

# Wprowadzenie

Sektor publiczny w Polsce realizując swoje zadania statutowe na poziomie państwa, województw, powiatów i gmin, świadczy szereg usług na rzecz społeczeństwa – od wydawania podstawowych dokumentów, takich jak dowód osobisty, paszport czy prawo jazdy, poprzez zagwarantowanie dostępu do usług medycznych, oświatowych, kulturalnych itp., aż po budowę infrastruktury komunikacyjnej. Na realizację tych zadań tylko w roku 2016 wyasygnowano ponad 780 milionów złotych<sup>1</sup>. Zadania, o których mowa, obejmują wszelkie świadczenia wynikające z woli politycznej i służące interesowi publicznemu. Ich dostarczenie powinno jednak następować w drodze rachunku ekonomicznego, pozwalającego na jak najefektywniejsze wydatkowanie środków budżetowych (publicznych).

Ewolucja roli i zadań państwa w kierunku państwa gwarantującego sprawia, że sektor publiczny coraz częściej korzysta z alternatywnych form wykonawstwa i finansowania zadań własnych (np. partnerstwo publiczno-prywatne, outsourcing). Do niedawna większość z nich wykonywana była samodzielnie przez podmioty sektora publicznego. Wówczas mieliśmy do czynienia z jednopodmiotowością zleceniodawcy i zleceniobiorcy. Obecnie rozdział między nimi jest coraz częstszy. Pociąga to za sobą przesunięcie funkcji koordynacyjnej z hierarchii administracyjnej w kierunku rynku. W konsekwencji powstał nowy styk między publicznym zleceniodawcą a prywatnym (lub/i społecznym) zleceniobiorcą. Państwo stało się jedynie gwarantem dostępności świadczeń, a nie ich bezpośrednim wykonawcą. Spowodowało to istotne zmiany w sposobie dostarczania świadczeń publicznych, a tym samym w procesach kreowania wartości publicznej. Najważniejszą z nich jest wzrost liczby podmiotów zaangażowanych w realizację świadczeń wykonujących zadania nie tylko w formie partnerstwa publiczno-prywatnego czy publiczno-społecznego, ale także outsourcingu. Zaangażowanie podmiotów zewnętrznych do wykonawstwa zadań publicznych wynika m.in. z zasady subsydiarności zapisanej w Konstytucji UE i Preambule Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku<sup>2</sup>:

„[...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

<sup>1</sup> <http://www.mapawydatkow.pl> (dostęp: 07.06.2018).

<sup>2</sup> W przepisie tym w pojęciu „zasada pomocniczości” występuje zasada subsydiarności.

Wspomniana zasada zakłada, że każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą zostać skutecznie wykonane przez szczebel niższy lub jednostki działające w ramach społeczeństwa. Zakłada tyle wolności, ile można, tyle uspołecznienia, ile trzeba, i tyle państwa, ile niezbędne.

Włączenie w proces kreowania wartości publicznej podmiotów spoza sektora publicznego powoduje zwielokrotnienie interakcji, a tym samym tworzenie sieci wartości *per analogiam* do tych istniejących w sektorze prywatnym. Składają się na nie zarówno organizacje rządowe, samorządowe, jak i instytucje oraz podmioty sektora prywatnego, którym została zlecona realizacja zadań publicznych. Celem wszystkich jednostek jest generowanie wartości dodanej dla sektora publicznego i społeczeństwa.

