

## Raport z badania możliwości zastosowania w praktyce zarządzania jednostkami terytorialnymi koncepcji logistyki i zarządzania siecią powiązań międzyorganizacyjnych

Prof. nadzw. dr hab. Sabina Kauf

### Spis treści

#### Wprowadzenie

#### Część I

Podstawy terminologiczne logistyki w sektorze publicznym

Logistyka publiczna – pojęcie i istota

Rozwój logistyki publicznej

Uwarunkowania realizacji zadań logistycznych w sektorze publicznym

Model logistyki publicznej

Formy realizacji logistyki publicznej

#### Część II

Metodyka procesu badawczego

Cel i problematyka badawcza

Procedura postępowania badawczego

#### Część III

Badanie świadomości władz samorządowych w zakresie możliwości wdrożenia logistyki do praktyki funkcjonowania sektora publicznego

Interpretacja pojęcia „logistyka publiczna”

Forma dostarczania świadczeń przez jednostki sektora publicznego

Zakres współpracy sektora publicznego z podmiotami zewnętrznymi (w tym prywatnymi)

Kryteria doboru dostawców jako warunek sprawnej realizacji logistyki publicznej

Efekty współpracy partnerskiej sektora publicznego z podmiotami zewnętrznymi

Zakres wykorzystania potencjału podmiotów prywatnych przez sektor publiczny

Instrumenty zarządzania logistycznego stosowane w sektorze publicznym

#### Podsumowanie i wnioski

#### Bibliografia

## Wprowadzenie

Sektor publiczny świadczy szereg usług na rzecz społeczeństwa, których zakres i charakter determinowany jest przez wiele czynników o charakterze wewnętrznym oraz zewnętrznym. Specyfika sektora publicznego wynika przede wszystkim z elementów otoczenia, w jakim funkcjonują. Mam tu na myśli zarówno procesy wyborcze, presję oczekiwań publicznych, przepisy prawne, jak i procesy globalizacyjne, rozwój techniki oraz technologii, przemiany demograficzne. Globalizacja i wzmocnienie roli kapitału międzynarodowego doprowadziło do osłabienia roli państw narodowych. Tworzenie się gospodarki globalnej zaowocowało rewizją dotychczasowych polityk państw oraz ich stopniowe wycofywanie się z realizacji zadań publicznych (głównie tych o charakterze socjalnym). W efekcie konieczne stało się włączenie w wykonawstwo świadczeń publicznych samorządów terytorialnych. To im przekazano realizację części zadań, które wcześniej były w kompetencjach państwa. Podejście takie stało się podstawą wielosektorowego rozwiązywania problemów oraz wypełniania przestrzeni państwo – obywatel<sup>1</sup>.

W zasady funkcjonowania państwa demokratycznego wpisane są procesy regionalizacji i decentralizacji, które zakładają hierarchiczność sprawowania władzy, tzn. ograniczenia w ingerencji organów wyższego szczebla w zakres kompetencji organów szczebla niższego. Ten jest

*„[...] organem samodzielnym, z własnymi źródłami dochodu oraz samodzielnie decydującym o sposobie ich wydatkowania”<sup>2</sup>.*

W efekcie to obywatele decydują o kierunkach rozwoju jednostek terytorialnych. Oznacza to, że wspólnoty lokalne zostały upodmiotowienie; przejęły na siebie większy zakres odpowiedzialności i uzyskały większe możliwości zaspokajania potrzeb własnych. Doprowadziło to do zmian w sposobie pojmowania funkcji i zadań państwa. Obecnie państwo nie musi samodzielnie wykonywać wszystkich świadczeń na rzecz społeczeństwa. Jego podstawowy obowiązek leży w ich gwarantowaniu, tzn. zabezpieczeniu realizacji zadań politycznie pożądaných i społecznie oczekiwanych. Zgodnie z powyższym organa państwowe nie muszą, a nawet nie powinny urzeczywistniać wszystkich zadań publicznych. W zamian oczekiwane jest zaangażowanie społeczne, pobudzanie postaw obywatelskich oraz uzależnienie świadczeń socjalnych od zakresu współdziałania beneficjentów<sup>3</sup>. Decentralizacja spowodowała powstanie samodzielnych podmiotów władz publicznych, nie podporządkowanych bezpośrednio rządowi. W konsekwencji ukonstytuowała się wielopodmiotowość

władz publicznych. Władze te są samodzielnymi podmiotami realizującymi własne cele i dysponującymi uprawnieniami do realizacji własnej polityki. Z zasady pomocniczości wynika, że państwo powinno realizować tylko te zadania, które musi, a pozostałe przekazywać tym, którzy zrobią to lepiej i efektywniej<sup>4</sup>. A to oznacza konieczność realizacji zadań publicznych z pomocą instytucji trzecich<sup>5</sup>. W praktyce jest to różnoidalne ze zlecaniem ich wykonawstwa podmiotom zewnętrznym. Wśród nich najbardziej predystynowani wydają się być operatorzy logistyczni, gdyż wiele działań sektora publicznego ma charakter usług logistycznych. Tym samym logistyka wraz z jej funkcją koordynacyjną ma największe możliwości optymalnego kształtowania styków między sferą publiczną a gospodarczą.

Zaangażowanie w realizację świadczeń publicznych podmiotów z sektora prywatnego jeszcze się nie upowszechniło, a samorządy terytorialne wydają się ciągle jeszcze sceptycznie podchodzić do takiej formy wykonawstwa zadań. Niemniej skorzystanie z doświadczeń już sprawdzonych wydaje się alternatywa nader oczywista – niesie ze sobą potencjał wzrostu efektów ekonomicznych i poprawy dostępności świadczeń publicznych. Pomimo niewielkiej popularności zewnętrznego wykonawstwa zadań publicznych postanowiono sprawdzić, jaka jest skłonność władz publicznych do wdrażania koncepcji logistyki publicznej. W tym celu przeprowadzono badania ankietowe, których prezentacja i analiza zawarta jest w niniejszym raporcie. Dla wprowadzenia czytelnika w zagadnienia logistyki publicznej we wstępnej części opracowania przedstawiłam krótkie rozważania teoretyczne w zakresie istoty logistyki publicznej, jej uwarunkowań, a także form realizacji.

## Część I

### Podstawy terminologiczne logistyki w sektorze publicznym<sup>6</sup>

#### 1.1. Logistyka publiczna – pojęcie i istota

Sformułowanie logistyka publiczna semantycznie składa się z dwóch członów: „logistyka” i „publiczny”, a każde z nich ma sobie właściwy kontekst znaczeniowy. W ujęciu wąskim logistyka publiczna oznacza transformację czasowo-przestrzenną związaną z realizacją zadań publicznych, oraz koordynację

4 J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 22.

5 Szerzej S. Kauf, *Logistyka w sektorze publicznym*, w druku

6 Rozdział ten opracowany został na podstawie: S. Kauf, *Model logistyki publicznej – próba identyfikacji*, „Logistyka. Współczesne wyzwania” 2013, nr 4, s. 83-93; S. Kauf, *Public logistics – development and determinants*, [w:] *Challenges and Conceptions in Contemporary Logistics*. Red. nauk. A. Bujak, M. Paradowska, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2014, No. 1 (39), s. 45-57; S. Kauf, *Wybrane atrybuty zarządzania publicznym łańcuchem dostaw – orientacja na klienta i przepływy*, *Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Zarządzanie* (1), 2015, s.56-68; S. Kauf, *Zarządzanie łańcuchem dostaw w sektorze publicznym*. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 2015, Nr 383, s. 50-59.

1 Szerzej: U. Beck, *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Warszawa 1996

2 E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 42.

3 Leszczyski M. (2013), *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych”, nr 3, s. 73.

styków między zaangażowanymi instytucjami. W stosunku do klasycznego ujęcia logistyki ostatni z wymienionych elementów uzyskał dodatkowy wymiar: powiązania między sektorem publicznym i prywatnym. Ponieważ w realizację zadań publicznych angażowanych jest wiele organizacji, zarówno publicznych jak i prywatnych wydaje się zasadne rozpatrywanie logistyki publicznej w kontekście sieci powiązań międzyorganizacyjnych. Wówczas należałoby ją określić jako zorientowane na przepływy zarządzanie publicznymi sieciami tworzenia wartości<sup>7</sup>, w skład których wchodzi organizacje i agencje rządowe oraz samorządowe, a także instytucje oraz przedsiębiorstwa prywatne. Celem wszystkich uczestników sieci jest jak najlepsza realizacja zadań publicznych przynosząca wartość dodaną dla sektora publicznego i beneficjentów.

Wspomniane dwa ujęcia logistyki publicznej wzajemnie się uzupełniają, co stwarza możliwość zdefiniowania jej w ujęciu szerszym. Wówczas logistyka publiczna oznacza wszelkie działania związane z czasowo-przestrzenną transformacją dóbr, niezależnie od ich formy własności i charakteru organizacji działającej. Obejmuje także udostępnianie i utrzymanie narzędzi oraz maszyn niezbędnych do realizacji zadań publicznych<sup>8</sup>. Zadaniem logistyki publicznej jest również zarządzanie sieciami składającymi się z organizacji publicznych i prywatnych. Tak rozumiana logistyka publiczna może być szansą na wzrost efektywności realizacji zadań publicznych.

W tym miejscu chciałabym dodać, że nie jest moim celem wyodrębnianie nowego konstruktów pojęciowego w naukach o zarządzaniu, a poprzez dołożenie przymiotnika „publiczny” wskazania na odmienność zadań i wartości oferowanych przez sieci międzyorganizacyjne zaangażowane w realizację świadczeń publicznych. Logistyka publiczna powinna zagwarantować samorządom terytorialnym zaopatrzenie w dobra i usługi publiczne zgodnie z potrzebami społecznymi, a przejęcie realizacji publicznych zadań logistycznych przez sektor prywatny (w ramach logistyki kontraktowej) powinno stać się nowym zadaniem publicznym.

## 1.2. Rozwój logistyki publicznej

Jak wspomniano we wstępie przyczyn zainteresowania logistyką publiczną upatrywać należy w deregulacji i prywatyzacji sektora publicznego. Do niedawna instytucje publiczne większość zadań realizowały samodzielnie, co wynikało z jednopodmiotowości zleceniodawcy i zleceniobiorcy. Większość logistycznych zadań publicznych, związanych np. gospodarką komunalną czy polityką transportową<sup>9</sup> była domeną państwa;

realizowane były przez przedsiębiorstwa państwowe lub podlegały rygorystycznemu koncesjonowaniu. Dopiero w drugiej połowie minionego stulecia pojawiły się pierwsze deregulacje w obszarze zadań publicznych polegające na sukcesywnym wycofywaniu się sektora publicznego z realizacji części zadań.

Pierwsze prywatyzacje miały miejsce w latach sześćdziesiątych ubiegłego stulecia w Stanach Zjednoczonych, a w latach osiemdziesiątych – w Wielkiej Brytanii. W Polsce początek procesów deregulacji i prywatyzacji zadań publicznych<sup>10</sup> miał miejsce w latach 90-tych, a ich podstawą była ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 13 lipca 1990 roku<sup>11</sup>. W jej efekcie pierwsze prywatyzacje nastąpiły w roku 1990, kiedy to nastąpił m.in. podział PKS-ów i decentralizacja transportu specjalizowanego; w obszarze gospodarki komunalnej ustawa o gospodarce komunalnej z 20 grudnia 1996 roku nałożyła na gminy obowiązek przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych w zakłady budżetowe lub spółki prawa handlowego<sup>12</sup>.

We wspomnianym okresie następowały także istotne zmiany w funkcjonowaniu rynku globalnego, co zaowocowało gwałtownym rozwojem sektora logistycznego (TSL). Wówczas rozpowszechniło się myślenie procesowe, a przedsiębiorstwa zaczęły koncentrować się na swojej działalności podstawowej (kluczowych kompetencjach) oraz koncentracji i dyferencjacji struktur branżowych<sup>13</sup>. Deregulacja sektora publicznego bez wątpienia przyczyniła się do wzrostu konkurencyjności sektora logistycznego, co szczególnie widoczne było w obszarze usług transportowych, magazynowych, pocztowych, związanych z utrzymaniem infrastruktury liniowej czy zadań związanych z gospodarką komunalną. W efekcie podmioty logistyczne uzyskały dostęp do świadczenia usług publicznych, a tym samym do zmian w strukturze popytu i dyferencjacji oferty usługowej; nastąpił rozwój logistyki kontraktowej. Mając powyższe na uwadze możemy wyodrębnić 3 kluczowe fazy rozwojowe logistyki w sektorze publicznym<sup>14</sup>: (1) prywatyzacja państwowych przedsiębiorstw logistycznych, deregulacja rynków transportowych i zadań gospodarki komunalnej, (2) pojawienie się konkurencji między jednostkami samorządowymi, dyferencjacja usług publicznych, rozwój logistyki kontraktowej, (3) włączenie sektora prywatnego w realizację usług publicznych – sektor publiczny staje się zleceniodawcą, a zadania publiczne wykonywane są zazwyczaj na podstawie umów cywilno-prawnych.

7 M. Eßig, *Zur Anwendbarkeit der logistischen Führungskonzeption auf den öffentlichen Sektor*, [w:] *Logistikmanagement: Innovative Logistikkonzepte*, Hrsg. R. Lasch, C.G. Janker, Wiesbaden 2005, s. 93 i nn.

8 M. Eßig, M. Witt, M. Scheckenhofer, *Öffentliche Logistik. Logistik zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben*, [w:] *Öffentliche Logistik*, M. Eßig, M. Witt (Hrsg.), Wiesbaden 2009, s. 8.

9 Do 1989 obowiązywała ustawa z 1961 r. o transporcie drogowym i spedycji krajowej, od 1989 r. ustawa o działalności gospodarczej, a od 1991 r. ustawa regulująca przewozy międzynarodowe transportem drogowym.

10 O prywatyzacji zadań publicznych pisali m.in.: S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych jako nowe pojęcie w zakresie gospodarki komunalnej*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. nauk. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Kraków 1999r.

11 Dz. U. 1990, nr 51, poz. 298.

12 Dz. U. 1997, nr 9, poz. 43.

13 P. Klaus, *Logistik – Flow Management, Brevier und Glossar*, „Nürnberger Logistik-Arbeitspapier” 2003, Nr.8., s. 8 i nn.

14 M. Eßig, M. Witt, M. Scheckenhofer, *Öffentliche Logistik...*, op.cit., s. 14.

Możliwość zewnętrznego wykonawstwa zadań publicznych wymaga precyzyjnej specyfikacji zadań. W efekcie proces outsourcingu logistycznych usług publicznych jest kilkustopowy. W fazie przygotowawczej sektor publiczny wykonując jeszcze zadania samodzielnie zapoznaje podmiot zewnętrzny ze strukturami, procesami i aktualnymi uwarunkowaniami organizacyjnymi. W kolejnym kroku zadania publiczne przekazywane są prywatnemu zleceniobiorcy, a jednostki publiczne ustalają cele strategiczne i operacyjne. Przekazują także przekazują niezbędną infrastrukturę i zasoby ludzkie, niezbędne do wykonania zadania. W następnym kroku następuje już samodzielna realizacja zadań publicznych przez zleceniobiorcę zewnętrznego. Administracji publicznej pozostaje jedynie koordynowanie, monitorowanie i kontrolowanie wykonawstwa zadań, a także decydowanie o dalszej formie urzeczywistnienia zadań – kontynuacja lub reorganizacja partnerstwa<sup>15</sup>.

Choć outsourcing zadań publicznych wydaje się być adekwatną perspektywą wykonawstwa logistycznych usług publicznych, to do dziś nie jest on zjawiskiem szczególnie powszechnym. Niemniej doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych wydają się potwierdzać zasadność wykorzystania outsourcingu przez organa samorządowe. Skorzystanie z tych doświadczeń wymaga jednak determinacji i rekonstrukcji założeń polityki gospodarczej samorządów terenowych.

### 1.3. Uwarunkowania realizacji zadań logistycznych w sektorze publicznym

Kluczową przesłanką wdrażania logistyki publicznej była z pewnością nieefektywność sektora publicznego, a także dążenie do poszerzenia oferty usług publicznych. Przekazanie wykonawstwa zadań publicznych podmiotom zewnętrznym podlega analogicznym wymogom, jak w przypadku klasycznej logistyki kontraktowej. Niemniej do tych dochodzą jeszcze szczególne uwarunkowania o charakterze ustawodawczo-organizacyjnym i politycznym. Tym samym ramy dla logistyki publicznej, w postaci warunków umów publiczno-prywatnych stwarzają gremia polityczne i administracyjne. A to dlatego, że to właśnie one występują w roli publicznych zleceniodawców.

