługi publiczne obejmują świadczenia, w odniesieniu do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich i od których oczekujemy określonej jakości, niezależnie od ilości osób z nich korzystających. Oznacza to, że żaden konsument nie narusza uprawnień pozostałych. Mając świadomość, że pojęcie „usługi publiczne” nie jest tożsame z szerszą kategorią zadań publicznych¹² rozumianych jako [Fundowucz, 2009, s. 158]:

„przejęte przez państwo zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społeczności, [...] A cała działalność administracji publicznej polega na wykonywaniu zadań publicznych”,

pojęć tych używać będziemy zamiennie. Uproszczenie takie wydaje się zasadne, gdyż świadczenie usług publicznych jest jedną z najistotniejszych dziedzin wykonywania zadań publicznych¹³. Tworzenie ich dostępności (fizycznej, informacyjnej) jest działalnością obligatoryjną administracji samorządowej, gdyż [Tabernacka, 2005, s. 417]:

„stanowi obowiązek prawny przypisany wskazanym ustawami podmiotom”.

Ponadto usługa publiczna, będąca powinnością władzy publicznej, najczęściej wyrażona jest w postaci zadania publicznego, przypisanego do danego poziomu władz publicznych. A to oznacza, że władza publiczna zobowiązana jest zorganizować system świadczenia usług.

Dla łatwiejszego zrozumienia istoty usług publicznych warto najpierw się odnieść do samego pojęcia „usługa”. Oznacza ono każdą działalność o charakterze niematerialnym, którą jedna ze stron może zaferować drugiej. Usługa może przybierać postać produktu podstawowego lub wzbogaconego, a jej

¹² Pojęcie „zadania publiczne”, ze względu na brak prawnej ich definicji, stanowi jedną z najtrudniejszych kategorii w obszarze prawa administracyjnego. Brak ten jest konsekwencją niemożności sformułowania definicji obiektywnej, a także konsekwencji politycznych. Niemniej ustawodawca często odwołuje się do zadań publicznych, np. w ustawie o samorządzie gminnym, w której jest ustalony katalog zadań, nie ma jednak formalnej ich definicji, gdyż sam fakt spełnienia pewnych cech przesądzałyby o publicznym charakterze zadania. Rangę zadania publicznego dane zadanie uzyskuje na mocy konkretnej decyzji ustawodawcy lub organu administracyjnego [Stasikowski, *O pojęciu zadań...*].

¹³ Do pozostałych zadań publicznych zaliczamy m.in. realizację zadań z zakresu administracji porządkowo-reglamentacyjnej.

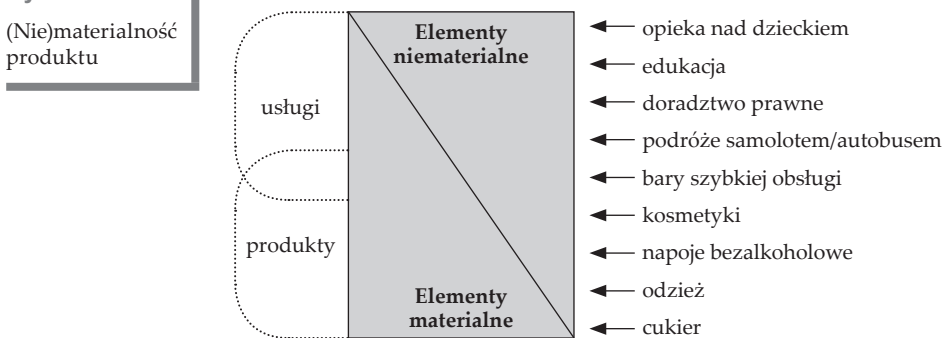
uzupełnieniem jest świadczenie usługi rozumiane w ujęciu procesowym. To oznacza, że usługa występuje w dwóch postaciach jako [Flejterski (red.) i in., 2005, s. 45]:

- 1) świadczenie zasobowe, związane z transferem zasobów przekazywanych użytkownikowi, czyli usługi fizyczne, do wykonania których potrzebne jest wyposażenie techniczne,
- 2) forma obsługi, rozumiana w sensie profesjonalności czynności obsługowych, wraz z wiedzą, umiejętnościami i kompetencjami jednostek czynności te wykonujących, tzn. usługi polegające na planowaniu, organizowaniu, nadzorowaniu itp.