Kształtujące się wielopłaszczyznowe i wielopoziomowe powiązania między podmiotami tworzącymi wartość publiczną stwarzają potrzebę efektywnego zarządzania nimi. A to skłania do sięgnięcia po sprawdzone już w praktyce gospodarczej koncepcje zarządcze. Jedną z nich jest logistyka. Jednak czy możemy mówić o logistyce publicznej? Pojęcie to wciąż budzi kontrowersje. Bo co to znaczy logistyka publiczna? Czy jest to pojęcie na tyle odmienne od jego formy klasycznej, by wyodrębnić nowy konstrukt pojęciowy? A poza tym czy nie jest tak, że prawie każda działalność logistyczna jest publiczna, przynajmniej w takim zakresie, w jakim korzysta z infrastruktury publicznej? Wszystkie ze wskazanych wątpliwości wydają się słuszne, a naszym celem nie jest wprowadzanie nowych konstruktów pojęciowych w naukach o zarządzaniu, lecz wskazanie na odmiennosć procesu tworzenia wartości w sektorze publicznym w stosunku do praktyki gospodarczej. Wynika ona przede wszystkim ze specyficznych uwarunkowań, celów i sposobów finansowania. W sektorze prywatnym każde świadczenie w ostatecznym rozliczeniu finansuje klient. W sektorze publicznym między wykonawcą świadczeń a ich odbiorcą występują instytucje pośredniczące (finansujące), gdyż nie każdy klient i nie w każdej sytuacji dokonuje opłaty za świadczenie oraz ponosi koszty z tytułu korzystania z niego. Świadczenia te są bowiem finansowane ze środków publicznych. W rozumieniu biznesowym klientami są organy samorządowe, a nie obywatele, będący faktycznymi ich odbiorcami. Jednak z perspektywy sektora publicznego to właśnie mieszkańcy są klientami zgłaszającymi zapotrzebowanie na konkretne usługi i uruchamiającymi proces ich realizacji. Tym samym w sektorze publicznym klasyczny mechanizm zakupowy jest zakłócony.

Zasadność wykorzystania logistyki w sektorze publicznym uwidacznia się także przy bliższej analizie wspomnianych związków i zależności pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w tworzenie wartości. Ich koordynacja spoczywa na administracji samorządowej, która zobowiązana jest do odpowiedniego kształtowania styków grup interesariuszy. Ponieważ procesy koordynacyjne są w logistyce głęboko zakorzenione, to jej funkcja koordynacyjna wydaje się najbardziej predestynowana do optymalnego modelowania wspomnianych styków i związanych z nimi procesów. Włączenie podmiotów publicznych w tworzenie

wartości wskazuje na szerszy w stosunku do klasycznego kontekst znaczeniowy logistyki, która uzyskuje dodatkowy wymiar – powiązania między sektorem publicznym i prywatnym. Nie zmienia to co prawda jej istoty, ale wskazuje na odmienny charakter dostarczanych dóbr.

Kolejna różnica pojmowania logistyki w sektorze publicznym od jej odpowiednika gospodarczego przejawia się w zakresie odpowiedzialności za dostarczenie świadczeń. W praktyce przedsiębiorstw każdy podmiot samodzielnie odpowiada za realizację zleceń i niepodzielnie ponosi odpowiedzialność za niewywiązanie się z warunków umowy. W przypadku realizacji zadań publicznych odpowiedzialność jest dzielona, a sektor prywatny jest jedynie współodpowiedzialny za dostarczanie wartości publicznej i zrealizowanie zadań dla społeczeństwa. Jednak niewykonanie świadczeń przez zewnętrznego zleceniobiorcę nie zwalnia sektora publicznego od obowiązku ich dostarczenia.

Zakres działań, które mogą być realizowane przez podmioty sektora prywatnego, jest w zasadzie nieograniczony. Może obejmować całe spektrum klasycznych usług logistycznych, jak transport, magazynowanie czy komisjonowanie, a także wykonawstwo zadań publicznych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (np. wywóz nieczystości) jak i obsługę logistyczną sektora publicznego (np. zaopatrzenie szpitali). Efektem zaangażowania jednostek gospodarczych powinny być korzyści w postaci m.in. redukcji kosztów, wzrostu elastyczności reakcji na zmieniające się potrzeby społeczne czy wzrostu zadowolenia odbiorców świadczeń.

Zagadnienia zastosowania logistyki w sektorze publicznym są ciągle jeszcze mało obecne nie tylko w piśmiennictwie naukowym, ale także (a może przede wszystkim) w praktyce samorządowej, która jest sceptyczna względem urynkowania usług publicznych. Konieczność przekazania realizacji zadań publicznych podmiotom zewnętrznym jest jednak naturalną konsekwencją nowoczesnych form finansowania zadań (np. sekurytyzacja) oraz poszukiwania możliwości wzrostu efektywności wydatkowania środków publicznych.

