

Sabina Kauf<sup>1</sup>  
Uniwersytet Opolski

## Logistyka a realizacja zadań publicznych

W ostatnim czasie w literaturze obcojęzycznej zaczyna funkcjonować pojęcie „logistyka publiczna”. Jednak do tej pory nie doczekało się ono jednoznacznego zdefiniowania i konceptualizacji. Wynikać to może z faktu, że wszelkie działania logistyczne wykorzystujące dobra komunalne, jak na przykład infrastrukturę drogową, są przynajmniej w części publiczne. Pojęcie to jednak nie jest rozpatrywane w kontekście infrastrukturalnym, a raczej czynności logistycznych związanych są z realizacją zadań publicznych. Dlatego alternatywą mógłby być ewentualnie termin „logistyka zadań publicznych”. Nasuwa się jednak pytanie, czy rodzący się tu obszar badawczy uprawnia do nadania mu osobnej nazwy i sformułowania nowego pojęcia w naukach o zarządzaniu. Niemniej jednak powaga związanych z tym terminem zjawisk wymaga omówienia.

Procesy logistyczne w sektorze publicznym nie odróżniają się *per se* od tych realizowanych w praktyce gospodarczej. Zadania publiczne podlegają jednak specyficznym uwarunkowaniom, które nadają usługom logistycznym szczególnego charakteru. Różnice widoczne są już na poziomie celów. W sektorze publicznym dominuje dobro publiczne. W praktyce gospodarczej przeważa dążenie do generowania korzyści (finansowych). Poza tym zadania publiczne muszą być wykonane zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych. Zakłada ona zasadę równego prawa wszystkich podmiotów do partycypowania w ich realizacji. Elementy te co prawda nie odróżniają jednoznacznie ich specyfiki od zadań gospodarczych, pociągają jednak za sobą wiele konsekwencji.

Odróżnienie logistyki jako funkcji w przedsiębiorstwie od jej publicznego charakteru można dokonać, na podstawie instytucji realizujących zadania logistyczne oraz przyporządkowania odpowiedzialności za ich urzeczywistnienie<sup>2</sup>. Do niedawna rozróżnienie takie nie było konieczne, gdyż większość zadań publicznych wykonywana była samodzielnie przez instytucje publiczne. Wówczas mieliśmy do czynienia z jednopodmiotowością zleceniodawcy i zleceniobiorcy. Obecnie rozdział między nimi jest coraz częstszy, co niejednokrotnie wynika z trudności samodzielnej realizacją zadań publicznych oraz koniecznością podniesienia efektywności w sektorze publicznym. Rozdział ten pociągnął za sobą przesunięcie funkcji koordynacyjnej z hierarchii administracyjnej w kierunku rynku. W konsekwencji powstał nowy styk między publicznym zleceniodawcą a prywatnym zleceniobiorcą.

Logistyka ze względu na jej znaczenie jako funkcji koordynacyjnej wydaje się być szczególnie predysponowana do opty-

malnego kształtowania wspomnianych styków, a także związanych z nimi procesów. Zakres działań logistycznych jest tutaj w zasadzie nieograniczony. Logistyka publiczna może obejmować elementy usług klasycznych (transport, magazynowanie, komisjonowanie), a także usługi konsultingowe, finansowe czy personalne. Może dotyczyć zarówno realizacji zadań publicznych przez przedsiębiorstwa logistyczne w ramach partnerstwa publiczno – prywatnego (na przykład wywóz nieczystości), jak i obsługi logistycznej sektora publicznego (na przykład zaopatrzenie szpitali).

Włączenie przedsiębiorstw logistycznych w realizację zadań publicznych powinno przynieść sektorowi publicznemu korzyści, takie jak na przykład redukcja kosztów, wzrost elastyczności reakcji na zmieniające się potrzeby rynku czy wzrost zadowolenia beneficjentów<sup>3</sup>.

W Niemczech sektor prywatny realizuje zadania publiczne o wartości 300 mld euro rocznie<sup>4</sup>. Tendencja ta ma charakter rosnący. W Polsce potencjalne możliwości takiej współpracy są również ogromne, o czym może świadczyć fakt, że wydatki sektora publicznego sięgają prawie 49% PKB. Fakt ten powinien mieć konsekwencje dla polityki samorządów lokalnych w sferze logistyki. Powinna ona zagwarantować zaopatrzenie w dobra i usługi publiczne zgodnie z potrzebami społecznymi, w sensie zarządzania łańcuchem dostaw, natomiast przejęcie zadań logistycznych przez sektor prywatny, w ramach logistyki kontraktowej, powinno stać się nowym zadaniem publicznym.