Z perspektywy rynkowej usługa to produkt [Gilmore, 2006, s. 12]. Ujęcie takie jest powszechnie stosowane w teorii zarządzania i ekonomice usług. Swoje potwierdzenie znajduje również w teorii marketingu, zgodnie z którą produktem jest każdy przedmiot rynkowej wymiany, a usługa bez wątplenia podlega wymianie. Ponadto produktem są wszystkie artykuły lub procesy stanowiące wartość dla klienta. Produkt materialny i usługi to jedynie dwie odrębne podgrupy kategorii „produkt”. Czy i w jakim stopniu produkt materialny różni się od usługi, zależy od czterech najbardziej charakterystycznych cech, do których zaliczamy [Payne, 1994, s. 21; Hollins, Shinkings, 2009, s. 24 i n.]:

- 1) niematerialność – z reguły niezwiązane są z wytwarzaniem dóbr materialnych i nie można ich „dotknąć”,
- 2) różnorodność – są niejednorodne, niejednolite i trudne w standaryzacji,
- 3) nietrwałość – nie ma możliwości ich przechowywania i transportowania,
- 4) nierozdzielność kontaktu z klientem – są jednocześnie świadczone przez usługodawcę i konsumowane przez klienta.

Rysunek 1.1.



Źródło: [Payne, 1994, s. 22] z niewielkimi zmianami.

Trudności jednoznacznego rozgraniczenia produktu materialnego i usługi wynikają z faktu, że wiele produktów nie jest ani czystymi usługami, ani

dobrami materialnymi. Mając to na względzie, warto się odwołać do klasyfikacji Ph. Kotlera, który wskazał na kontinuum materialności – od klasycznego dobra materialnego do klasycznej usługi. Między nimi występują stany pośrednie, takie jak dobra materialne wspierane usługami czy usługi zależne od dóbr materialnych (np. wymagające rozbudowanego zaplecza infrastrukturalnego [Kotler, 1994, s. 465] (rys. 1.1). Owe kontinuum odnosi się do wszystkich czterech cech, a każda usługa charakteryzuje się inną ich kombinacją.

Idąc dalej tym tokiem rozumowania, zastanówmy się, czym jest usługa publiczna i jak należy ją definiować. W literaturze przedmiotu do dziś trudno jest znaleźć jednoznaczną i bezpośrednią definicję tego pojęcia. Usługi publiczne stanowią element sektora publicznego utożsamianego z tą częścią własności, która nie należy do sektora prywatnego [Wilkin, 2008, s. 13]. Dlatego pojęcie to najczęściej pojawia się przy okazji prezentacji różnych klasyfikacji usług, a w szczególności przy ich podziale na usługi rynkowe i nierynkowe, tzn. publiczne. Tym samym usługa publiczna jest kontrapozycją usługi rynkowej.

Z usługą publiczną mamy do czynienia wówczas, gdy posiada ona zdolność realizowania interesu publicznego i służy osiągnięciu wyższych celów, istotnych dla danej społeczności (szerzej: [Kozuch, Kozuch, 2011, s. 32 i n.]). Usługi publiczne są procesem dostarczania dóbr publicznych, charakteryzują się niemożliwością wykluczenia kogokolwiek z ich konsumpcji [Dylewski, Filipiak, 2005, s. 454]. Są wyrazem zgody społecznej, wyrażonej w wyborach demokratycznych, która zakłada powszechną dostępność usług, bez względu na dochód. Usługi publiczne są świadczone w interesie ogólnym (*service of general interest*). Są to usługi, które władze publiczne uznają za leżące w interesie ogólnym i stanowiące obowiązek użyteczności publicznej [*Usługi świadczone ...*, 2008].