Dlatego do najważniejszych uwarunkowań wdrażania logistyki publicznej należą te, wynikające z ustaw i rozporządzeń. W sektorze publicznym każdy wydatek musi mieć podstawę prawną, jej istnienie, podobnie jak upoważnienie definiowane przez ustawę budżetową<sup>16</sup> jest warunkiem koniecznym realizacji zadania<sup>17</sup>. Rodzaj i zakres realizowanych zadań jest pochodną preferencji politycznych elit rządzących, które z reguły uprzywilejowują decyzje zachowujące dotych-

czasowe status quo organizacji publicznych<sup>18</sup>. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywać należy w niezbywalności obowiązku ustawowo zleconego zadania, które stanowią one przez parlament, a nie administrację<sup>19</sup>. Tym samym zlecenie świadczeń publicznych podmiotom z sektora prywatnego jest uzasadnione wówczas, gdy przyniesie lepsze efekty ekonomiczno-organizacyjne; wymaga woli politycznej i odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych. Co więcej, najczęściej to państwo, pod wpływem czynników politycznych decyduje, które zadania będą realizowane przez własne organa (na zasadzie wyłączności), które zostaną przekazane do realizacji niższemu szczeblom, a które będą podlegały outsourcingowi<sup>20</sup>.

Zaangażowanie sektora prywatnego w realizację zadań publicznych jest istotne nie tyle na poziomie państwa, co niższych szczebli administracyjnych. Tam określone grupy społeczne mogą wywierać presję na zewnętrzne wykonawstwo świadczeń. Jednak dla władarzy samorządowych kluczową rolę odgrywają konsekwencje dla rynku pracy oraz jakości świadczonych usług<sup>21</sup>.

Pozyskanie partnera zewnętrznego odbywa się na zasadach konkurencji regulowanej w oparciu o ustawę Prawo Zamówień Publicznych. W myśl ustawy publiczny zleceniodawca zobowiązany jest do publikacji ogłoszeń o zamówieniach publicznych. Taka procedura postępowania jest gwarantem jawności oraz konkurencyjności systemu zamówień, zapewnia potencjalnym zleceniobiorcom dostęp do informacji o planowanych lub toczących się postępowaniach oraz ich wynikach. Publikacja ogłoszeń pozwala na weryfikację rynku i wybór oferty najkorzystniejszej. Miejsce i sposób publikacji ogłoszenia zależy od wartości zadania publicznego. Właściwa procedura wyboru zleceniobiorcy jest dwuetapowa. Dopuszczenie do drugiego etapu wymaga spełnienia wymogów formalnych oraz posiadania określonych cech<sup>22</sup>, predysponujących zleceniobiorców do wykonania zadania, m.in. wiedzy, doświadczenia, potencjału technicznego i ludzkiego, a także odpowiedniej kondycji finansowej. W drugim etapie dokonuje się wyboru oferty najkorzystniejszej, np. najtańszej, czy o najkrótszym czasie realizacji. W przypadku wyboru zleceniobiorcy świadczącego usługi kompleksowe, tak jak ma to miejsce w przypadku logistyki kontraktowej zasadne jest zastosowanie ocen wielokryterialnych<sup>23</sup>, powalających na rzeczywistą ocenę wartości projektu.

Jednym z ograniczeń wyboru zewnętrznych wykonawców jest obawa przed trybami negocjacyjnymi. Dlatego należy dążyć do stworzenia takich procedur, które pozwolą na konstruk-

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

16 Ustawa budżetowa określa obszar zadań i planowaną wysokość wydatków

17 J. Teska, G. Krasnodębski, *Logistyka publicznych usług transportowych*, „Logistyka” 2011, nr 3, s. 2804.

18 A. Erridge, J. Greer, *Partnership and public procurement: Building social capital through supply relations*, „Public Management” 2002, no. 3, s. 509.

19 A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kraków 2004, s. 141.

20 M. Stahl, *Cele publiczne i zadania...*, op.cit., s. 103.

21 A. Amirkhanyan, J. Kim, K.T. Lambright, *Putting the Pieces...*, op.cit., s. 703.

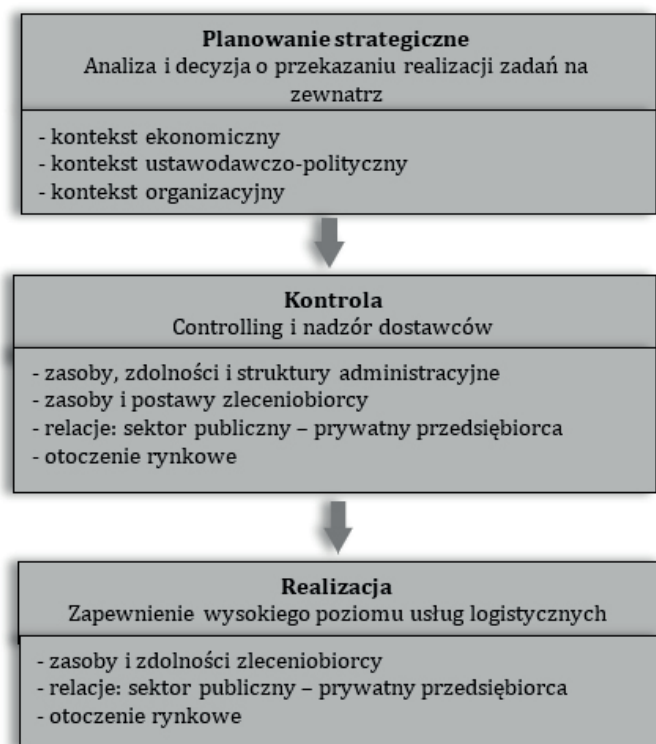
22 Warunki, jakie powinien spełnić wykonawca określa art. 22 Prawa zamówień publicznych.

23 Konieczne jest jasne ich określenie w ogłoszeniu zamówieniu publicznym.

tywny dialog. Jest to o tyle istotne, że nawet przedsiębiorstwa już współpracujące z dostawcami w ramach logistyki kontraktowej i nie ograniczone ustawami oraz rozporządzeniami borykają się z problemem właściwej specyfikacji przedmiotu zamówienia, tak by odpowiadały wymogom zamówień publicznych<sup>24</sup>. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywać należy m.in. w tym, że logistyka publiczna jest nową formą realizacji zadań publicznych, a podmioty zewnętrzne (operatorzy logistyczni) do tej pory nie świadczyli kompleksowych usług na rzecz sektora publicznego. Tym samym nie dysponują należytą wiedzą pozwalającą na realną ocenę potrzeb i opracowanie optymalnych rozwiązań.

#### 1.4. Model logistyki publicznej

Ze względu na długofalowy charakter zadań publicznych współpraca między podmiotami sektora prywatnego a publicznym zleceniodawcą powinna przybierać formę umów. W przypadku kompleksowych zadań publicznych konieczne jest precyzyjne określenia praw i obowiązków obydwu stron<sup>25</sup>. Harmonijna współpraca sektora publicznego i prywatnego stwarza konieczność opracowania odpowiednich mechanizmów ułatwiających planowanie strategiczne, realizację i kontrolę wykonania zadań.



Rys. 1. Etapy procesu strategicznego planowania, realizacji i kontroli wykonania zadań publicznych przez podmioty zewnętrzne

Źródło: S. Kauf, *Model Logistyki publicznej...*, op. cit.

W tym celu można odwołać się do modelu logistyki publicznej A. Amirkhanyana (rys. 1)<sup>26</sup>, w którym zasadnicze znaczenie przypisywane jest czynnikom politycznym, organizacyjnym i ustawodawczym. Priorytetem jest jakość, a nie koszty świadczonych usług<sup>27</sup>. Tym samym zadaniem logistyki publicznej jest poszukiwanie optimum między ofertą usług publicznych, a zasobami niezbędnymi do ich realizacji<sup>28</sup>. Wspomniany model składa się z trzech faz: (1) planowania strategicznego, którego celem jest zlecenie wykonawstwa zadań publicznemu podmiotowi zewnętrznemu, (2) opracowania zasad i reguł kontroli oraz nadzoru organów samorządowych nad partnerem zewnętrznym, (3) realizacji zadania. Kolejność ta rodzi pewne wątpliwości, bo choć niezaprzeczalne jest, że zasady kontroli opracowywane są przed rozpoczęciem realizacji zadania, to sama analiza efektywności oraz korzyści ekonomicznych osiąganych przez sektor publiczny w stosunku do samodzielnej ich realizacji dokonywana jest w trakcie lub po wykonaniu zadania. Zasadna jest zatem zmiana kolejności fazy drugiej i trzeciej.

W modelu logistyki publicznej (rozpatrywanej per analogia do logistyki kontraktowej) szczególna rola przypisywana jest planowaniu strategicznemu. To ono decyduje o sukcesie lub porażce realizacji zadań przez podmiot z sektora prywatnego.

#### 1.5. Formy realizacji logistyki publicznej

Mogłoby się wydawać, że jednym z kluczowych obszarów zastosowania logistyki publicznej jest realizacja zadań przewozowych w komunikacji miejskiej przez prywatnych zleceniobiorców, w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Jednak bliższa analiza uwidacznia, że zadania te najczęściej przekazywane są podmiotom prywatnym na zasadzie outsourcingu. A wybór partnera odbywa się w oparciu o prawo zamówień publicznych. Zewnętrzne wykonawstwo zadań transportowych ma w Polsce długą tradycję, gdyż już od roku 1992 prywatny przewoźnik świadczy w Warszawie miejskie i podmiejskie usługi transportowe, a od maja 2008 roku – w Krakowie.

Wiele przykładów przekazywania zadań publicznych do realizacji podmiotom prywatnym znajdujemy wśród armii europejskich<sup>29</sup>. Jednym z przykładów jest armia brytyjska, która zleca wykonanie zadań na zasadach outsourcingu, partnerstwa publiczno-prywatnego, a nawet prywatnego finan-

26 A.A. Amirkhanyan, H.J. Kim, K.T. Lambricht, *Putting the Pieces Together: A Comprehensive Framework for Understanding the Decision to Contract Out and Contractor Performance*, „International Journal of Public Administration” 2007, vol. 30, no. 6, s. 700.

27 A.A. Amirkhanyan, *Collaborative Performance Measurement: Examining and Explaining the prevalence of Collaboration in State and Local Government Contracts*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2009, vol. 19, no. 3, s. 523 i nn.

28 M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann red. nauk., Warszawa 2007, s. 100.

29 Szerzej na temat outsourcingu w siłach zbrojnych: *Outsourcing usług w systemie logistycznym Sił Zbrojnych*, red. nauk. T. Jałowiec, S. Smyk, K. Szelaąg, Warszawa 2011.

sowania przedsięwzięć publicznych. Sprywatyzowała także część wojskowych operatorów logistycznych<sup>30</sup>. Niemiecka Bundeswera dzięki outsourcingowi logistycznemu floty transportowej, w ciągu 9 lat, zredukowała koszty o 1,2 mld Euro. Jednocześnie osiągnęła prawie 65-cię procentowy wzrost efektywności przebiegu pojazdów. Outsourcing gospodarki zaopatrzeniowej odzieży wojskowej już w pierwszych dwóch latach przyniósł oszczędności na poziomie 175 mln. Euro<sup>31</sup>. Najbardziej zaawansowane w stosowaniu logistyki publicznej są Stany Zjednoczone. Po raz pierwszy outsourcing logistyczny zadań militarnych wprowadzili podczas wojny na Bałkanach, kiedy to budowę i utrzymanie obozów dla żołnierzy zlecono koncernowi *Halliburton*<sup>32</sup>. A utworzona w 1976 roku firma *Blackwater*, w specjalnie zbudowanej bazie wojskowej szkoli 40 tysięcy osób rocznie. Do sektora prywatnego wprowadzana jest także część odpowiedzialności państwa za rozwój technologii kosmicznych, przejęte mają być nawet od NASA usługi lotów w kosmos<sup>33</sup>.

Warto zwrócić uwagę, że również w Polsce siły zbrojne powzięły inicjatywę wdrożenia systemu kontraktowania usług poza armią<sup>34</sup>. Postanowiono zlecić operatorom logistycznym realizację zadań nie wynikających z pełnienia funkcji militarnych. Do roku 2018 mają zostać zakontraktowane usługi o charakterze priorytetowym, takie jak m.in.<sup>35</sup>: serwisowanie i obsługa uzbrojenia i sprzętu wojskowego; utylizacja środków bojowych; transport; gromadzenie i utrzymywanie zapasów; utrzymanie nieruchomości wojskowych; zabezpieczenie polskich kontyngentów wojskowych.

Przez podmioty zewnętrzne (np. konsorcja) budowane są autostrady, np. A2, której odcinek między Strykowem a Konotopą buduje konsorcjum firm Boegl&Krysl i Dolnośląskie Surowce Skalne. W opiece społecznej już funkcjonują rodzinne domy dziecka, które *de facto* są przedsiębiorstwami prywatnymi realizującymi funkcje usługowe na zlecenie administracji samorządowej. Duży potencjał optymalizacji tkwi także w kooperacjach sektora prywatnego z jednostkami służby zdrowia, szczególnie w obszarze zaopatrzenia szpitali, a to dlatego, że jednostki te znajdują się w fazie przejściowej, z czysto publicznych do (częściowo) sprywatyzowanych. Obszarami, które predystynowanymi do zewnętrznej realizacji wydają się być także księgowość, kadry, obsługa klienta urzędu czy zakup materiałów biurowych.

30 T. Jałowicz, *Firmy w brytyjskich siłach zbrojnych*, Przegląd Logistyczny nr 1/2010, s. 64.

31 G. Poletti, *Teilprivatisierung: Armee drückt aufs Bremspedal*, [www.wiso-net.de/r\\_presse/webcgi?START=A20&DOKM=362382\\_Bern\\_0](http://www.wiso-net.de/r_presse/webcgi?START=A20&DOKM=362382_Bern_0), [13.09.2012].

32 <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/sekcja-dossier/funkcje-panstwa--wyprowadzic,3378,1>, [13.09.2013].

33 <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/sekcja-dossier/funkcje-panstwa--wyprowadzic,3378,1>, [13.09.2013].

34 Decyzja Nr 318/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 lipca 2008 r. w sprawie wdrożenia systemu kontraktowania usług poza Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. Urz. MON z dnia 24 lipca 2008 z późniejszymi zmianami.

35 J. Teska, G. Krasnodębski, *Logistyka publicznych...*, op. cit., s. 2809.

## Część II

### Metodyka procesu badawczego

#### 2.1. Cel i problematyka badawcza

Omówione w pierwszej części opracowania zagadnienia logistyki publicznej i wynikający z niej potencjał optymalizacji działań sektora publicznego skłonił do przeprowadzenia badań empirycznych wśród jednostek sektora publicznego. Celem badania było sprawdzenie skłonności władz publicznych do wdrożenia koncepcji logistyki do praktyki funkcjonowania sektora publicznego. Jak wcześniej wskazałam zewnętrzną realizacją zadań publicznych od lat 90-tych ubiegłego stulecia stanowi ważny element funkcjonowania sektora publicznego, choć do dzisiaj forma ta nie jest jeszcze szczególnie popularna. Niemniej potencjał współpracy z sektorem prywatnym został przez wielu władarzy samorządowych już dostrzeżony. Tym bardziej zasadne i konieczne wydaje się wypracowanie określonych procedur oraz standardów przekazywania wykonawstwa zadań publicznych podmiotom zewnętrznym. Intensyfikacja współpracy międzysektorowej może przyczynić się do wzrostu efektywności realizacji zadań, poszerzenia oferty świadczeń publicznych, a także ich jakości.

Zanim wdrożony zostanie właściwy model logistyki publicznej konieczne wydaje się przeprowadzenie diagnozy w zakresie poziomu wiedzy i skłonności samorządowców do takiej formy realizacji zadań publicznych. W szczególności diagnoza ma uwypuklić sposób pojmowania zadań logistycznych realizowanych w sektorze publicznym, a także wyodrębnić tych, które są najbardziej predystynowane do zewnętrznego wykonawstwa.

Podkreślić należy, że problematyka logistyki publicznej jak na razie jest mało znana nie tylko w praktyce funkcjonowania sektora publicznego, ale także w literaturze przedmiotu. Stąd też jak do tej pory nie były prowadzone żadne badania w tym zakresie. Uzyskane wyniki stanowią punkt wyjścia do dalszych badań i poszukiwań rozwiązań modelowych, które usatysfakcjonują podmioty sektora publicznego oraz prywatnego.

Pragnę podziękować wszystkim pracownikom jednostek samorządowych, którzy wzięli udział w badaniu i udzielili rzetelnych informacji.

#### 2.2. Procedura postępowania badawczego

Badanie przeprowadzone zostało w kilku etapach, w oparciu o autorskie narzędzie badawcze w formie kwestionariusza ankietowego. Pierwszym etapem badania było przygotowanie narzędzia badawczego, w oparciu o wiedzę pozyskaną w trakcie badań literaturowych z zakresu logistyki publicznej. Kwestionariusz ankiety składał się z 7 pytań merytorycznych i czterech metryczkowych, które pozwoliły na identyfikację

podmiotu, wypełniającego ankietę oraz osób bezpośrednio zaangażowanych w udzielenie odpowiedzi. Pytania merytoryczne wyskalowane zostały z wykorzystaniem skali Likerta, gdyż jej budowa jest względnie prosta i pozwala na zastosowanie zasad sprawdzania jednowymiarowości i rzetelności. Pozwala także uchwycić wiele aspektów badanego zjawiska.