Wzrost znaczenia sektora prywatnego w realizacji zadań publicznych powoduje, że ponosi on coraz większą współodpowiedzialność za wywiązywanie się z ich realizacji wobec obywateli<sup>5</sup>. Pytanie tylko, na ile władze samorządowe gotowe są do podzielenia się tą odpowiedzialnością. Jest to niewątpliwie dylemat. Model taki związany jest oczywiście z niebezpieczeństwem utraty wpływu na część własnego wizerunku. Z drugiej jednak strony wprowadzanie nowoczesnych form finansowania zadań publicznych (na przykład sekurytyzacja) czy korzystanie z funduszy unijnych niejednokrotnie narzuca model partnerstwa publiczno – prywatnego. To powoduje, że również w naszym kraju zauważalna jest dynamika wzrostu zaangażowania sektora prywatnego w sferę publiczną. Otwartość prowadzonej tu polityki i wola współpracy jest podstawowym warunkiem stworzenia oferty usług, które przedsiębiorstwa logistyczne mogłyby świadczyć na rzecz instytucji publicznych. Ponieważ realizacja zadań publicznych ma charakter długookresowy, powinna być realizowana w ramach umów z operato-

<sup>1</sup> Dr S. Kauf, Katedra Logistyki i Marketingu, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Opolski (przyp. red.).

<sup>2</sup> P. Eichhorn, *Marktnahe und marktferne Erfüllung der öffentlichen Aufgaben*, [w:] *Wettbewerb in Europa und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben*, H. Brede (Hrsg.), Wiesbaden 2001, s. 83 i nn.

<sup>3</sup> Eßig M., Dorobek S., Glas A., Leuger S., *Überprüfung privatwirtschaftlicher Beschaffungsstrategien auf ihre Anwendbarkeit im Rahmen öffentlicher Beschaffungsprozesse*, [w:] *Handbuch Kommunales management, Rahmenbedingungen, Aufgabenfelder, Chancen und Herausforderungen*, Hrsg. D. Brodel, Wien 2008, s. 81 i nn.

<sup>4</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Öffentliches beschaffungswesen, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats bei Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*, Berlin 2007, s. 15.

<sup>5</sup> D. F. Kettl, *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*, Brookings Institution Press – Washington D. C. 2000; Ch. Politt, G. Bouckaert, *Public Management Reform: A comparative Analysis*, Oxford University Press 2005.

rami logistycznymi (logistyka kontraktowa). Odpowiedzialność operatora i zakres umowy jest najczęściej ograniczona<sup>6</sup>, a czas trwania z reguły zwiększa się wraz z zakresem i jakością świadczonych usług<sup>7</sup>. Długotrwałe relacje obydwu sektorów wymagają czasu i precyzyjnego określenia korzyści, tak by możliwe było pogodzenie rozbieżnych interesów<sup>8</sup>. Będą również wynikiem tworzącej się z czasem atmosfery wzajemnego zaufania.

Gotowość sektora publicznego do optymalizacji zadań logistycznych stwarza konieczność zestawienia usług, które mogą być świadczone przez operatorów logistycznych. Do podstawowych obszarów usług logistycznych usprawniających zarządzanie łańcuchem dostaw w organach publicznych zaliczamy:

- transport – do zadań operatora logistycznego może należeć planowanie, optymalizacja i sterowanie dostosowanymi do potrzeb zleceniodawcy z sektora publicznego sieciami transportowymi (zarządzanie przepływami osób i ładunków, organizacja transportu)
- magazynowanie – operatorzy logistyczni mogą oferować sieć centrów magazynowych i przeładunkowych, które mogą być wykorzystywane przez organizacje sektora publicznego. Ich wykorzystanie umożliwi administracji publicznej uzyskanie efektów synergicznych, a także redukcję kosztów niezbędnych na utrzymanie i modernizację własnych powierzchni magazynowych (organizacja zadań składowania dóbr na rzecz administracji publicznej, na przykład miasta, lokalne centra logistyczne).
- IT – operatorzy logistyczni dysponują własnymi kompetencjami w tym zakresie lub mogą skorzystać z umiejętności kooperantów. To pozwala na zaoferowanie nie tylko usług logistycznych, ale także całego systemu informatycznego, na przykład telematyki, której celem jest między innymi optymalizacja dostępu do węzłów logistycznych czy infrastruktury liniowej<sup>9</sup>.

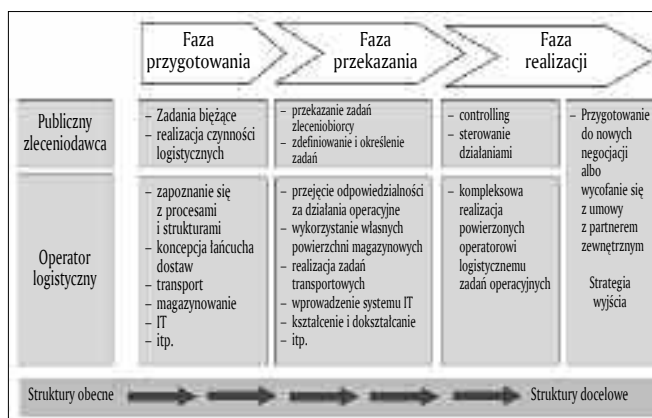
Bez względu na rodzaj usług sektor publiczny zobowiązany jest do zachowania zasady dobra społecznego. Dlatego też zakres wykorzystania współpracy wynika tutaj z tak zwanego wskaźnika korzyści (*value for money*), który w uproszczeniu wyraża uzyskaną przez jednostkę administracyjną wartość dodaną. Kompleksowość przekazanych na zewnątrz zadań logistycznych wymaga z kolei uprzedniego zdefiniowania wszelkich ich elementów. W takim przypadku proces outsourcingu zadań logistycznych przebiega w trzech fazach<sup>10</sup> (rysunek 1):