W polskim ustawodawstwie nie występuje pojęcie „usługi publiczne”, w zamian za to przyjmuje się kategorię zbliżoną – „zadania o charakterze użyteczności publicznej”. Na gruncie prawa samorządu terytorialnego w ustawie o gospodarce komunalnej [Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r.] definiowane są przez pryzmat ich celu, którym jest (art. 1 ust. 2 ustawy):

„bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”.

W świetle wspomnianej ustawy świadczenie usług publicznych o normatywnej randze powszechnej dostępności i ciągłości ich zapewniania jest najważniejszym zadaniem sektora publicznego. Wynika stąd, że w relacje usługodawca–interesariusz zaangażowane są podmioty pośredniczące, które mają do spełnienia określone funkcje i obowiązki względem społeczeństwa. Fakt ten wskazuje na zakłócony mechanizm rynkowy w nabywaniu usług publicznych, do czego wrócimy w dalszej części opracowania. Kryterium uzasadniającym publiczny charakter usług jest interes publiczny. A to oznacza, że usługa publiczna musi mieć zdolność do realizacji interesu publicznego, czyli służyć osiągnięciu

wyższych celów, ważnych dla określonej społeczności (szerzej: [Kozuch, Kozuch, 2011b, s. 32 i n.]).

U podstaw interpretacji usługi publicznej leży powinność władzy do świadczenia usługi na rzecz społeczeństwa. Cięży ona na instytucjach i organach sektora publicznego, a usługi mogą przyjmować postać: (1) obowiązku władzy względem niezbywalnych praw obywateli, (2) zobowiązań kontraktowych i (3) oferty politycznej adresowanej do określonych grup odbiorców. W pierwszym przypadku świadczenia publiczne są powszechnie oczekiwane i gwarantowane przepisami konstytucyjnymi. W drugim – władza zawiera umowy z różnymi społecznościami i świadczy usługi na ich życzenie oraz dopłaca do nich. W ostatnim władza publiczna składa deklaracje i gwarantuje świadczenia bezpłatne lub częściowo płatne [Kozuch, Kozuch, 2011b, s. 13]. Uznanie przez władzę publiczną pewnych praw za podstawowe oznacza obowiązek ich gwarancji oraz realizacji konkretnych świadczeń materialnych na rzecz społeczeństwa. Skutkuje to całym kompleksem usług publicznych, będących obowiązkiem władzy, wynikających z istniejącego systemu prawnego, a wspomniane powinności władzy publicznej skłaniają ku refleksji, że pojęcie „usługi publiczne” jest wielowarstwowe, wielowątkowe i niejednoznaczne. Demokratyzacja wyborów społecznych i wynikająca z nich powinność władzy publicznej sprawiają, że katalog usług publicznych jest niejednorodny i nietrwały, a wynika to z faktu, że [Kozek, 2011, s. 23]:

„[...] społeczeństwo jako całość i poprzez swoje podmioty decyduje o tym, co jest usługą publiczną: jakie dobra ona obejmuje, jaka powinna być ich dostępność i niekonkurencyjne korzystanie oraz w jakim stopniu mają one być publicznie finansowane oraz czy powinny być dostarczane wszystkim obywatelom na podobnych zasadach, czy też z pewnymi preferencjami dla grup szczególnego rodzaju (ludności niezamożnej, zmarginalizowanej)”.

Usługi, które znajdują się w katalogu, są pochodną dialogu społecznego, przetargów, kompromisów, a czasem nawet nacisków politycznych. Zakres usług publicznych oraz podstawowe ich standardy powinny być regulowane przepisami prawa. Jedynie wówczas będą służyły ochronie obywateli przed ograniczeniem dostępu do usług o określonej jakości. Ta powinna być wspólna dla wszystkich z nich korzystających. Jakość jest pochodną zawartej umowy społecznej i przez dłuższy czas może być utrzymywana na niezmiennym poziomie. Może również zostać zmieniona, ale jedynie na podstawie umowy społecznej zawartej między władzą publiczną a społeczeństwem [Dylewski, Filipiak, 2005, s. 454].