Zaprezentowany wywód ma na celu wskazanie, że problematyka logistyki w sektorze publicznym należy do istotnych, ciągle jeszcze niewystarczająco rozpoznanych koncepcji zarządczych. Wydaje się ona mieć duży potencjał wzrostu efektów ekonomicznych funkcjonowania sektora publicznego i poprawy dostępności świadczeń publicznych. Stąd wziął się zamysł napisania tej książki, której celem jest wskazanie możliwości zastosowania koncepcji logistyki w sektorze publicznym. Skorzystanie z doświadczeń już sprawdzonych może przynieść wymierne korzyści dla społeczeństwa i sektora publicznego. Mamy jednak świadomość, że bezrefleksyjna adaptacja koncepcji logistyki do praktyki samorządowej jest niemożliwa, mimo iż procesy logistyczne w sektorze publicznym nie różnią się w swej istocie od tych klasycznych. Dlatego w niniejszym opracowaniu poszukujemy odpowiedzi na pytanie: w jakim zakresie procesy kreowania wartości publicznej mogą być sterowane i zarządzane z wykorzystaniem koncepcji logistyki, tak aby społeczeństwo mogło czerpać jak największe korzyści

z osiąganymi celami politycznymi, zgodnymi z interesem publicznym (w sensie kosztów, jakości, czasu, obsługi klienta), a sektor publiczny mógł efektywnie wydatkować ciągle niewystarczające zasoby finansowe.

Temu zamysłowi podporządkowano strukturę książki. Składa się ona z pięciu rozdziałów. Pierwszy poświęcono rozważaniom dotyczącym istoty logistyki w sektorze publicznym. Zwrócono uwagę na jej ujęcie węższe i szersze, wskazujące na kontekst sieciowy. Bazując na klasycznych ujęciach logistyki (odpowiednio do faz jej rozwoju), podjęto także próbę określenia zakresu przedmiotowego logistyki w sektorze publicznym, aby w jej rezultacie dokonać próby zdefiniowania logistyki publicznej. Mając na uwadze wskazane wcześniej różnice między klasycznym a publicznym ujęciem logistyki, zdefiniowano konotacje, jakie wynikają z przymiotnika „publiczny”, oraz specyfikę usług publicznych. Wychodząc z założenia, że logistyka w sektorze publicznym dotyczy realizacji zadań zgodnych z interesem społecznym przez podmioty z sektora prywatnego i/lub społecznego, wskazujemy na konieczność stworzenia odpowiednich procedur przekazywania realizacji zadań na zewnątrz – w postaci modelu logistyki publicznej. Jego charakterystyka została przedstawiona w ostatniej części rozdziału pierwszego.

Rozdział drugi porusza kwestie deregulacji sektora publicznego, które stały się główną przesłanką zainteresowania się koncepcjami z praktyki gospodarczej. Dlatego też w rozdziale tym wskazuje się na konsekwencje wynikające z pojawienia się państwa gwarantującego, którego zadaniem nie jest dostarczanie usług publicznych, a jedynie gwarantowanie ich dostępności. Deregulacja pociągnęła za sobą urynkowanie (choć czasem tylko częściowe) usług publicznych i zmiany w sposobach zarządzania, które w efekcie stały się bardziej ukierunkowane na rynek i uwzględniające potrzeby oraz preferencje klientów/obywateli. Starano się tutaj jak najszerzej przedstawić koncepcje zarządcze i ewolucyjne podejście do nich, tak aby móc wykazać zasadność oraz konieczność zastosowania logistyki w sektorze publicznym.

Ponieważ społeczeństwo coraz uważniej przygląda się zachowaniom oraz wartościom oferowanym przez różne organizacje, w tym publiczne, rozdział trzeci traktuje o wartości publicznej. Jego głównym celem jest przeprowadzenie rozważań na temat procesu kreowania wartości publicznej. Punktem wyjścia stało się wyjaśnienie, czym w swojej istocie jest wartość publiczna. W rozdziale tym dokonano klasyfikacji procesów tworzenia wartości publicznej oraz wskazano, że jest ona kreowana w ramach łańcucha wartości przez wiele powiązanych ze sobą podmiotów funkcjonujących w różnych sektorach. Pozwala to wszystkim ogniwom na koncentrację na kluczowych kompetencjach.