- przygotowania – w trakcie jej trwania administracja publiczna jest jeszcze samodzielnym wykonawcą zadań publicznych, a operator logistyczny zapoznaje się ze strukturami, procesami i aktualnymi uwarunkowaniami organizacyjnymi
- przekazania – na tym etapie organizacje publiczne przeka-

zują część zadań publicznych do realizacji przez operatorów logistycznych. Ustalają cele strategiczne i operacyjne, a także przekazują partnerom prywatnym niezbędną infrastrukturę, IT czy kompetentne zasoby ludzkie

- realizacji – tutaj zleceniobiorca steruje wszystkimi działaniami operacyjnymi realizowanymi przez operatora logistycznego. Zadaniem administracji publicznej jest tylko decyzja o kontynuacji tego partnerstwa, względnie o jego rozwiązaniu (strategia wyjścia).

W celu optymalizacji realizacji zadań publicznych konieczna jest stała kontrola i nadzór organów samorządowych nad partnerem zewnętrznym, czyli ciągła analiza efektywności zadań, a także korzyści ekonomicznych osiąganych przez sektor publiczny w stosunku do samodzielnej ich realizacji.



Rys. 1. Fazy realizacji zadań logistycznych w ramach partnerstwa publiczno – prywatnego. Źródło: M. Witt, *Strategische Logistikkonzepte für den öffentlichen Sektor*, [w:] *Öffentliche Logistik*, M. Eßig, M. Witt (Hrsg.), Wiesbaden 2009, s. 147.

Reasumując, w Polsce z narastającymi problemami logistycznymi skonfrontowane są obecnie zarówno wielkie organizmy miejskie, jak i niewielkie gminy. Zjawisko outsourcingu zadań publicznych w tym obszarze jest być może jedyną adekwatną perspektywą ich rozwiązywania. Tendencje taką jednoznacznie potwierdzają doświadczenia wysoko rozwiniętych krajów zachodu i USA. Skorzystanie z tych doświadczeń wymaga jednak determinacji i rekonstrukcji założeń polityki gospodarczej samorządów terenowych. W tym celu konieczna wydaje się również poważna naukowa analiza perspektyw outsourcingu logistycznego i partnerstwa publiczno – prywatnego. Powinna ona obejmować nie tylko związane z nim zagrożenia i korzyści, ale również ich makroregionalną specyfikę.

Autorka ma nadzieję, że artykuł stanie się inspiracją do dalszych rozważań nad tym stosunkowo nowym pojęciem z dziedziny zarządzania.

<sup>6</sup> Optymalizacja czy prywatyzacja zadań logistycznych jest prosta w przypadku np. Facility Management, czyli m.in. zarządzania nieruchomościami publicznymi. Wymaga ona jedynie ustalenia warunków utrzymania i systematycznego poprawiania poziomu jakości usług (Service Level Agreements). Tutaj umowy i porozumienia nie mają charakteru szczegółowego, a zawierają jedynie ogólne założenia i cele współpracy. W przypadku realizacji kompleksowych zadań publicznych w ramach partnerstwa publiczno – prywatnego konieczne jest bardziej precyzyjne określenie praw i obowiązków obydwu stron. Umowy mogą mieć charakter krótkookresowy, funkcjonalny, jak i długookresowy i wówczas przejawia się w tworzeniu aliansów strategicznych; *Westernising the keiretsu model: the outsourcing paradigm shift*, „Journal of Management Development” 2000, vol. 19, no. 8, s. 2 i nn.

<sup>7</sup> D. Badäus, *Publik Private Partnership – Kooperationsbedarfe, Grundkategorien und Entwicklungsperspektiven*, [w:] *Kooperationsformen zwischen Stadt und Markt*, D. Badäus (Hrsg.), Baden-Baden 2005, s. 11 i nn.

<sup>8</sup> Szerzej: S. Kauf, *Orientacja marketingowa i logistyczna w zarządzaniu regionem*, UO, Opole 2009, s. 166 i nn.

<sup>9</sup> M. Szymczak, *Logistyka miejska*, AE Poznań 2008, s. 177 i nn.

<sup>10</sup> M. Witt, *Strategische Logistikkonzepte für den öffentlichen Sektor*, [w:] *Öffentliche Logistik*, M. Eßig, M. Witt (Hrsg.), Wiesbaden 2009, s. 147 i nn.