Skala Likerta należy do jednowymiarowych, złożonych skal do pomiaru postaw; jest skalą szacunkową, tzn. zbiorem pozycji, z których każda (ocena stwierdzenia) jest w zasadzie sama w sobie skalą. Tym samym skala Likerta stanowi zestaw wielu pozycji zdań oznajmujących, którym przyporządkowane są dwubiegunowe skale intensywności. Stopnie opisane są werbalnie i numerycznie. Wartości liczbowe oznaczają nastawienie respondenta względem badanego obiektu, a kierunek ich przyporządkowania uzależniony jest od sprzyjającego lub niesprzyjającego sformułowania pozycji skali. Ocen dokonuje się poprzez sumowanie zakreślonych wartości liczbowych. Im wynik jest wyższy, tym pozytywniejsza jest ocena badanego zjawiska.

W przeprowadzonym badaniu zadaniem respondentów było ustosunkowanie się do każdego stwierdzenia, co stanowiło podstawę identyfikacji stopnia zgodności respondenta z podanym w kwestionariuszu stwierdzeniem. Intensywność nastawienia mierzona była za pomocą skali porządkowej, dwubiegunowej, pięciostopniowej, opisanej werbalnie. Dla celów analitycznych przypisano jej wartości liczbowe.

Drugim etapem było przeprowadzenie badania wśród jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu powiatowym. Taki dobór jednostek do próby badawczej jest uzasadniony, gdyż powiat jest jednostką pośrednią między państwem a gminą. Powiaty mają charakter samorządowy, pomimo że w praktyce stanowią płaszczyznę wykonywania szeregu zadań z zakresu administracji rządowej. Charakter zadań, należący do jego kompetencji jest ponadgminny. Jednak władza powiatu nie narusza kompetencji gmin. Powiat pełni funkcję uzupełniającą i wyrównawczą w stosunku do gmin. Powiat realizuje głównie zadania własne, określone w art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym. Celem powiatu jest tworzenie<sup>36</sup> systemu realizacji całokształtu zadań o charakterze lokalnym w strukturach samorządowych. Zadania powiatów są jasno określone, a gminom i województwom przysługuje jedynie domniemanie właściwości w sprawach publicznych<sup>37</sup>. Na mocy ustawy o samorządzie powiatowym ustanowione zostały dwie kategorie powiatów: (1) powiat ziemski – stanowiący cały obszary graniczących z sobą gmin oraz (2) powiat grodzki – obejmujący cały obszar miasta. Mając na uwadze wskazane kategorie powiatów badaniem objęto wszystkie miasta powiatowe i miasta na prawach powiatu. Do jednostek tych kwestionariusz ankiety wysłany został drogą elektronicz-

ną. W przypadku braku reakcji przedstawiciele NIST-u kontaktowali się z przedstawicielami samorządu terytorialnego drogą telefoniczną. Dzięki tak podjętym działaniom wszystkie jednostki samorządowe szczebla powiatowego wzięły udział w badaniu. Badaniem objęto 388 miast powiatowych, w tym 66 miast na prawach powiatu. Niestety, pomimo pełnego udziału miast powiatowych w badaniu, jakość zgromadzonego materiału jest niezadowalająca i ogranicza możliwość formułowania wniosków ogólnych. Zebrane kwestionariusze zawierają szereg braków danych, są niekompletne. W związku z powyższym przedstawione dalej wyniki mają jedynie charakter sprawozdawczy i odnoszą się tylko do podmiotów, które udzieliły wyczerpujących odpowiedzi. Przyczyn niezadowalającej jakości i kompletności zgromadzonych danych upatrywać należy w problematyce badania, która jest zagadnieniem nowym i mało obecnym w praktyce samorządowej (o czym już wspominałam). Rzetelne wypełnienie kwestionariusza wymagało od potencjalnych respondentów sporej wiedzy z zakresu logistyki i realizacji projektów w ramach partnerstw z podmiotami zewnętrznymi. Wymagało także poświęcenia czasu, którym pracownicy jednostek samorządowych nie dysponują w nadmiarze. W wielu przypadkach kwestionariusze zostały przekazane do wypełnienia przez pracowników obsługi administracyjnej starostów powiatowych, czy dyrektorów działów. A te nie posiadały ani kompetencji, ani wiedzy w zakresie tematyki badania.

Kompletnie wypełnionych ankiet uzyskano 96, co oznacza zwrotność na poziomie 25,2% (liczebności według województw przedstawia tab. 1). Podstawę wnioskowania stanowiły jedynie kompletnie wypełnione kwestionariusze, pozostałe zostały odrzucone.

Tabela 1 Liczebności miast według województw

województwo	Liczba miast	Skumulowana liczba miast	Udział procentowy	Skumulowany udział procentowy
Podlaskie	5	5	5,26	5,26
Małopolskie	7	12	7,37	12,63
Świętokrzyskie	6	18	6,32	18,95
Lubuskie	4	22	4,21	23,16
Mazowieckie	12	34	12,63	35,79
Opolskie	4	38	4,21	40,00
Śląskie	14	52	14,74	54,74
Podkarpackie	8	60	8,42	63,16
Wielkopolskie	6	66	6,32	69,47
Dolnośląskie	3	69	3,16	72,63
Lubelskie	6	75	6,32	78,95
Łódzkie	7	82	7,37	86,32
Warmińsko-Mazurskie	4	86	4,21	90,53
Zachodnio-Pomorskie	3	89	3,16	93,68
Pomorskie	4	93	4,21	97,89
Kujawsko-Pomorskie	2	95	2,11	100,00

Źródło: opracowanie własne

<sup>36</sup> razem z gminami wchodzącymi w skład powiatu.

<sup>37</sup> M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 28.

Ze względu na niewielką obecność problematyki wdrożenie logistyki do działalności sektora publicznego przeprowadzone wnioskowanie ma jedynie charakter wstępny. Jednak na tym etapie rozwoju koncepcji logistyki w sektorze publicznym wydaje się wystarczający, a celem było uzyskanie poglądowych informacji w tym zakresie.

Z danych zawartych w tabeli 2 wynika, że zdecydowanie

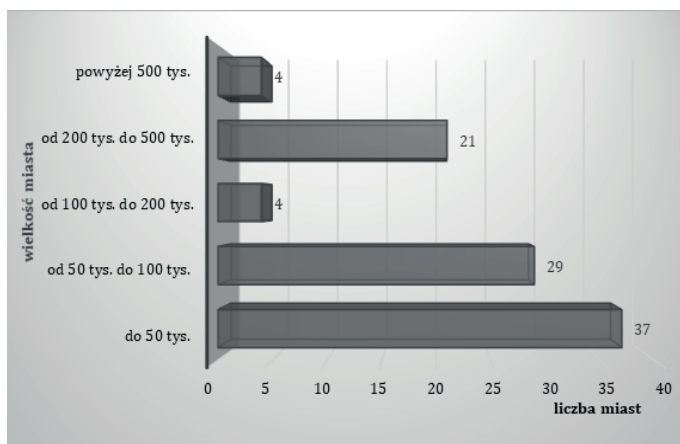
Tabela 2 Liczba miast powiatowych i miast na prawach powiatu, od których uzyskano kompletnie wypełnione kwestionariusze

	liczba miast ogółem	liczba miast, które wypełniły w pełni kwestionariusz
miasta na prawach powiatu	66	29
miasta powiatowe	314	67

Źródło: opracowanie własne

większe zainteresowanie badaniem wykazali przedstawiciele miast na prawach powiatu. Kompletnie wypełnione kwestionariusze uzyskano z 29 miast, co stanowi 43,9%. W miastach powiatowych odsetek ten stanowił jedynie 21,3%, tj. z 67 jednostek samorządowych. Tak znaczne dysproporcje wynikają jak się wydaje z różnorodności struktury powiatów, a co za tym idzie innego i bardziej złożonego zestawu zadań publicznych, za jakie odpowiedzialne są miasta powiatowe. Należy mieć świadomość, że powiaty składają się z kilku sąsiadujących gmin, które posiadają własne organy. A zgodnie z zasadą pomocniczości, jednostki wyższego szczebla nie mogą ingerować w decyzje podejmowane przez organa szczebla niższego. Tym samym decyzje o sposobie wykonawstwa szeregu zadań publicznych (samodzielnie lub w ramach partnerstwa z podmiotami zewnętrznymi) leży w gestii jednostek niższego szczebla.

Rys. 1. Liczba miast ze względu na wielkość



Źródło: opracowanie własne

Najwięcej kompletnie wypełnionych ankiet uzyskano z miast małych, których liczba mieszkańców nie przekraczała 50 tys. mieszkańców. Odsetek tych miast stanowiło 38%. Na drugim miejscu znalazły się miasta do 100 tys. mieszkańców. Kompletnie wypełnione kwestionariusze uzyskano z 29 miast, co stanowiło 30,5%. Najmniejszy odsetek stanowiły odpowiedzi uzyskane z miast największych (4,21%) oraz tych których liczba ludności mieściła się między 100 a 200 tys. mieszkańców – również 4,21%.

Na kolejnym etapie dokonano analizy zebranego materiału badawczego. W pierwszej kolejności zebrane kwestionariusze poddane zostały pod względem poprawności ich wypełniania, co pozwoliło na wyeliminowanie kwestionariuszy niekompletnych. Następnie dane z wszystkich pytań znajdujących się w kwestionariuszu zostały wprowadzone do arkusza kalkulacyjnego, co pozwoliło na dokonanie obliczeń i analiz statystycznych. W efekcie uzyskano materiał liczbowy i graficzny, prezentujący wyniki badań.

W ostatnim etapie dokonano oceny uzyskanych wyników oraz przygotowanie raportu. Prezentuje on charakterystykę próby badawczej oraz poziom świadomości przedstawicieli organów samorządowych na szczeblu powiatowym w zakresie możliwości wdrożenia rozwiązań logistycznych do praktyki samorządowej. Zawarto w nim także informacje dotyczące skali i zakresu zastosowania rozwiązań opartych na partnerstwie z podmiotami zewnętrznymi.

### Część III

## Badanie świadomości władz samorządowych w zakresie możliwości wdrożenia logistyki do praktyki funkcjonowania sektora publicznego

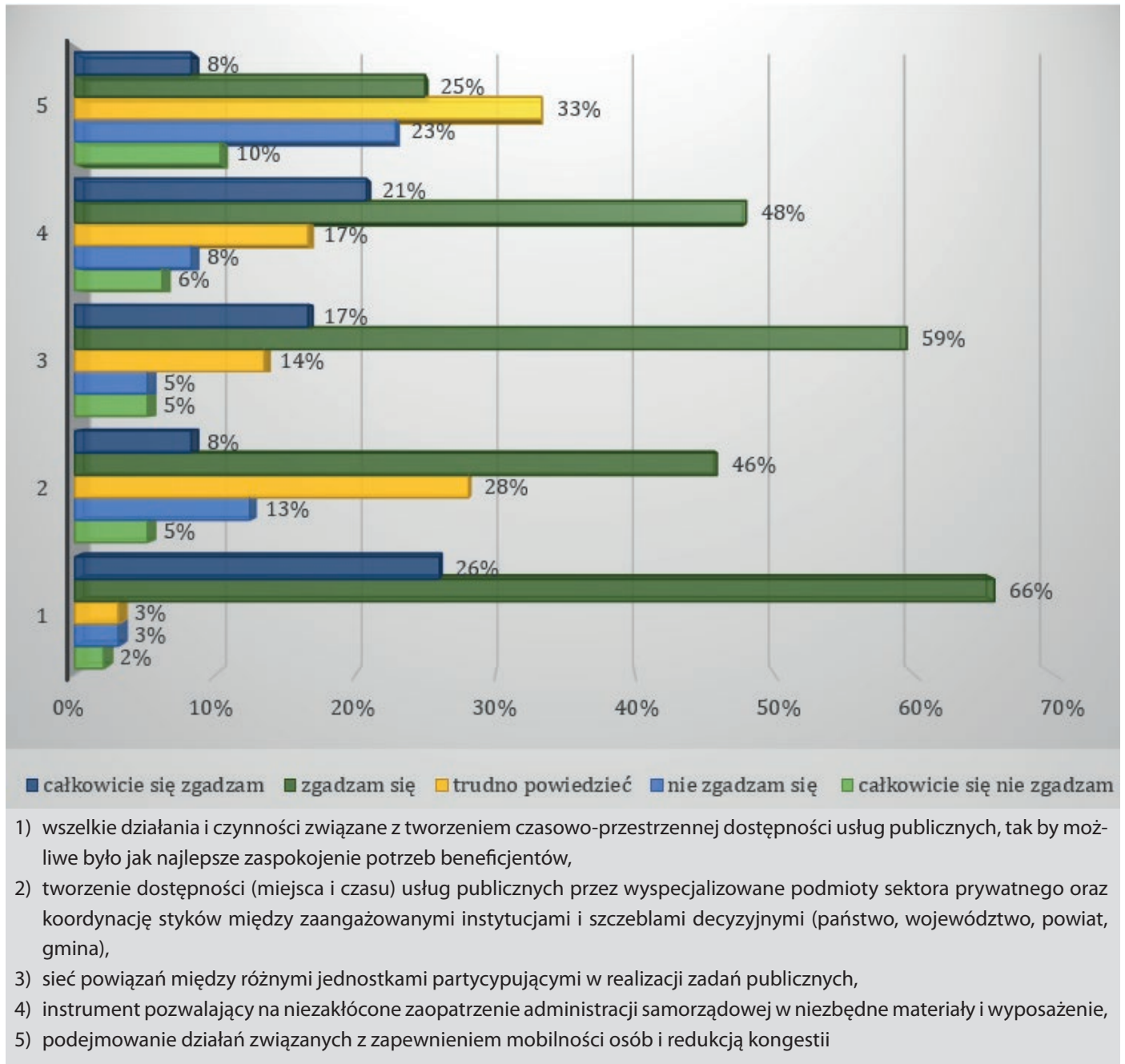
### 3.1. Interpretacja pojęcia „logistyka publiczna”

Pojęcie „logistyka publiczna” jest w literaturze przedmiotu stosunkowo mało obecne, a wdrożenie jej do praktyki wymaga nie tyle umiejętności interpretacji przez przedstawicieli sektora publicznego, co znajomości jej zasad. Dlatego pierwszym zagadnieniem, podjętym w badaniu była identyfikacja sposobu pojmowania logistyki publicznej przez praktyków publicznych. W tym celu poproszono ich o ustosunkowanie się do kilku sformułowań opisujących istotę logistyki w sektorze publicznym. W kwestionariuszu wskazano 5 możliwych ujęć logistyki publicznej, którą można rozumieć jako:

- 1) wszelkie działania i czynności związane z tworzeniem czasowo-przestrzennej dostępności usług publicznych, tak by możliwe było jak najlepsze zaspokojenie potrzeb beneficjentów,
- 2) tworzenie dostępności (miejsca i czasu) usług publicz-



Rys. 2. Sposób pojmowania logistyki przez respondentów



Źródło: opracowanie własne

nych przez wyspecjalizowane podmioty sektora prywatnego oraz koordynację styków między zaangażowanymi instytucjami i szczeblami decyzyjnymi (państwo, województwo, powiat, gmina),

- 3) sieć powiązań między różnymi jednostkami partycypującymi w realizacji zadań publicznych,
- 4) instrument pozwalający na niezakłócone zaopatrzenie administracji samorządowej w niezbędne materiały i wyposażenie,
- 5) podejmowanie działań związanych z zapewnieniem mobilności osób i redukcją kongestii.

Rys. 2 prezentuje sposób pojmowania logistyki publicznej przez respondentów (pyt. 1). W pytaniu zastosowano skalę

Likerta, tzn. respondenci mieli ustosunkować się do każdej zaprezentowanej w ankiecie definicji, wskazując stopień, w jakim zgadzają się ze sposobem definiowania logistyki publicznej.

Rysunek 2 przedstawia zbiorcze zestawienie wyników, które wskazują na niewielką znajomość omawianej problematyki. Tylko mały odsetek respondentów interpretuje logistykę publiczną jako *działania i czynności przyczyniające się do tworzenia czasowo-przestrzennej dostępności usług publicznych, zgodnych z wymaganiami i oczekiwaniami interesariuszy*. Znaczna większość przedstawicieli sektora publicznego postrzega logistykę tylko w kontekście działań związanych z tworzeniem mobilności mieszkańców. Dotyczy to, w szczególności

ści tworzeniem uwarunkowań infrastrukturalnych oraz oferty komunikacji publicznej.

Przyczyn takiej interpretacji upatrywać można w stosunkowo długiej już tradycji wykonawstwa zadań w zakresie transportu publicznego przez zewnętrznych zleceniobiorców. Ponadto niewielkiej wiedzy z zakresu logistyki publicznej upatrywać należy w stosunkowo malej popularności i obecności tematyki w literaturze przedmiotu, o czym wspominałam już na wstępie. Do tego dochodzi jeszcze niedocenywanie roli i znaczenia logistyki w zarządzaniu organizacjami sektora publicznego, wynikające czasem z braku poszukiwań nowych sposobów i metod zarządzania, które nie tylko pozwolą na wzrost efektywności funkcjonowania sektora publicznego, ale w większym stopniu uwzględnią potrzeby interesariuszy. Logistyka z pewnością może przyczynić się do większej dbałości o dobro publiczne oraz docenienie priorytetowej roli interesariuszy.