Wskazanie trudności w jednoznacznym określeniu rodzaju i katalogu usług publicznych sprawia, że w ich wyodrębnianiu musimy się posługiwać kryteriami pomocniczymi, takimi jak interes i własność publiczna, czy też charakter dóbr występujących w systemie gospodarczym. Ostatnie wydaje się szczególnie istotne z perspektywy definiowania i wyodrębniania usług publicznych. W tym celu odwołamy się do powszechnie znanego w teorii ekonomii pojęcia dóbr publicznych w ich czystej postaci, tzn. takich, które charakteryzują się:

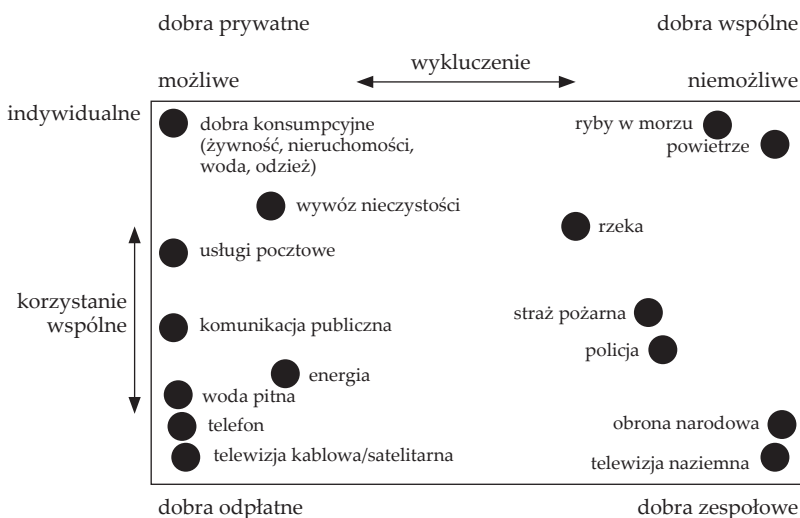
(1) nierywalizacyjną konsumpcją i (2) wspomnianą już niemożnością wykluczenia z niej kogokolwiek. Nawet jeżeli któryś z warunków nie jest spełniony, tzn. mamy do czynienia z dobrami mieszanymi, to i tak pojawia się problem ich utrzymania oraz finansowania, tak aby mogły być zaspokajane potrzeby społeczne. Zdaniem J. Stieglitza odpowiedzialność za dobra publiczne przejmuje państwo, czyli władza publiczna. To na nich władza buduje państwową produkcję dóbr i usług, tzn. utrzymuje sferę usług publicznych [Stieglitz, 2007, s. 156 i n.]. Do zrozumienia logiki usług publicznych przydatna jest także klasyfikacja dóbr zaproponowana przez E.S. Savasa. Autor ten wyodrębnia następujące dobra [Savas, 1992, s. 45 i n.] (rys. 1.2):

- prywatne – mogą być konsumowane tylko przez jednostki indywidualne, a wykluczenie innych z ich konsumpcji nie nastęrcza żadnych problemów,
- odpłatne – wykorzystywane są przez jednostki indywidualne, co jednak nie ogranicza dostępu do nich innych członków społeczeństwa,
- wspólne (wolne) – z ich konsumpcji nie można nikogo wykluczyć, jednak ograniczoność zasobów powoduje jednostkową ich konsumpcję, nadmierna eksploatacja wymaga nakładów na ochronę czy odtwarzanie,
- zespołowe – odznaczają się zbiorowym konsumowaniem i niemożnością wykluczenia nikogo z procesu konsumpcji, wymagają ponoszenia nakładów na ich dostarczenie, świadczenie usługi jest kwestią wyboru społecznego lub politycznego.