Wartość publiczna tworzona jest w ramach sieci wartości, dlatego w rozdziale czwartym podejmujemy tę właśnie problematykę. Wskazujemy na zależności między logistyką w sektorze publicznym a zarządzaniem siecią organizacji partycypujących w tworzeniu wartości publicznej. Szczególną uwagę zwracamy tu na znaczenie relacji międzyorganizacyjnych i międzysektorowych,

determinujących niejednokrotnie sprawność i efektywność realizacji zadań publicznych. Wielorakie powiązania (pionowe i poziome) występujące w łańcuchu tworzenia wartości publicznej uwidaczniają ogromne zapotrzebowanie w zakresie koordynacji styków. Dlatego w zakończeniu tego rozdziału skierujemy uwagę na funkcję koordynacyjną logistyki, pokazując jej możliwości i potencjał generowania korzyści dla społeczeństwa i sektora publicznego.

Ostatni, piąty rozdział został poświęcony praktycznym aspektom logistyki w sektorze publicznym. Efekty wdrożenia logistyki do praktyki sektora publicznego przedstawiono na przykładzie zaspokajania potrzeb mobilnościowych mieszkańców, a także funkcjonowania podmiotów medycznych. W rozdziale tym omówiono wyniki badań przeprowadzonych we wszystkich miastach powiatowych (starostwach) oraz w miastach na prawach powiatu. Badania dotyczyły poziomu świadomości włodarzy samorządowych w dziedzinie logistyki oraz zakresu jej stosowania w praktyce. Zostały one przeprowadzone w lipcu i sierpniu 2018 roku z inicjatywy autorki przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego.

Podsumowując, książka ta jest efektem wieloletniej pracy autorki, a jej wyniki w znacznej części były publikowane i prezentowane na konferencjach naukowych, co pozwoliło na uzyskanie opinii szerokiego grona pracowników nauki na temat możliwości wykorzystania logistyki w sektorze publicznym i skonfrontowanie ich stanowiska z własnym oglądem na ten problem. Nie ma bowiem lepszej metody doskonalenia, jak wsłuchiwanie się w konstruktywną krytykę. Jednocześnie mamy świadomość, że publikacja nie wyczerpuje w pełni tematu, a wśród wielu czytelników może wzbudzić kontrowersje co do samej zasadności sformułowania „logistyka publiczna”. Pragniemy jednak podkreślić, jak już to wielokrotnie czyniliśmy, że nie jest naszym celem tworzenie nowego konstruktów pojęciowego w naukach o zarządzaniu, a jedynie wskazanie specyfiki i złożoności problemu zarządzania w sektorze publicznym, który bezsprzecznie funkcjonuje w wielu obszarach podobnie jak sektor publiczny. Ma jednak odmienny cel, jakim jest dobro publiczne. Tym samym rachunek ekonomiczny, choć jest niezwykle istotny, nie jest jedynym kryterium doboru dostawców i wykonawców usług publicznych.

Publikacja jest opracowaniem naukowym mającym służyć za inspirację wszystkim zarządzającym podmiotami publicznymi, którzy na co dzień borykają się z problemami realizacji świadczeń publicznych, aby w jak najlepszy sposób były dostosowane do potrzeb i życzeń interesariuszy. W opracowaniu starano się więc unikać prezentowania tych treści, które w literaturze nie budzą już żadnych wątpliwości, a skoncentrowano się na zagadnieniach, co do których istnieje luka badawcza. Zaproponowana tu koncepcja logistyki, a szerzej, łańcucha tworzenia wartości w sektorze publicznym, ma charakter modelowy i stanowiąc pewien postulowany wzorzec działania, możemy mieć nadzieję, że zostanie wykorzystana przez władze sektora publicznego do lepszego i efektywniejszego zaspokajania potrzeb interesariuszy, zgodnie z ich preferencjami. Koncepcja ta nie

stanowi ostatecznego rozwiązania. Naszym zamysłem było przede wszystkim sprowokowanie środowiska naukowego i praktyków samorządowych do dalszej dyskusji i głębszej eksploracji opisywanej problematyki. Stąd niniejsza publikacja jest adresowana do środowiska naukowego zajmującego się pogłębioną refleksją nad zarządzaniem i możliwościami adaptacji znanych oraz sprawdzonych w sektorze gospodarczym koncepcji do praktyki sektora publicznego.

Oddając tę książkę w ręce Czytelników, liczymy na wyrozumiałość i życzliwe jej przyjęcie.