Badaniami objęto zarówno miasta powiatowe, jak i miasta na prawach powiatu. Miasta te różnią się zarówno w strukturze, jak i kompetencjach. Różnice te wynikają m.in. z ustawy o samorządzie powiatowym (art. 92 ust. 2), zgodnie z którym miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie. Natomiast prawa powiatu posiadają te miasta, które w dniu 31 grudnia 1998 roku: (1) posiadały więcej niż 100 tys. mieszkańców, (2) utraciły status miasta wojewódzkiego (z wyłączeniem tych, w których rady miejskie złożyły wniosek o odstąpienie od nadania miastu praw powiatu). Prawa powiatu posiadają także te miasta, którym status miasta na prawach powiatu nadano w drodze pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty. Taki status prawny miasta sprawia, że funkcje organów sprawują rada powiatu oraz prezydent miasta.

Mając na uwadze różnice między wspomnianymi miastami sprawdzono, czy ich przedstawiciele odmiennie podcho-

dzą do interpretacji pojęcia „logistyka publiczna”. W tym celu sprawdzono, czy istnieje zależność między rodzajem badanej jednostki a sposobem pojmowania logistyki. Dla sprawdzenia współzależności między badanymi cechami wykorzystano nieparametryczny test niezależności chi-kwadrat ( $\chi^2$ ), który znajduje zastosowanie wówczas, gdy przynajmniej jedna z badanych cech ma charakter jakościowy. Zastosowanie statystyki testowej wymaga przyjęcia dwóch hipotez – zerowej ( $H_0$ ) i alternatywnej ( $H_1$ ). Pierwsza z nich ma miejsce wówczas, gdy przyjmujemy, że między estymatorem i parametrem lub rozkładem teoretycznym i empirycznym nie ma różnicy istotnej statystycznie. Hipoteza alternatywna dopuszcza natomiast istnienie różnic między estymatorami (statystykami) i parametrami, jak i między rozkładami z prób i rozkładami teoretycznymi. Do zastosowania testu niezależności wymagana jest dostatecznie duża liczebność próby ( $n > 50$ ), której wyniki można rozdzielić na odpowiednie kategorie ze względu na badane cechy. Obliczona statystyka testowa  $\chi^2$  oraz prawdopodobieństwo testowe p-value, które w każdym przypadku przekroczyło wartość 5%, co dało podstawę do wysunięcia wniosku o braku zależności pomiędzy rodzajem miasta a poziomem świadomości w zakresie definiowania logistyki (tab. 2, rys. 3).

W przypadku badania zależności sposobu pojmowania logistyki publicznej a charakterem miasta przyjęto hipotezę zerową i alternatywną:

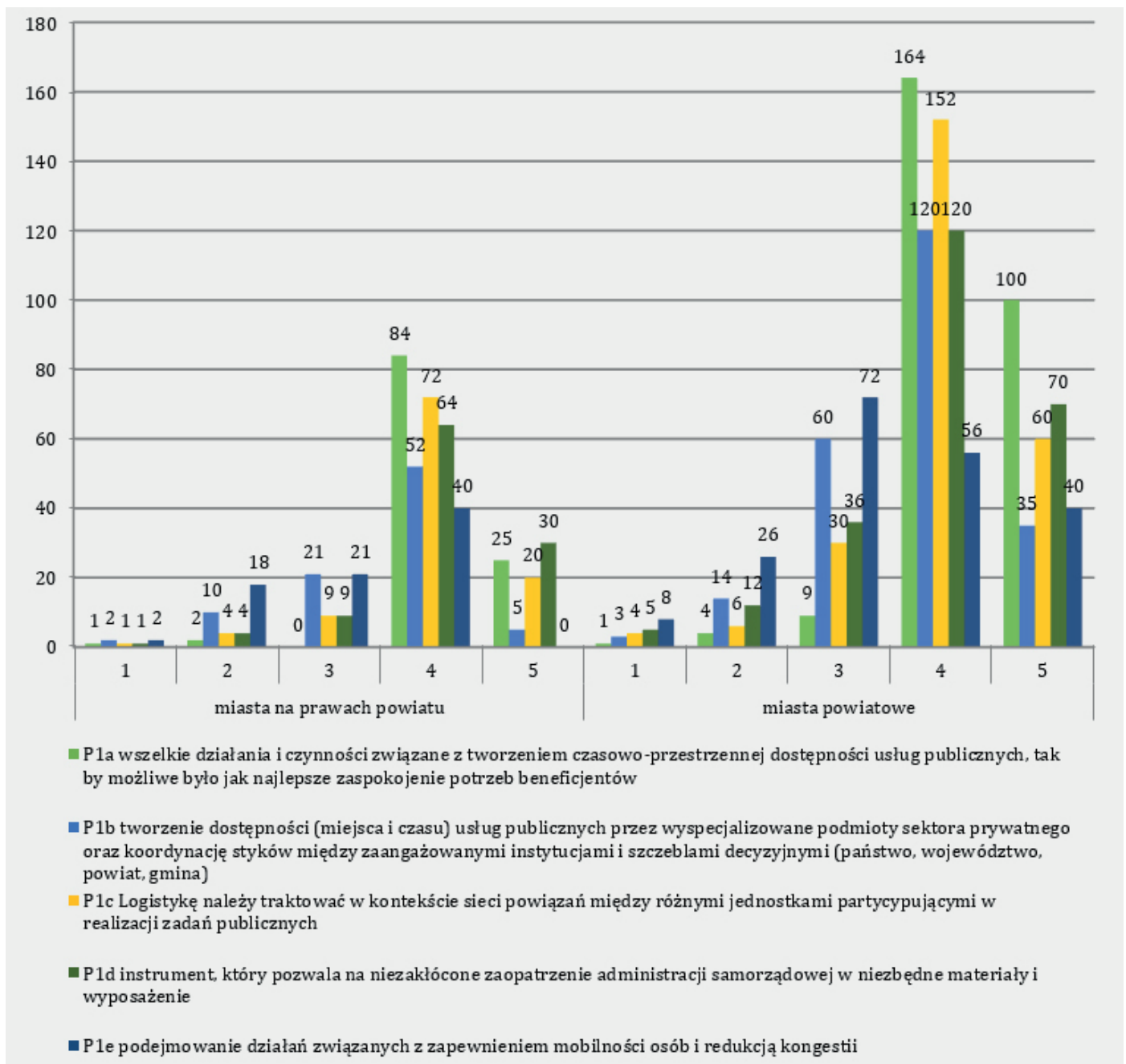
- $H_0$  – brak zależności między zmiennymi
- $H_1$  - istnienie zależności między zmiennymi

Tabela 3 Zależność sposobu pojmowania logistyki publicznej od rodzaju miasta

Logistyka to	Stopień zgodności respondenta	$\chi^2$	p-value
wszelkie działania i czynności związane z tworzeniem czasowo-przestrzennej dostępności usług publicznych, tak by możliwe było jak najlepsze zaspokojenie potrzeb beneficjentów		3,33677,	0,503131
tworzenie dostępności (miejsca i czasu) usług publicznych przez wyspecjalizowane podmioty sektora prywatnego oraz koordynację styków między zaangażowanymi instytucjami i szczeblami decyzyjnymi (państwo, województwo, powiat, gmina)		2,40899	0,661005
sieć powiązań między różnymi jednostkami partycypującymi w realizacji zadań publicznych		1,08430,	0,896754
to instrument pozwalający na niezakłócone zaopatrzenie administracji samorządowej w niezbędne materiały i wyposażenie		1,82450	0,767998
podejmowanie działań związanych z zapewnieniem mobilności osób i redukcją kongestii		7,58417	0,108064

Źródło: opracowanie własne

Rys. 3. Sposób pojmowania logistyki przez respondentów w zależności od charakteru miasta: miasto powiatowe i miasto na prawach powiatu

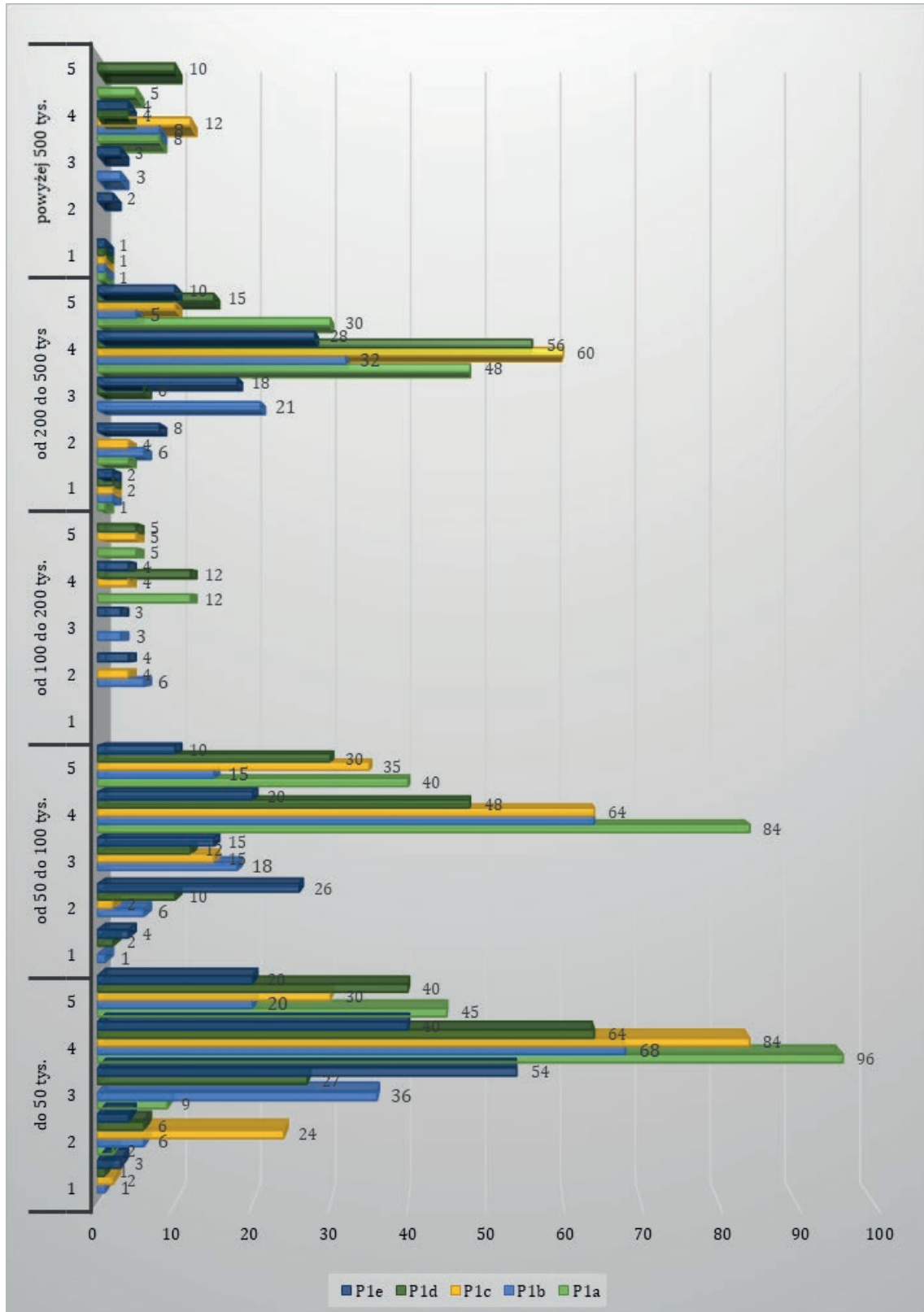


1 - całkowicie się zgadzam, 5 - całkowicie się nie zgadzam

Źródło: opracowanie własne

Sposób pojmowania logistyki publicznej przez respondentów w zależności od wielkości reprezentowanego miasta przedstawia rys. 4.

Rys. 3. Sposób pojmowania logistyki przez respondentów w zależności od charakteru miasta: miasto powiatowe i miasto na prawach powiatu



1 - całkowicie się zgadzam, 5 - całkowicie się nie zgadzam

Źródło: opracowanie własne

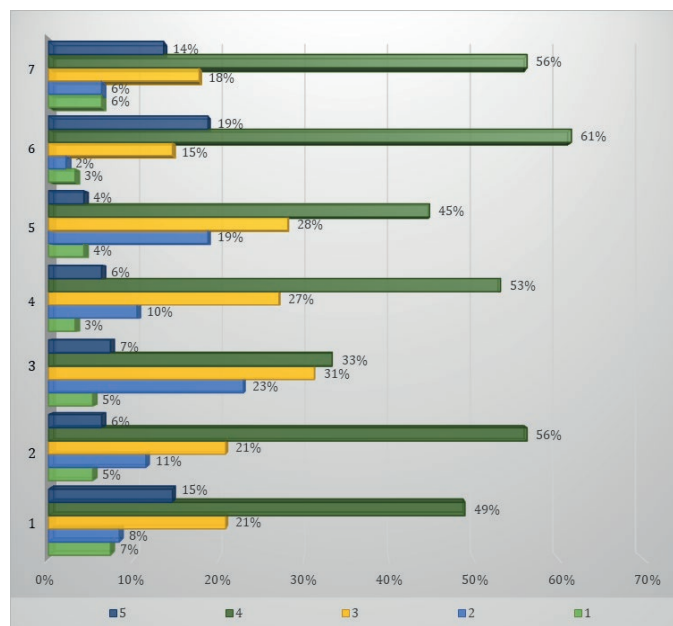
### 3.2. Forma dostarczania świadczeń przez jednostki sektora publicznego

Świadczenia publiczne mogą być dostarczane przez jednostki sektora publicznego samodzielnie lub przed podmioty zewnętrzne. Mając powyższe na uwadze zastanawiano się jaka jest przeważająca forma wykonawstwa zadań publicznych w praktyce samorządowej. Dlatego kolejnym analizowanym aspektem była forma realizacji zadań publicznych. W tym celu respondentów poproszono o wskazanie charakterystyk procesu tworzenia wartości publicznej, tzn. dostarczania świadczeń publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Główną intencją była tutaj identyfikacja zakresu współpracy miast powiatowych i miast na prawach powiatu innymi szczeblami decyzyjnymi. Ponieważ miasta te stanowią ogniwo pośrednie między gminą a województwa zakładano, że zakres współpracy pomiędzy jednostkami publicznymi różnych szczebli będzie dość szeroki. Założenie takie wynikało stąd, iż żaden urząd (miasta, gminy, powiatu, województwa) nie ma samoistnej władzy i możliwości podejmowania decyzji. Urzędy stanowią jedynie struktury, które służą do realizacji zadań nałożonych ustawami na poszczególne organy administracji publicznej. W tym punkcie badania zastanawiano się także jaka jest rola interesariuszy w decydowaniu o rodzaju i charakterze dostarczanych świadczeń (rys. 5).

Choć zakładano współpracę między szczeblami decyzyjnymi w sektorze publicznym, to wyniki badań niestety uwiarydlały inny obraz praktyki samorządowej. Wskazały na brak współpracy pomiędzy szczeblami decyzyjnymi. Fakt ten może stanowić odpowiedź na częstą nieefektywność realizacji zadań publicznych, wynikającą z braku koordynacji między jednostkami odpowiedzialnymi za tworzenie dostępności świadczeń publicznych. Taki stan rzeczy potwierdza 54% respondentów. Dziwi także opinia respondentów o braku występowania jednostek pośredniczących (np. finansujących między jednostkami sektora publicznego, a beneficjentami). A ich istnienie wydaje się rzeczą nader oczywistą – wynika to z faktu, że powiaty, gminy, a nawet województwa dysponują jedynie ograniczonymi zasobami własnymi i wymagają wsparcia ze strony nie tylko państwa, ale partycypacji społecznej.

Z wypowiedzi respondentów wynika także, że nie doceniają oni roli interesariuszy i ich potrzeb w określaniu oferty świadczeń publicznych. Taki stan rzeczy jest poniekąd wskazaniem na pośrednią rolę poziomu politycznego. To na tym szczeblu określane są priorytety programów działania, przekazywanych do realizacji w formie rozporządzeń. Niestety przez administrację publiczną mieszkańcy ciągle jeszcze nie są traktowani jako klienci, których potrzeby należy zaspokajać. Wskazuje na to ponad połowa ankietowanych. Aż 61% z nich jest zdania, że usługi publiczne nie są dostarczane zgodnie z potrzebami mieszkańców. 28% badanych twierdzi

Rys. 5. Zakres współpracy powiatów z innymi szczeblami decyzyjnymi i rola interesariuszy w decydowaniu o rodzaju i charakterze dostarczanych świadczeń.