Pomiędzy tymi formami istnieje pewne continuum mieszanych form dóbr publicznych (rys. 1.2). Przedstawiona klasyfikacja uwidacznia, że niektóre dobra odpłatne i prywatne (np. żywność, transport publiczny) mogą być uznane za dobra o szczególnym znaczeniu, których konsumpcję należy zagwarantować większej części społeczeństwa, niezależnie od środków finansowych będących w dyspozycji potencjalnych konsumentów. Dobra wspólne nie są wytwarzane w procesach produkcyjnych i stanowią najczęściej dobra natury, których konsumpcja charakteryzuje się skłonnością do marnotrawstwa. Poza tym zaproponowana klasyfikacja prowadzi do identyfikacji możliwych podmiotów odpowiedzialnych za realizację usług publicznych. Niektóre charakterystyki usług sprawiają, że podmioty z sektora prywatnego nie byłyby w stanie zagwarantować ich w takiej ilości i jakości, jaka byłaby oczekiwana przez społeczeństwo. Inne natomiast mogą być w całości oferowane przez podmioty prywatne, a ingerencja sektora publicznego jest zbędna lub ogranicza się jedynie do regulowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku. Mamy tu na myśli dobra prywatne, w odniesieniu do których sektor publiczny ogranicza się m.in. do zapobiegania praktykom antymonopolowym. Również dobra odpłatne mogą być oferowane przez sektor prywatny. A ingerencja sektora publicznego uzasadniona jest tylko w przypadku monopolu rynkowego, w którym jeden podmiot zyskuje pozycję dominującą ze względu na przykład na wyłączny dostęp do surowców (np. sieci infrastrukturalne).

Rysunek 1.2.

Klasyfikacja dóbr publicznych wg kryterium możliwości wykluczenia z użytkowania i rywalizacji



Źródło: [Savas, 2000, s. 46].

Dobra zespołowe mogą być dostarczane wyłącznie przez sektor publiczny, gdyż społeczeństwo nie wykazuje gotowości zapłaty za nie, co powoduje konieczność finansowania ich ze środków publicznych (podatków). W efekcie nie występuje sprzężenie zwrotne między świadczeniem a zapłatą za nie [Savas, 1992, s. 53 i n.]. Problem finansowania zadań publicznych jest jednak bardziej złożony. W praktyce mamy do czynienia z usługami, które są [Kuźnik, 2012, s. 12]:

- w części finansowane ze środków własnych użytkowników usługi, a władza publiczna pokrywa tylko część kosztów dostarczenia dóbr publicznych,
- świadczone przynajmniej na rzecz części społeczeństwa nieodpłatnie (np. komunikacja publiczna dla seniorów),
- finansowane z wkładów własnych użytkowników usług, ale ze względu na powinność władz publicznych do ich zorganizowania traktowane są jak usługi publiczne (np. systemy emerytalne, służba zdrowia, edukacja).

Usługi publiczne, jak wszystkie produkty, wymagają specyfikacji rzeczowej ze względu na potrzeby, jakie mają zaspokajać, i funkcje, jakie mają pełnić. Produktowa kategoria usług pozwala na jej pomiar, w sensie końcowego rezultatu procesu świadczenia. Pozwala to zestawić wynik procesu realizacji usługi z poniesionym nakładem, tzn. przyporządkować nakłady budżetowe do osiągniętych wyników. Usługa publiczna określana jest przez specyfikację przedmiotową (tzn. elementy składające się na jej zawartość) oraz deklarowane wartości usługi, które ma dostarczyć społeczeństwu, i standardy oferty (jakość usługi) [Barczyk i in., 2013, s. 14]. Pomiar wyniku pozwala nie tylko na zestawienie zakresu rzeczowego usługi oraz kosztów z założeniami planu budżetowego, ale także na ocenę dostępności usługi w konfrontacji z oczekiwaniami beneficjentów.