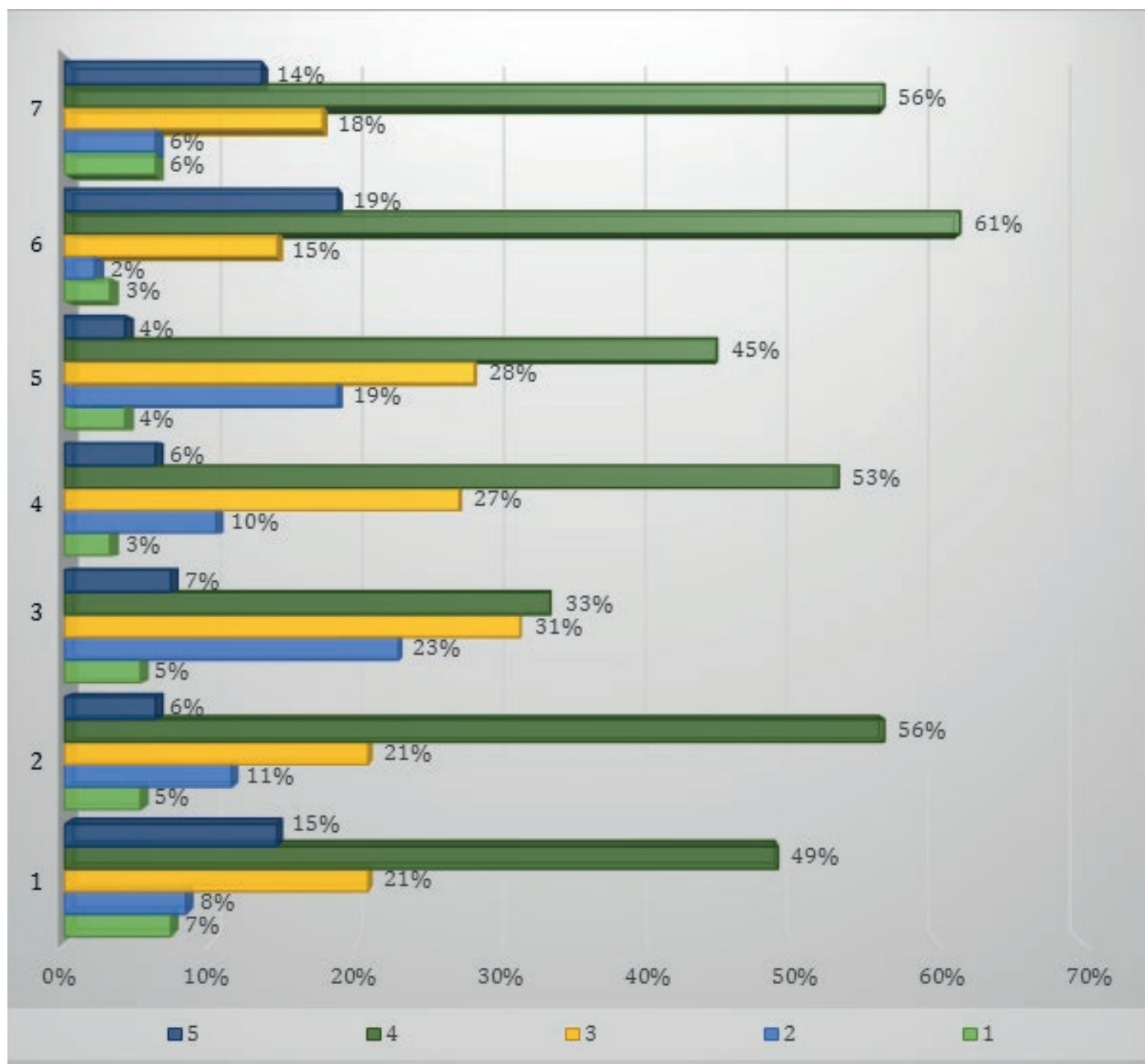
- 1) Partycypacja podmiotów różnych szczebli decyzyjnych - hierarchiczność realizacji zadań publicznych
- 2) Występowanie instytucji pośredniczących między podmiotami sektora publicznego a obywatelami
- 3) Zadania publiczne realizowane są z inicjatywy interesariuszy
- 4) Usługi publiczne dostarczane zgodnie z potrzebami mieszkańców
- 5) W oferowaniu świadczeń publicznych dominuje orientacja efektywnościowa, zorientowana na redukcję kosztów
- 6) Celem zastosowania logistyki w sektorze publicznym powinna być optymalizacja czasu realizacji zadań, kosztów i jakości
- 7) Za dostarczenie usług publicznych odpowiedzialny jest samorząd terytorialny

1 - całkowicie się zgadzam, 5 - całkowicie się nie zgadzam  
 Źródło: opracowanie własne

jednak, że rodzaj zadań publicznych dostarczanych obywatelom inicjowany jest przez samych interesariuszy.

W badaniach zastanawiano się także jakie charakterystyki łańcucha tworzenia wartości publicznej respondenci uważają za istotne (pyt. 2). Dlatego poproszono ich, aby ustosunkowali się do kilku stwierdzeń opisujących taki łańcuch. Wyniki przedstawiają rys. 6 i 7. Dokonano podziału ocen ze względu na charakter miast (powiatowe, na prawach powiatu) i ich wielkość.

Rys. 5. Zakres współpracy powiatów z innymi szczeblami decyzyjnymi i rola interesariuszy w decydowaniu o rodzaju i charakterze dostarczanych świadczeń.

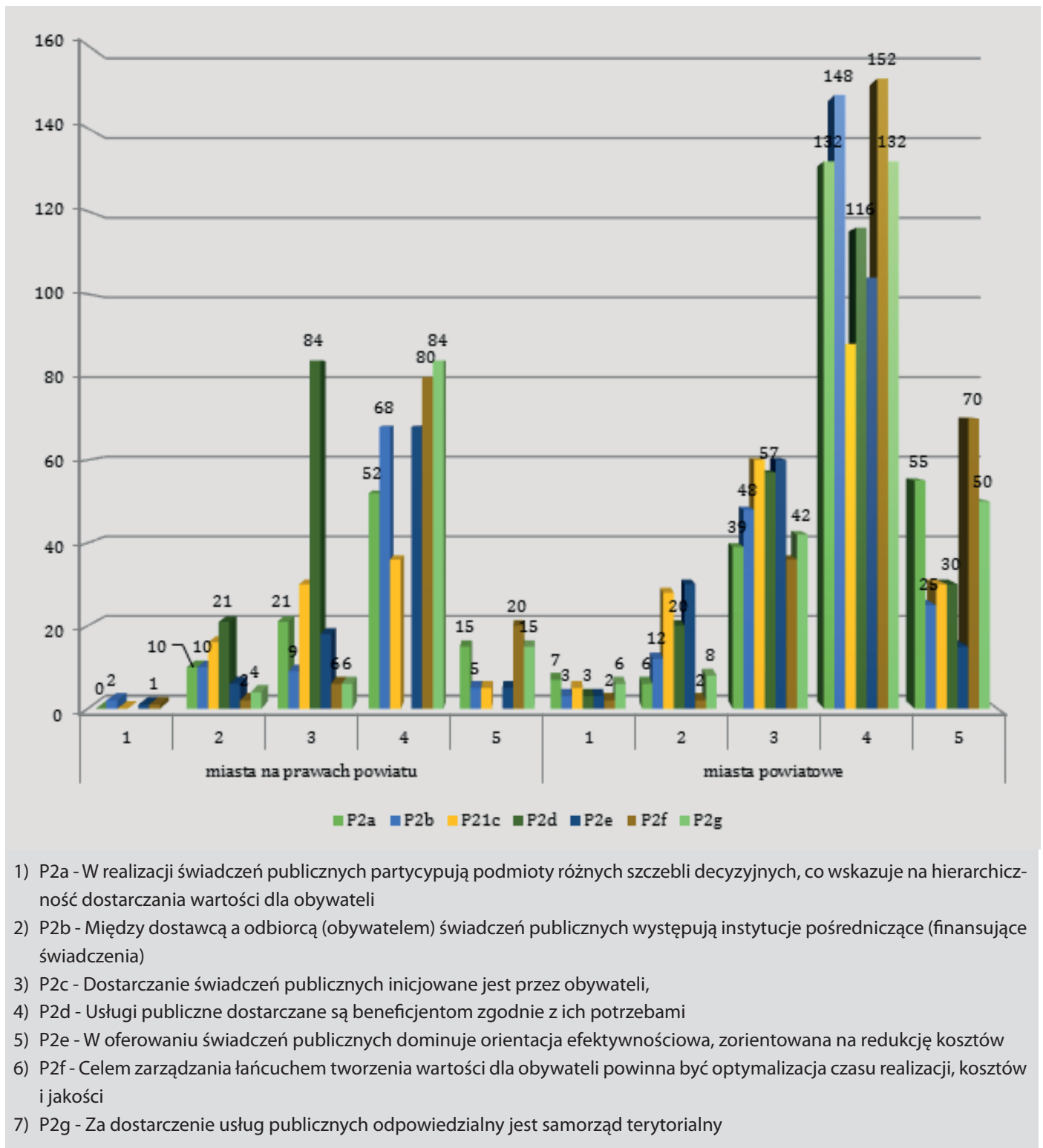


- 1) partycypacja podmiotów różnych szczebli decyzyjnych - hierarchiczność realizacji zadań publicznych
- 2) Występowanie instytucji pośredniczących między podmiotami sektora publicznego a obywatelami
- 3) Zadania publiczne realizowane są z inicjatywy interesariuszy
- 4) Usługi publiczne dostarczane zgodnie z potrzebami mieszkańców
- 5) W oferowaniu świadczeń publicznych dominuje orientacja efektywnościowa, zorientowana na redukcję kosztów
- 6) Celem zastosowania logistyki w sektorze publicznym powinna być optymalizacja czasu realizacji zadań, kosztów i jakości
- 7) Za dostarczenie usług publicznych odpowiedzialny jest samorząd terytorialny

1 - całkowicie się zgadzam, 5 - całkowicie się nie zgadzam

Źródło: opracowanie własne

Rys. 6. Postrzeganie atrybutów łańcucha tworzenia wartości publicznej przez respondentów w miastach powiatowych i na prawach powiatu

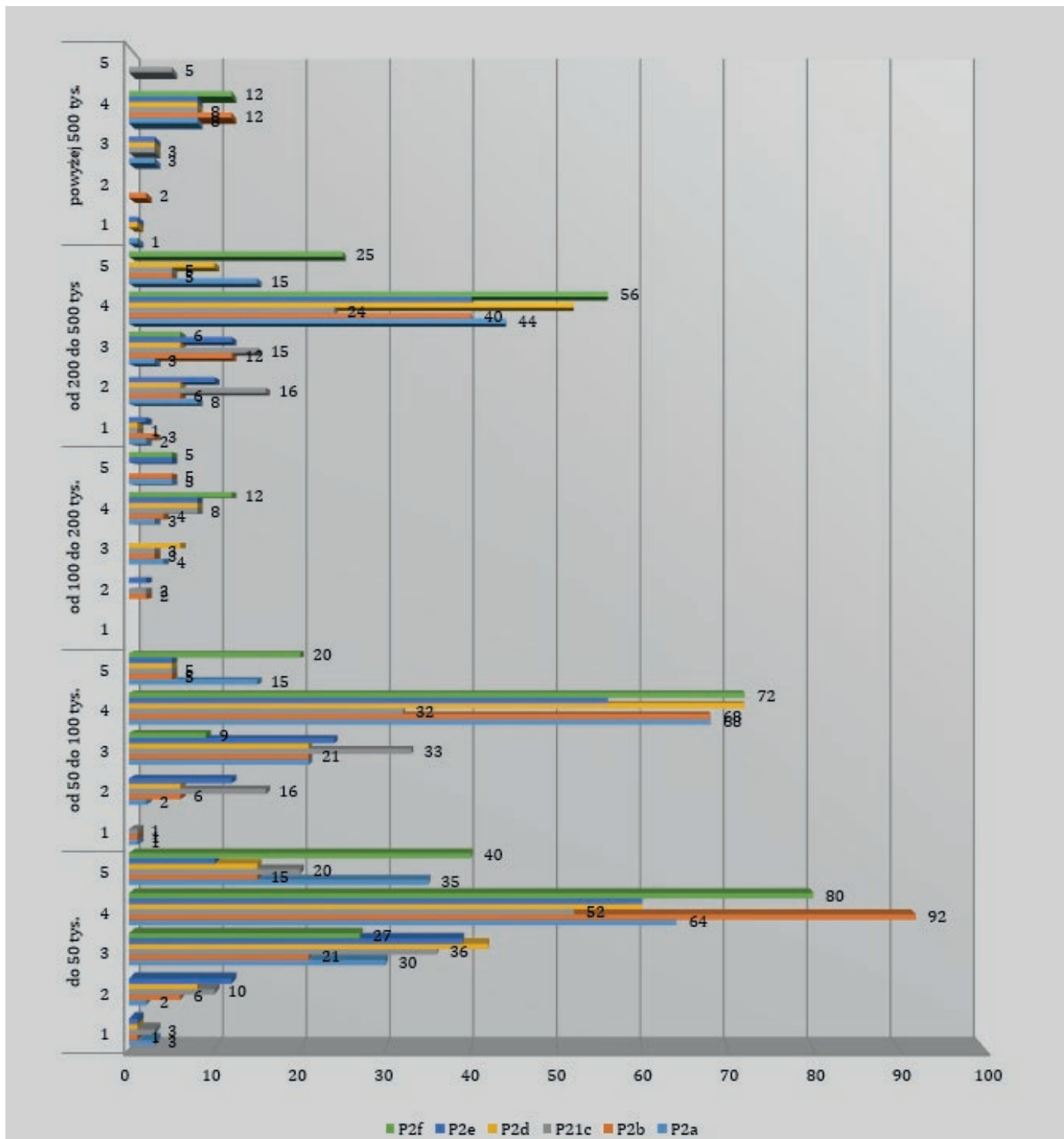


- 1) P2a - W realizacji świadczeń publicznych partycypują podmioty różnych szczebli decyzyjnych, co wskazuje na hierarchiczność dostarczania wartości dla obywateli
- 2) P2b - Między dostawcą a odbiorcą (obywatелем) świadczeń publicznych występują instytucje pośredniczące (finansujące świadczenia)
- 3) P2c - Dostarczanie świadczeń publicznych inicjowane jest przez obywateli,
- 4) P2d - Usługi publiczne dostarczane są beneficjentom zgodnie z ich potrzebami
- 5) P2e - W oferowaniu świadczeń publicznych dominuje orientacja efektywnościowa, zorientowana na redukcję kosztów
- 6) P2f - Celem zarządzania łańcuchem tworzenia wartości dla obywateli powinna być optymalizacja czasu realizacji, kosztów i jakości
- 7) P2g - Za dostarczenie usług publicznych odpowiedzialny jest samorząd terytorialny

1 - całkowicie się zgadzam, 5 - całkowicie się nie zgadzam

Źródło: opracowanie własne

Rys. 7. Postrzeganie atrybutów łańcucha tworzenia wartości publicznej przez respondentów w zależności od wielkości miasta



- 1) P2a - W realizacji świadczeń publicznych partycypują podmioty różnych szczebli decyzyjnych, co wskazuje na hierarchiczność dostarczania wartości dla obywateli
- 2) P2b - Między dostawcą a odbiorcą (obywatелем) świadczeń publicznych występują instytucje pośredniczące (finansujące świadczenia)
- 3) P2c - Dostarczanie świadczeń publicznych inicjowane jest przez obywateli,
- 4) P2d - Usługi publiczne dostarczane są beneficjentom zgodnie z ich potrzebami
- 5) P2e - W oferowaniu świadczeń publicznych dominuje orientacja efektywnościowa, zorientowana na redukcję kosztów
- 6) P2f - Celem zarządzania łańcuchem tworzenia wartości dla obywateli powinna być optymalizacja czasu realizacji, kosztów i jakości
- 7) P2g - Za dostarczenie usług publicznych odpowiedzialny jest samorząd terytorialny

1 - całkowicie się zgadzam, 5 - całkowicie się nie zgadzam

Źródło: opracowanie własne



### 3.3. Zakres współpracy sektora publicznego z podmiotami zewnętrznymi (w tym prywatnymi)

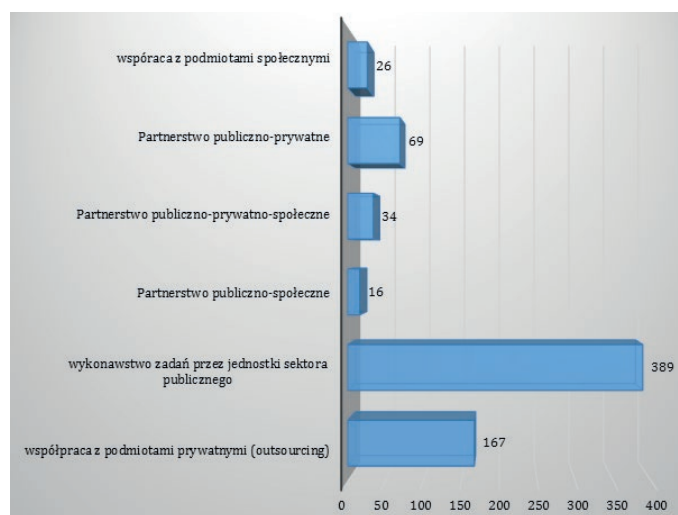
Tworzenie oferty usług publicznych, choć jest zadaniem własnym administracji samorządowej, to nie musi być przez nią wykonywane samodzielnie. Wynika to z koncepcji państwa gwarantującego. Tm samym sektor publiczny ma zagwarantować dostępność usług, zgodnie ze słownikiem języka polskiego zapewnić oznacza sprawić, że coś się stanie lub ktoś uzyska coś. To daje jednostkom samorządowym w zasadzie nieograniczone prawa korzystania z zewnętrznych wykonawców. Z jednym zastrzeżeniem – zachowaniem pełniej odpowiedzialności za zaspokojenie potrzeb społeczeństwa. To skutkuje możliwością zlecenia wykonawstwa zadań wyspecjalizowanym podmiotom, jednak nie całkowitego ich przekazania. I tutaj otwierają się możliwości zastosowania logistyki publicznej – zewnętrzne wykonawstwo zadań przez jednostki sektora prywatnego, które wykonają lepiej, sprawniej, efektywniej. Dlatego niezmiernie ważnym aspektem funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jest współpraca z podmiotami zewnętrznymi, zarówno w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jak i outsourcingu. Konieczność współpracy wynika ze wspomnianej już konieczności gwarantowania dostępności świadczeń publicznych przez organa samorządowe, a niekiedy ich samodzielnej realizacji. Ponadto podmioty sektora prywatnego dysponują niejednokrotnie znacznie większymi kompetencjami do wykonawstwa zadań, które nie należą do kluczowych kompetencji podmiotów sektora publicznego. Co do tego, że za zagwarantowanie i dostarczenie usług publicznych odpowiedzialne są jednostki sektora publicznego odpowiedniego szczebla większość respondentów nie miała wątpliwości. Uważało tak prawie 70% ankietowanych.

Starając się określić zakres współpracy podmiotów sektora publicznego z partnerami zewnętrznymi poproszono respondentów o udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące sposobu realizacji różnych zadań. Respondenci każdemu rodzajowi zadania przypisywali formę ich wykonawstwa (np. w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego czy outsourcingu). Pytanie było wielokrotnego wyboru. Z analizy uzyskanych danych wynika, że większość zadań publicznych jednostki samorządowe ciągle jeszcze realizują samodzielnie, a jedynie niewiele przekazuje zewnętrznym zleceniobiorcom (rys. 8). W efekcie partnerstwo publiczno-prywatne nie należy do powszechnie stosowanych form wykonawstwa zadań publicznych. Tak niewielki odsetek odpowiedzi potwierdzających wykorzystanie w praktyce partnerstwa publiczno-prywatnego nieco dziwi. Obserwacja funkcjonowania sektora publicznego pozwala bowiem stwierdzić, że wykorzystywanie wiedzy i kapitału prywatnego do realizacji inwestycji publicznych jest coraz powszechniejsze. Istotą takiego partnerstwa jest niewątpliwie podział zadań i ryzyka między podmiot publiczny i inwe-

stora prywatnego. Na ogół partnerstwo publiczno-prawne (PPP) stosuje się do tych form współpracy między organami administracji samorządowej a sektorem prywatnym, które mają na celu realizację szeroko pojętego dobra publicznego. PPP częste zastosowanie znajduje przy realizacji stosunkowo dużych projektów, których celem jest wykonywanie zadań użyteczności publicznej i wychodzenie naprzeciw oczekiwaniom użytkowników. Sektor prywatny zobowiązany jest do sfinansowania i przeprowadzenia całości (lub znacznej części) inwestycji oraz świadczenia w oparciu o nowo powstałą infrastrukturę usług (zarządzania/utrzymania), przy jednoczesnym czerpaniu z tego tytułu pożytków pochodzących – w zależności od charakteru projektu – bezpośrednio od strony publicznej bądź od osób trzecich korzystających z przedmiotu partnerstwa.

Choć korzyści z zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego są niezaprzeczalne, to ciągle jeszcze niewielkiego jego zastosowania upatrywać można nie tylko w znacznych kosztach pozyskiwanego kapitału przez partnera prywatnego, ale przede wszystkim w obawach sektora publicznego przez utratą możliwości bezpośredniego zarządzania projektem i długoterminowym charakterem umowy, z którego wynika znaczne ryzyko. Sektor publiczny zapewne obawia się także, że podział ryzyka będzie z niekorzyścią dla niego, co może skutkować posądzeniem o niegospodarność. Nie bez znaczenia wydają się także obawy przed zagrożeniem wykonalności projektu w przypadku upadłości partnera prywatnego.

Rys. 8. Zakres współpracy sektora publicznego z podmiotami zewnętrznymi



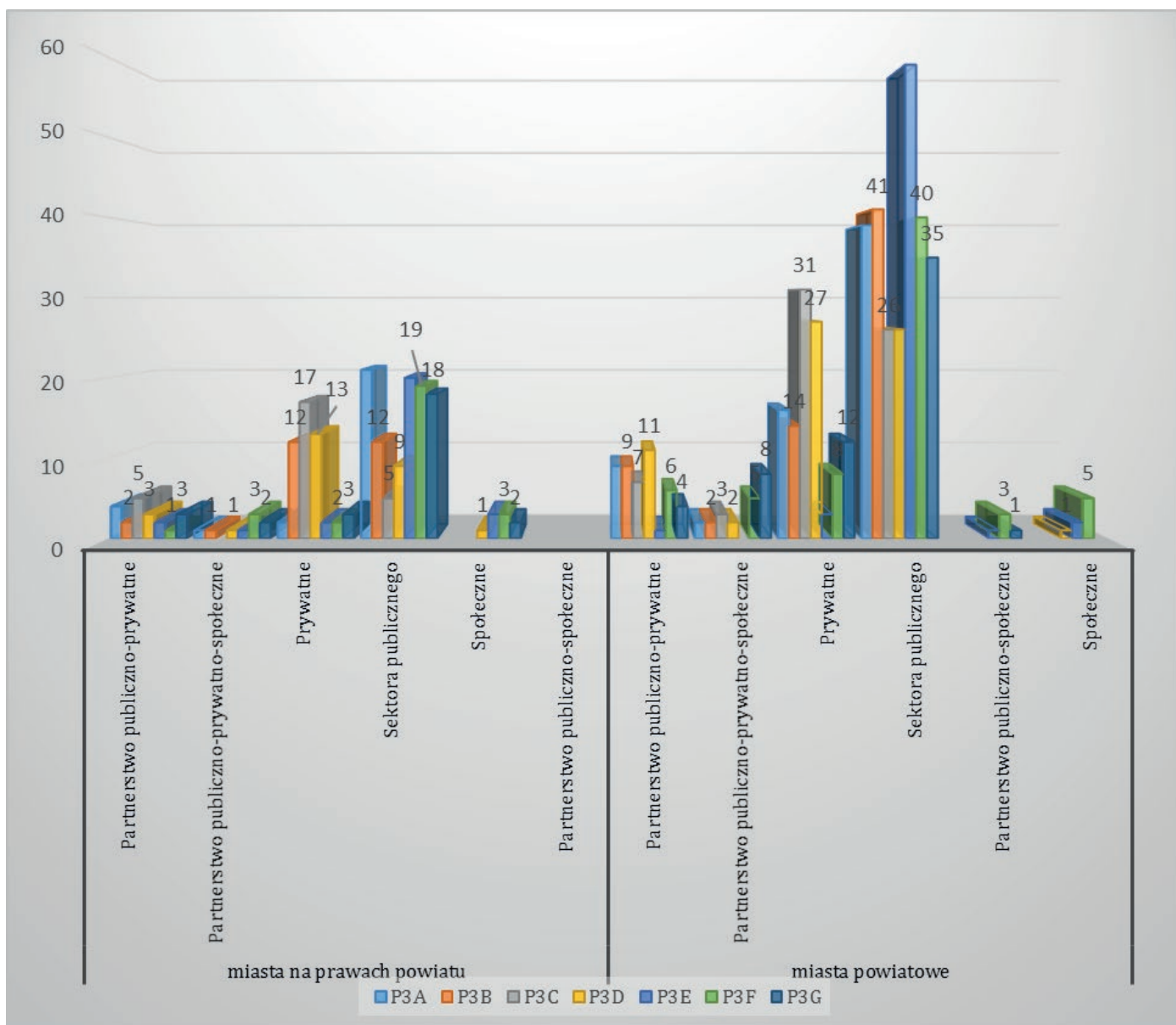
Źródło: opracowanie własne

Najbardziej stosowaną formą partnerstwa jest współpraca z podmiotami społecznymi, a taki rodzaj partnerstwa jest kwintesencją konstytucyjnej zasady pomocniczości. Oznacza konieczność nadania odpowiedniego znaczenia inicjatywom obywatelskim, z udziałem instytucji pozarządowych.

Sektor publiczny może współpracować z podmiotami zewnętrznymi w zasadzie w realizacji każdego rodzaju zadań, od tych dotyczących zaopatrzenia podmiotów publicznych, poprzez zagospodarowanie odpadów, świadczenie usług w zakresie komunikacji publicznej, aż po budowę i rozbudowę infrastruktury logistycznej.

Zakres współpracy sektora publicznego z podmiotami zewnętrznymi (pyt. 3) w zależności od charakteru i wielkości miasta prezentują rys. 9 i 10.

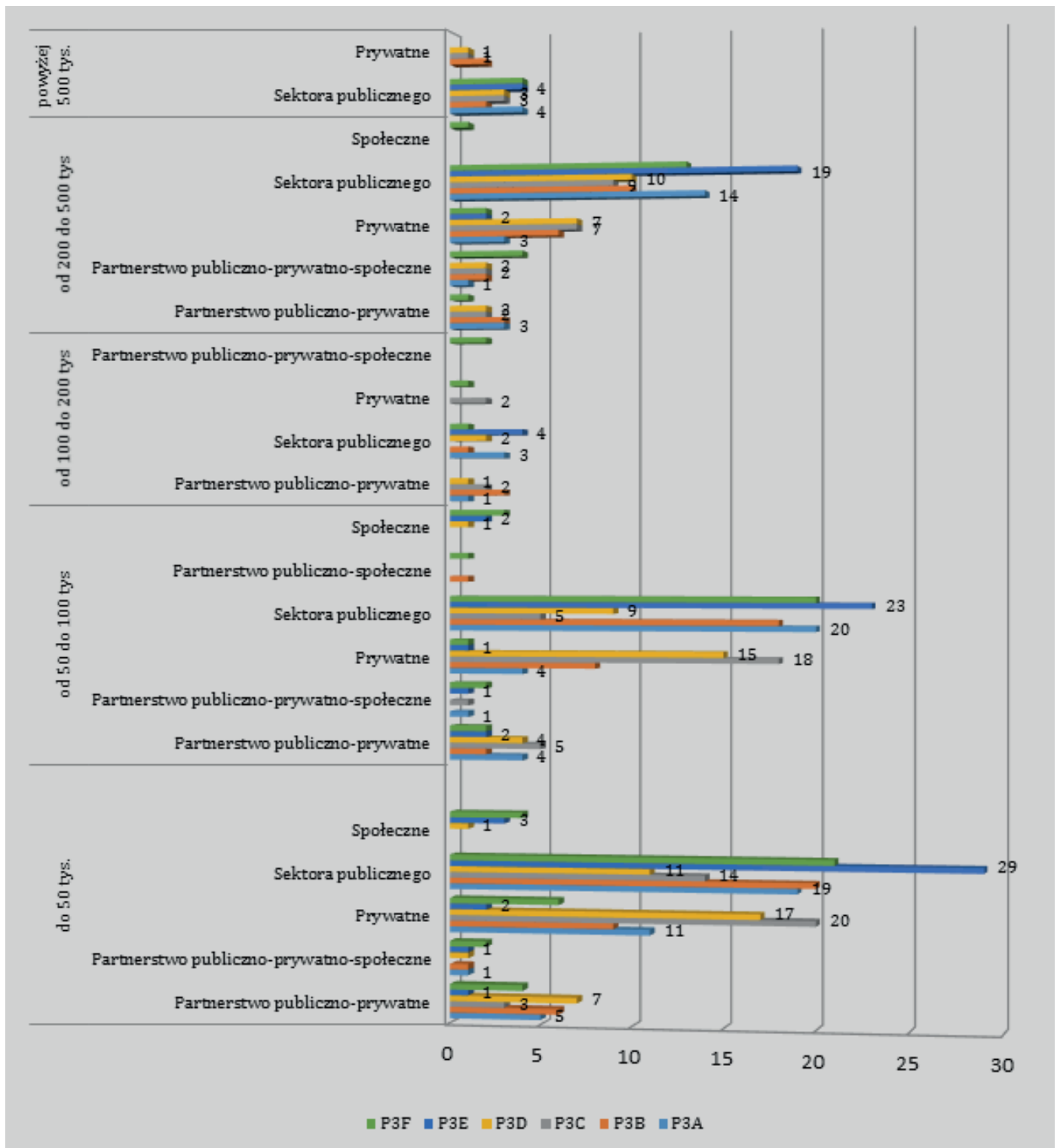
Rys. 9. Zakres partycypacji podmiotów zewnętrznych w realizacji zadań publicznych w miastach powiatowych i na prawach powiatu



- 1) P3A - Świadczenie usług w zakresie transportu miejskiego
- 2) P3B - Zagospodarowania odpadów
- 3) P3C - Zaopatrzenia podmiotów publicznych (w tym administracji samorządowej),
- 4) P3D - Budowy i rozbudowy infrastruktury logistycznej
- 5) P3E - Zagwarantowanie bezpieczeństwa mieszkańców
- 6) P3F - Prowadzenie placówek oświatowych
- 7) P3G - Prowadzenie domów pomocy społecznej i opieki nad rodziną

Źródło: opracowanie własne

Rys. 10. Zakres partycypacji podmiotów zewnętrznych w realizacji zadań publicznych w zależności od wielkości miasta

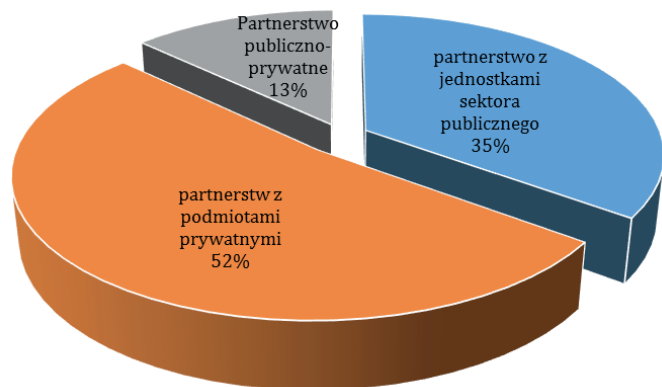


- 1) P3A - Świadczenie usług w zakresie transportu miejskiego
- 2) P3B - Zagospodarowania odpadów
- 3) P3C - Zaopatrzenia podmiotów publicznych (w tym administracji samorządowej),
- 4) P3D - Budowy i rozbudowy infrastruktury logistycznej
- 5) P3E - Zagwarantowanie bezpieczeństwa mieszkańców
- 6) P3F - Prowadzenie placówek oświatowych
- 7) P3G - Prowadzenie domów pomocy społecznej i opieki nad rodziną

Źródło: opracowanie własne

Analizując bliżej współpracę sektora publicznego w realizacji różnych zadań należy zauważyć, że w przypadku procesów zaopatrzenia najczęściej sektor publiczny przekazuje ich realizację podmiotom prywatnym w ramach outsourcingu (rys. 11).

Rys. 11. Formy realizacji procesów zaopatrzenia w podmiotach sektora publicznego



Źródło: opracowanie własne

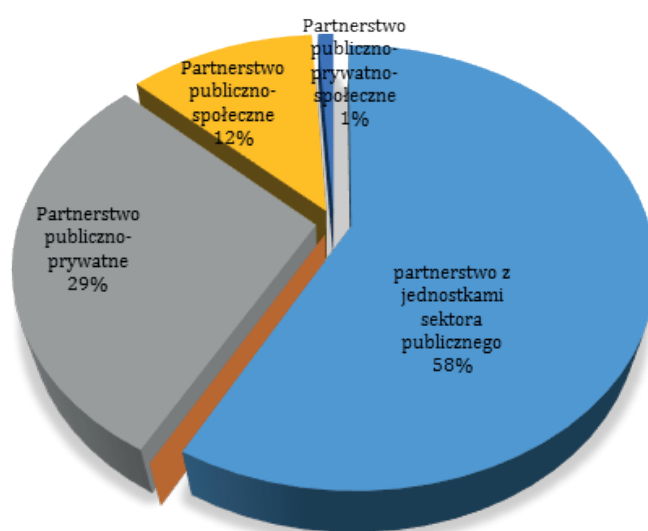
Przekazanie wykonawstwa procesów zaopatrzeniowych na zewnątrz pozwala na znaczną redukcję kosztów rzeczowych. W samych tylko szpitalach potencjał ten waha się na poziomie 20-25%. A to stanowi wartość 3,6 do 4,5 mld Euro<sup>38</sup>. Z badań przeprowadzonych przez Instytut A.T. Kearneya oraz Niemiecki Instytut Lecznictwa (DKI) wynika, że dzięki optymalizacji procesów zaopatrzeniowych można uzyskać dodatkowe oszczędności na poziomie prawie 20% ogólnych kosztów realizacji procesów. Jeżeli wartości te odniesie się do ogólnych kosztów utrzymania szpitala wartość oszczędności kształtować się będzie na poziomie 6,6 do 8,3%. Do tego dochodzą jeszcze zmonopolizowane struktury dostawców medycznych, co sprawia, że szpitale dokonują wyboru dostawców na warunkach rynkowych, wybierając najczęściej najtańszego oferenta. Jedną z możliwości optymalizacji logistyki zaopatrzenia jest tworzenie kooperacji pozwalających na konsolidację zakupów. Na dojrzałych rynkach proces ten inicjowany jest poprzez tworzenie się Grup Zakupowych, których celem jest agregowanie popytu wielu podmiotów. Daje to większą siłę przetargową wobec dostawców. W konsekwencji możliwe jest osiągnięcie efektów w postaci m.in. niższych cen zakupu, lepszych warunków obsługi i standaryzacji oraz unifikacji asortymentu wykorzystywanego przez różne podmioty.

Dążenie do wzrostu efektywności zakupów sprawia, że często przekazywane są też zewnętrznemu operatorowi logistycznemu i realizowane w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. W tym przypadku prywatny zleceniobiorca może przejąć na siebie m.in. wykonawstwo wszelkich czyn-

ności administracyjnych, choć współpraca z operatorem logistycznym nie musi ograniczać się tylko do czynności zakupowych, ale może obejmować szereg innych, jak np. consulting finansowy i zarządczy. Ta forma partnerstwa w procesach zakupowych jest jednak rzadko wykorzystywana w praktyce sektora publicznego (zaledwie 13% odpowiedzi).

Nieco inaczej wygląda sytuacja w przypadku zagospodarowania odpadów (rys. 12). Tutaj najczęściej zadanie to realizują podmioty sektora publicznego, a prawie 1/3 ankietyowanych stwierdziła, że w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, a 23%, że współpracuje z podmiotami społecznymi.

Rys. 12. Formy współpracy w procesie zagospodarowania odpadów komunalnych



Źródło: opracowanie własne

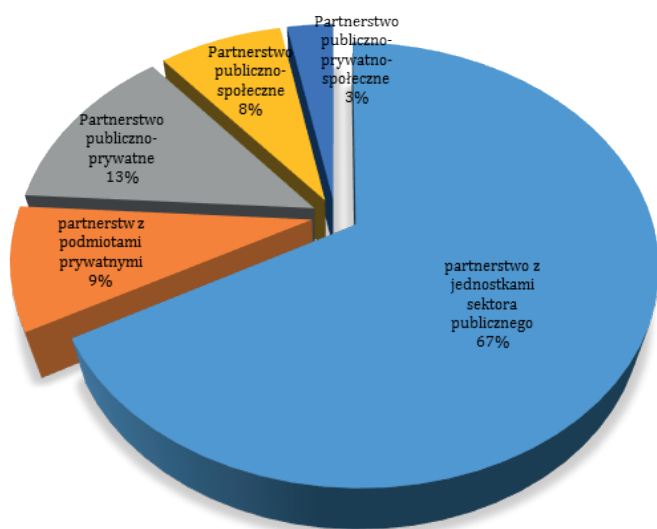
Jeszcze inny obraz współpracy rysuje się w przypadku prowadzenia placówek oświatowych (rys. 13). Tutaj wachlarz podmiotów zewnętrznych, które realizują ten rodzaj zadań publicznych jest bardzo szeroki. Usługi edukacyjne realizowane są w największym stopniu przez podmiot sektora publicznego (67%), choć niemała część wykonywana jest przez podmioty zewnętrzne, w tym prywatne i społeczne. Wskazuje to na fakt, że w Polsce istnieje szereg szkół, które utrzymywane są z pieniędzy prywatnych i społecznych. Potwierdzają to także dane GUS, z których wynika, że w roku szkolnym 2016/17 szkoły niepubliczne stanowiły 14% wszystkich placówek. Każda szkoła niepubliczna, by móc prowadzić działalność edukacyjną musi być wpisana do ewidencji placówek i szkół niepublicznych, prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Znaczna część z nich dysponuje uprawnieniami szkół publicznych, co oznacza, że realizują one podstawę programową szkół publicznych. Stosują także powszechnie obowiązujący system ocen, a kontrolę nad nimi sprawuje kuratorium oświaty.

Ważnym zadaniem publicznym jest także świadczenie usług w zakresie transportu miejskiego. Tutaj najważniejsze

<sup>38</sup> Deutsches Krankenhausinstitut & A.T. Kearney, *Best Practice in der Beschaffung im Krankenhaus*, Studie 2010, s.

jest zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania transportu publicznego, w zakresie identyfikacji i ustalenia niezbędnych standardów. Kluczowe są normy techniczne punktów przesiadkowych i taboru oraz zasady funkcjonowania zintegrowanych punktów przesiadkowych, ułatwiających podróżowanie w obrębie miasta (i nie tylko). Ważne jest także wsparcie podmiotów prywatnych w zakresie systemów taryfowo-biletowych, zintegrowanego systemu informacyjnego dla pasażerów czy sterowania ruchem.

Rys. 13. Prowadzenie placówek oświatowych



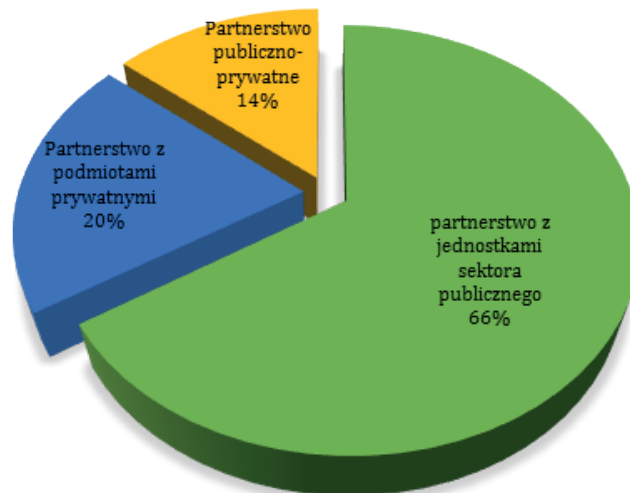
Źródło: opracowanie własne

Mając powyższe na uwadze przekazanie tworzenia dostępności komunikacyjnej prywatnym operatorom czy przewoźnikom wydaje się alternatywą niemal oczywistą (rys. 14). Zabieg taki sprawia, że podmioty prywatne są, choć częściowo, współodpowiedzialne za miasto i jego funkcjonowanie. Tym samym, to one przejmują inicjatywę współkreowania zachowań komunikacyjnych przez poszerzanie i uatrakcyjnianie oferty. Realizacja zadań transportowych odbywa się na zasadach konkurencji regulowanej, z uwzględnieniem zasad ustawowych oraz potrzeb zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego. Zadania te mają charakter długookresowy i dlatego ich wykonawstwo powinno odbywać się na podstawie umów, na zasadzie analogicznej jak w przypadku logistyki kontraktowej.

Realizacja zadań transportowych przez zewnętrznych zleceńbiorców ma w Polsce już długą tradycję, gdyż już od roku 1992 prywatny przewoźnik świadczy w Warszawie miejskie i podmiejskie usługi transportowe, a od maja 2008 roku – w Krakowie. Prywatna spółka transportowa Warbus z siedzibą w Warszawie też od wielu już lat obsługuje gminne linie autobusowe w Murowanej Goślinie, Lesznowoli pod Warszawą, a wcześniej w gminie Elk i przewozy na liniach hipermarketowych w Warszawie. Natomiast przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej sp. zoo. zajmuje się usługami związanymi

z rozkładowym transportem pasażerskim i transportem w komunikacji miejskiej; świadczy usługi na terenie Gdańska, Sopotu, Gdyni i gmin przyległych.

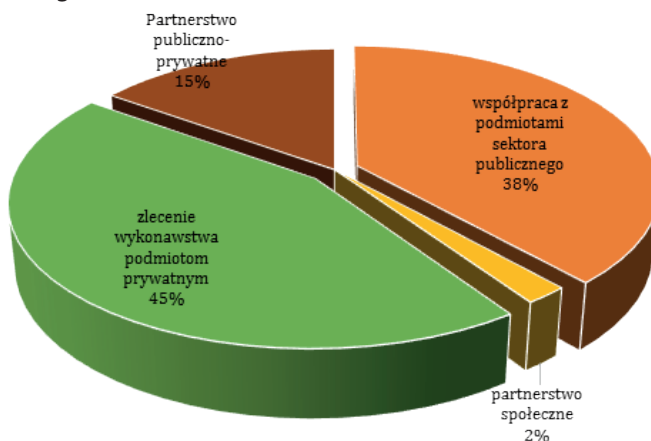
Rys. 14. Forma świadczenia usług w zakresie transportu publicznego



Źródło: opracowanie własne

Tworzenie oferty transportu publicznego jest powiązane z koniecznością budowy i rozbudowy infrastruktury logistycznej, zarówno liniowej, jak i punktowej. Zadania te również w praktyce sektora publicznego realizowane są we współpracy z podmiotami zewnętrznym, najczęściej z podmiotami prywatnymi lub ramach partnerstwa publiczno-privatnego (rys. 15). Przykładem są m.in. konsorcja, które angażowane są przy budowie autostrad. W takiej formie powstaje autostrada A2, której odcinek między Strykowem a Konotopą buduje konsorcjum firm Boegl&Krysl i Dolnośląskie Surowce Skalne. Natomiast północny odcinek autostrady A1 (Gdańsk – Toruń) powstaje w ramach partnerstwa publiczno-privatnego, zawartego zostało między stroną rządową a przedsiębiorstwem GTC S.A.

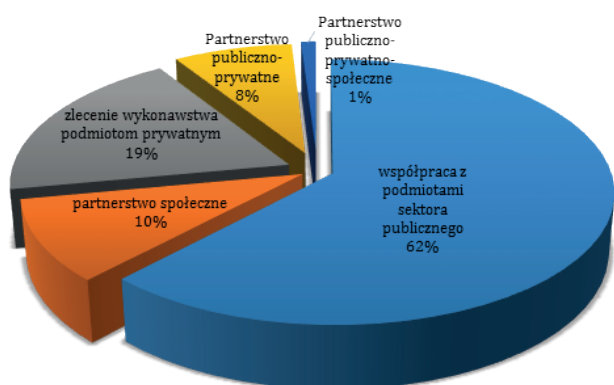
Rys. 14. Forma świadczenia usług w zakresie transportu publicznego



Źródło: opracowanie własne

Podobne tendencje obserwowane są również w innych jednostkach sektora publicznego, jak np. w opiece społecznej, gdzie funkcjonują m.in. rodzinne domy dziecka. Te de facto są przedsiębiorstwami prywatnymi realizującymi funkcje usługowe na zlecenie administracji samorządowej. I choć ciągle jeszcze większość tego rodzaju placówek prowadzona jest przez jednostki sektora publicznego, to obserwujemy coraz częstsze przekazywanie ich podmiotom prywatnym (19%), czy realizowanie w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, a nawet we współdziałaniu organizacji społecznych (rys. 16).

Rys.16. Prowadzenie domów pomocy społecznej i opieki nad rodziną



Źródło: opracowanie własne

Zestawienie zbiorcze form współpracy z podmiotami zewnętrznymi przy realizacji różnych zadań publicznych przedstawia rys 17.

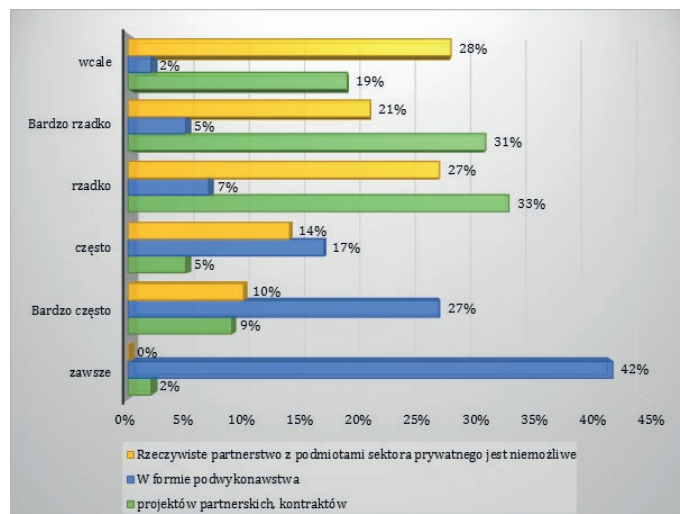
Rys. 17. Formy współpracy sektora publicznego z podmiotami zewnętrznymi w realizacji zadań publicznych



Źródło: opracowanie własne

Dążąc do identyfikacji formy współpracy jednostek sektora publicznego z podmiotami zewnętrznymi zapytano, czy jest ona realizowana w formie podwykonawstwa, kontraktów, czy też jest to rzeczywiste partnerstwo. Z analizy uzyskanych danych (rys. 18) wynika, że rzeczywiste partnerstwo jest bardzo rzadkie, podobnie jak realizacja zadań publicznych w formie kontraktów. Najpowszechniejsze jest podwykonawstwo. Przyczyn upatrywać należy, jak się wydaje w ułatwieniach, które dzięki podwykonawcy można osiągnąć przy wykonywaniu zadań publicznych. Zasadność podwykonawstwa wynika m.in. z konieczności skorzystania z kompetencji podmiotu zewnętrznego, tak materialnych jak i intelektualnych, którymi nie dysponują podmioty sektora publicznego.

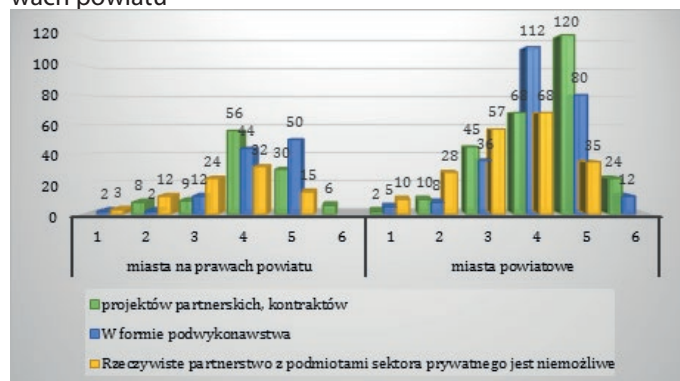
Rys. 18. Forma realizacji zadań publicznych we współpracy z partnerami zewnętrznymi



Źródło: opracowanie własne

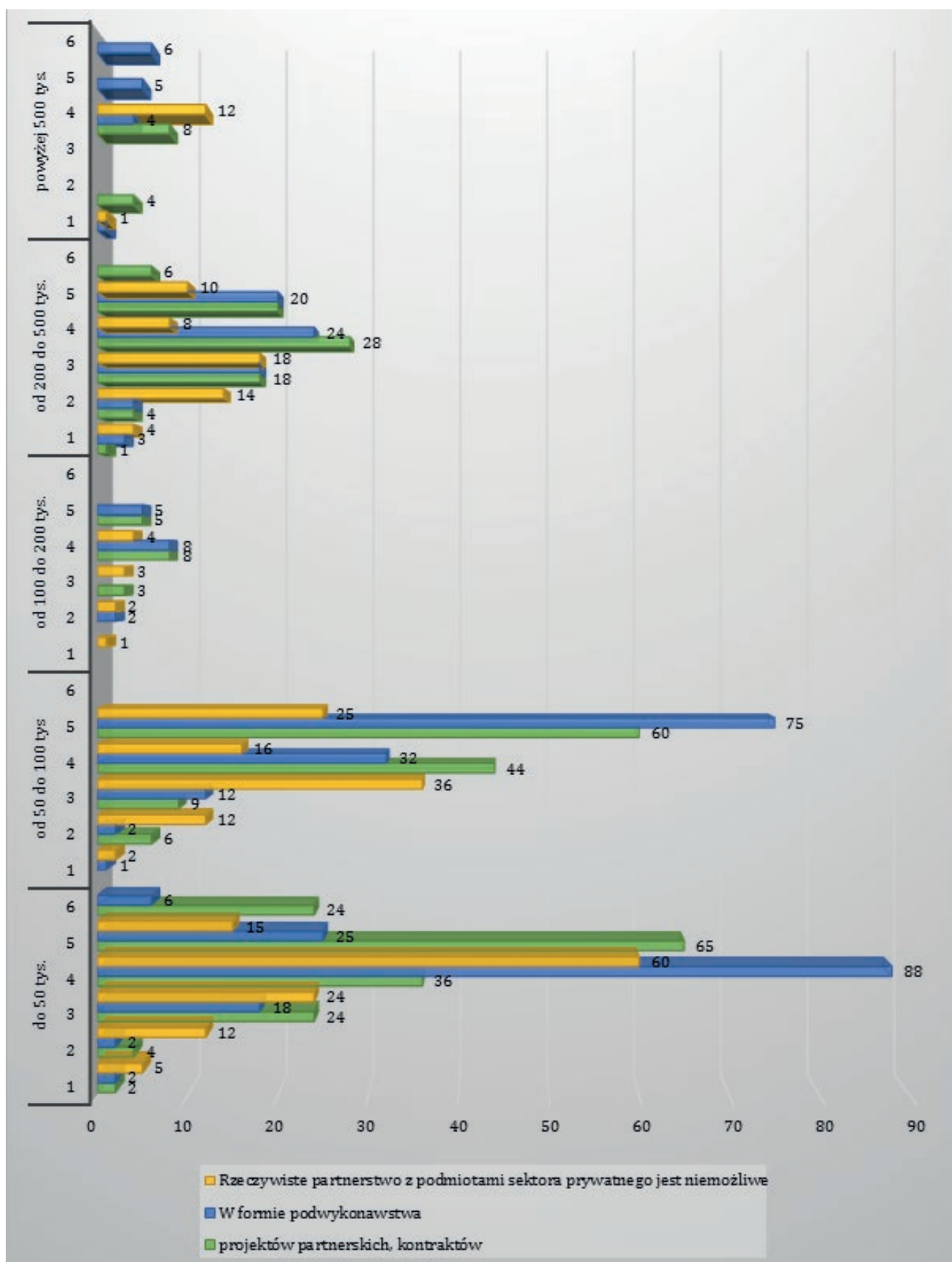
Zestawienie form realizacji zadań publicznych (pyt. 4) w zależności od charakteru i wielkości miasta przedstawiają rys. 19 i 20.

Rys. 18. Forma realizacji zadań publicznych we współpracy z partnerami zewnętrznymi w miastach powiatowych i na prawach powiatu



1 – zawsze, 2 – bardzo często, 3 – często, 4 – rzadko, 5 – bardzo rzadko, 6 - wcale

Rys. 19. Forma realizacji zadań publicznych we współpracy z partnerami zewnętrznymi w miastach powiatowych i na prawach powiatu



1 – zawsze, 2 – bardzo często, 3 – często, 4 – rzadko, 5 – bardzo rzadko, 6 - wcale

Źródło: opracowanie własne

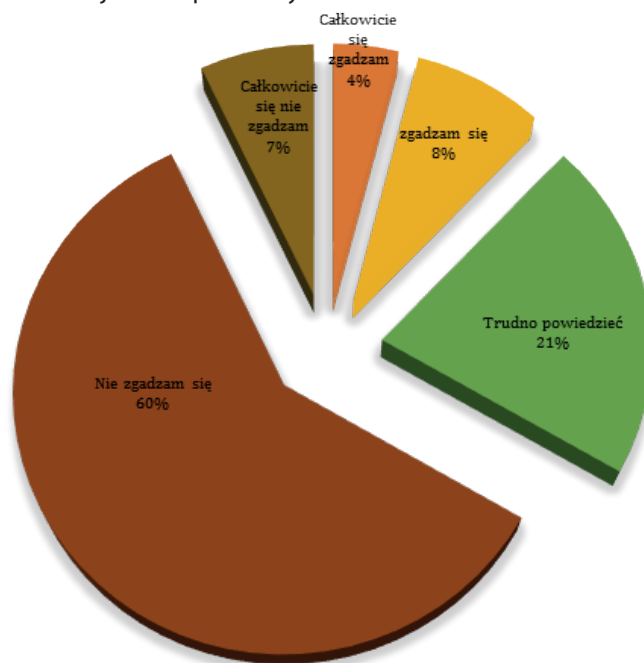
### 3.4. Kryteria doboru dostawców jako warunek sprawnej realizacji logistyki publicznej

Do jednych z kluczowych aspektów funkcjonowania podmiotów gospodarczych należy proces doboru i oceny dostawców. Dzieje się tak, gdyż to niego zależy efektywność całego procesu zaopatrzenia. O wadze i znaczeniu doboru dostawców mogło przekonać się już wiele firm, które w przeszłości stosowały reguły standardowe, a brak szczegółowej ich analizy prowadził do wyboru błędnych rozwiązań. Jednak wraz ze wzrostem konkurencyjności po stronie dostawców i niejednokrotnie kompleksowości procesów zaopatrzenia zarządzający dostrzegli wagę i wpływ dostawców na całokształt ich działalności. Podobnie jest w przypadku sektora publicznego. Wybór dostawców jest gwarantem sprawności realizacji zadań publicznych. Jednak w tym przypadku proces doboru wydaje się być jeszcze bardziej skomplikowany, gdyż podmioty sektora publicznego podlegają innym uwarunkowaniom i uregulowaniom. Dobór dostawcy ograniczony jest prawem zamówień publicznych, co oznacza niejednokrotnie ograniczenia swobody wyboru. Procedura przetargowa zakłada równość szans dla każdego podmiotu, a to oznacza, że np. doświadczenia z dotychczasowej współpracy nie stanowią dodatkowego argumentu na przedłużenie współpracy z dostawcą. Prawo zamówień publicznych niestety często preferuje dostawców oferujących najniższe ceny i ciągle jeszcze stosunkowo rzadko stosuje tryby negocjacyjne.

Należy pamiętać, że proces zakupowy to nie tylko procedura przetargowa, czy projekt zapytania ofertowego, ale konieczność określenia jednoznacznych kryteriów wynikających z planowanego zakupu. Wymaga to ścisłej współpracy z klientami wewnętrznymi, a także umiejętności właściwego przełożenia jego potrzeb na możliwości rynku dostawców oraz dostępnych technologii. Nie bez znaczenia jest także umiejętność implementacji i ocena realizacji. Z obserwacji rynku korporacyjnego wynika, że nawet dojrzałe procesowo organizacje borykają się z problemem braku umiejętności i wiedzy w zakresie profesjonalnego opisu wymogów, gwarantujących właściwą realizację procesów zaopatrzenia. Wynika stąd częste traktowanie zakupów jedynie w kategorii procedur przetargowych. Podobnie jest w sektorze publicznym. I choć każdy zarządzający deklaruje optymalne wybory, to i tak najłatwiej jest im skupić się głównie na elementach cenowych, co znajduje uzasadnienie w konieczności późniejszego „wytłumaczenia” się z dokonanego zakupu i dokumentowania jego zasadności. Koncentracja uwagi jedynie na argumentach cenowych w doborze dostawców jednoznacznie wskazuje na niedoceniając kosztów w całym cyklu trwania inwestycji. To kryterium doboru dostawcy za ważne uznaje jedynie 6%, a aż 64% jest odmiennego zdania (rys. 20). Zgodnie w prawem zamówień publicznych jednostki sektora publicznego mogą korzystać z ceny jako jedynego kryterium doboru

dostawcy, bądź kryterium o wadze przekraczającej 60%. Samorządowcy z tego zapisu chętnie korzystają, odnosząc się z pewną niechęcią do kryteriów pozacenowych. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywać głównie w obawach przed trudnościami w uzasadnieniu wyboru zastosowanego kryterium pozacenowego podczas ewentualnej kontroli. Ponadto ich stosowanie wiąże się z większym ryzykiem kwestionowania prawidłowości ich zastosowania przez dostawców.

Rys. 20. Koszty jako dominujące kryterium doboru partnera w realizacji zadań publicznych



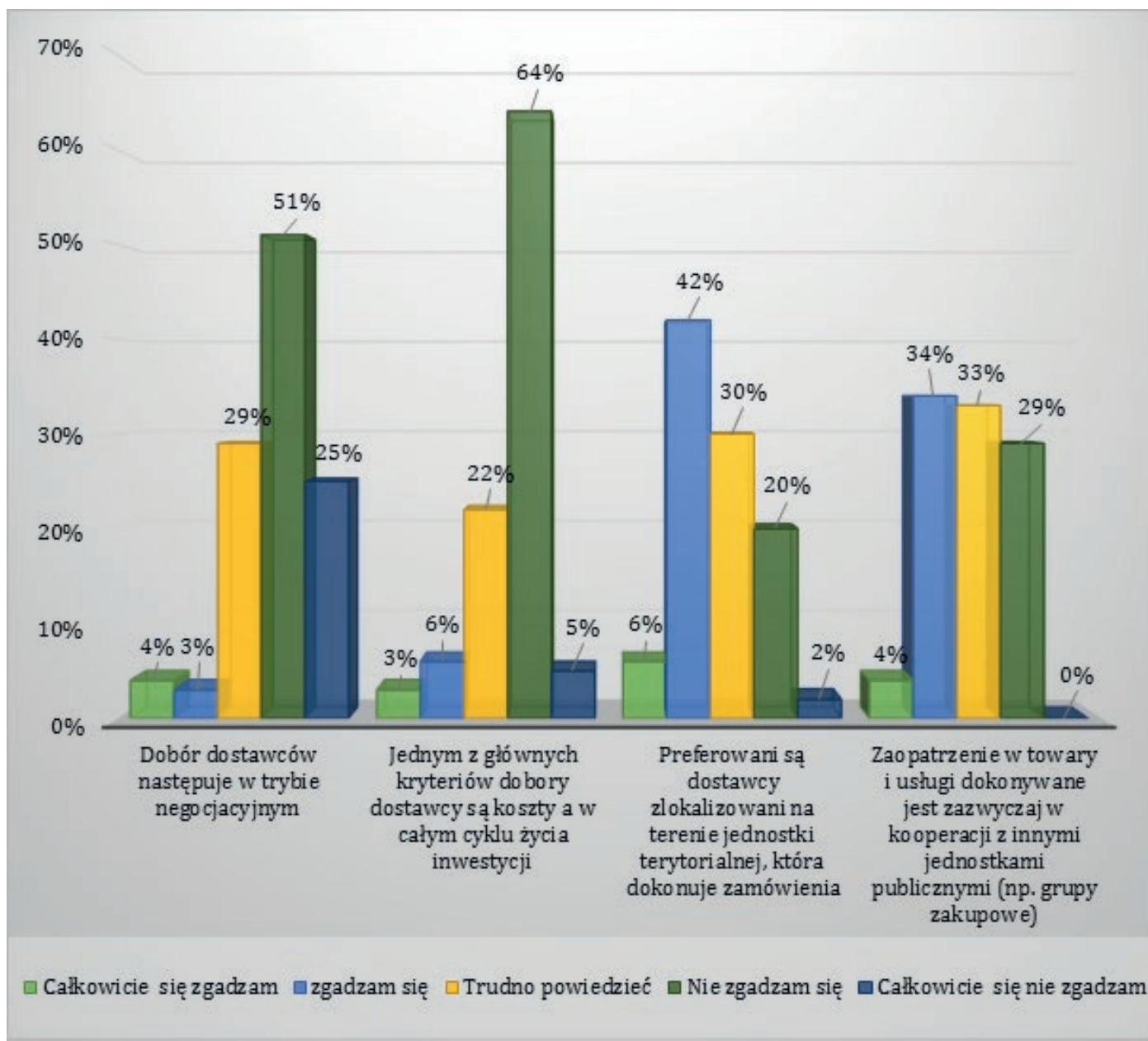
Źródło: opracowanie własne

W uzyskanych wynikach badań potwierdzenie znajdują również ograniczenia w doborze dostawców, którzy rzadko dobierani są w trybach negocjacyjnych. A tryby takie mogłyby dać lepsze efekty, np. w postaci korzystniejszej relacji cena – jakość. Jednak wśród argumentów przemawiających za odstępowaniem od nich jest dłuższy czas potrzebny na dokonanie wyboru oraz konieczność precyzyjnego określenia potrzeb (rys. 21). Niedociągnięcia w tym zakresie mogą prowadzić do późniejszych konfliktów i sporów przy realizacji zadania. Pomimo ewidentnych korzyści trybu negocjacyjnego ciągle jeszcze nie znalazł on uznania samorządowców. Potwierdzają to także dane urzędu zamówień publicznych, z których wynika, że od lat zamówienia udzielane w trybach negocjacyjnych stanowią ułamek procenta. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywać można także w tym, że organizacje publiczne nie starają się kształtować wiedzy u osób odpowiedzialnych za procedury przetargowe, a wymagają od nich tylko i wyłącznie poprawności proceduralnej.

Analizując procedury doboru dostawców można zauważyć także, że respondenci uznają konieczność łączenia się



Rys. 21. Kryteria doboru dostawców



Źródło: opracowanie własne

i dokonywania zakupów w kooperacji z innymi podmiotami. Dzięki temu podmioty sektora publicznego uzyskują większą siłę przetargową, a dzięki temu mogą osiągać lepsze relacje cena – jakość.

Na uwagę wskazuje również fakt, że preferowani są dostawcy zlokalizowani na terenie jednostki terytorialnej wybierającej zleceniobiorcę. Postępowanie takie jest intuicyjnie słuszne, gdyż bliska lokalizacja pozwala m.in. na ograniczenie kosztów transportu. Jednak w procesie doboru należy uwzględnić fakt, że bardziej oddalony dostawca może zaoferować świadczenie wyższej jakości lub niższe ceny, co zrekompensuje wyższe koszty transportu. Należy również zauważyć, że określenie odległości dostawcy od zleceniodawcy w przedmiocie zamówienia publicznego może być niezgodne z zasa-

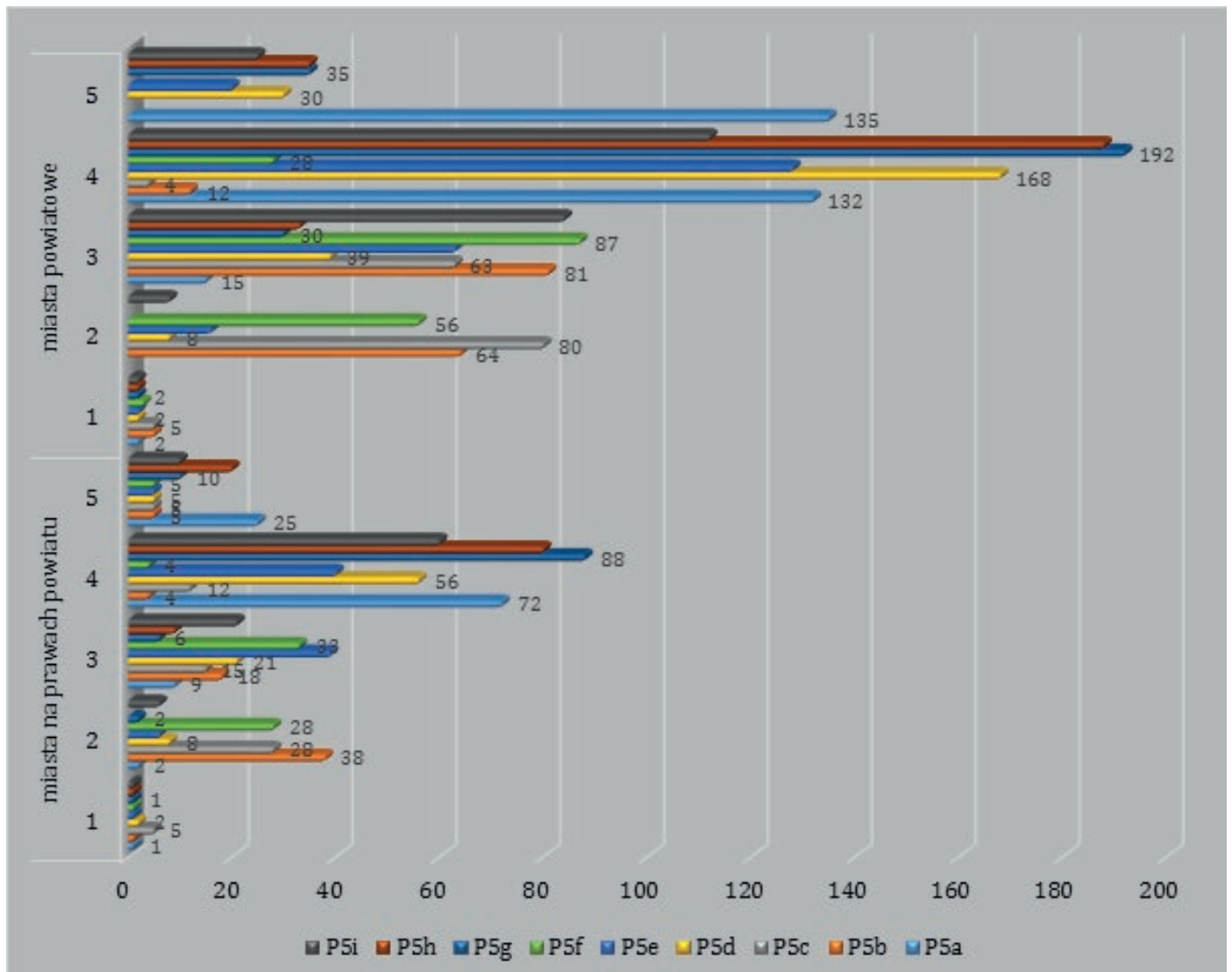
dą zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

### 3.5. Efekty współpracy partnerskiej sektora publicznego z podmiotami zewnętrznymi

Warunki, w jakich współcześnie funkcjonują i realizują cele społeczne jednostki sektora publicznego zmuszają je do wchodzenia w interakcje z podmiotami zewnętrznymi. Dzięki współpracy sektor publiczny może osiągnąć wymierne korzyści ekonomiczne i społeczne, np. w postaci szerszej oferty świadczeń, czy wyższej ich jakości. Dzięki partnerstwu podmiot prywatny realizuje swoje kompetencje, a poprzez świadczenie usług na rzecz społeczeństwa odzyskuje zainwestowany kapitał. Dlatego w pytaniu 5 poproszono respondentów

o ustosunkowanie się do kilku stwierdzeń dotyczących partnerstwa w realizacji zadań publicznych. Wyniki w podziale na miasta powiatowe i miasta na prawach powiatu oraz w zależności od wielkości miasta prezentują rys. 22 i 23.

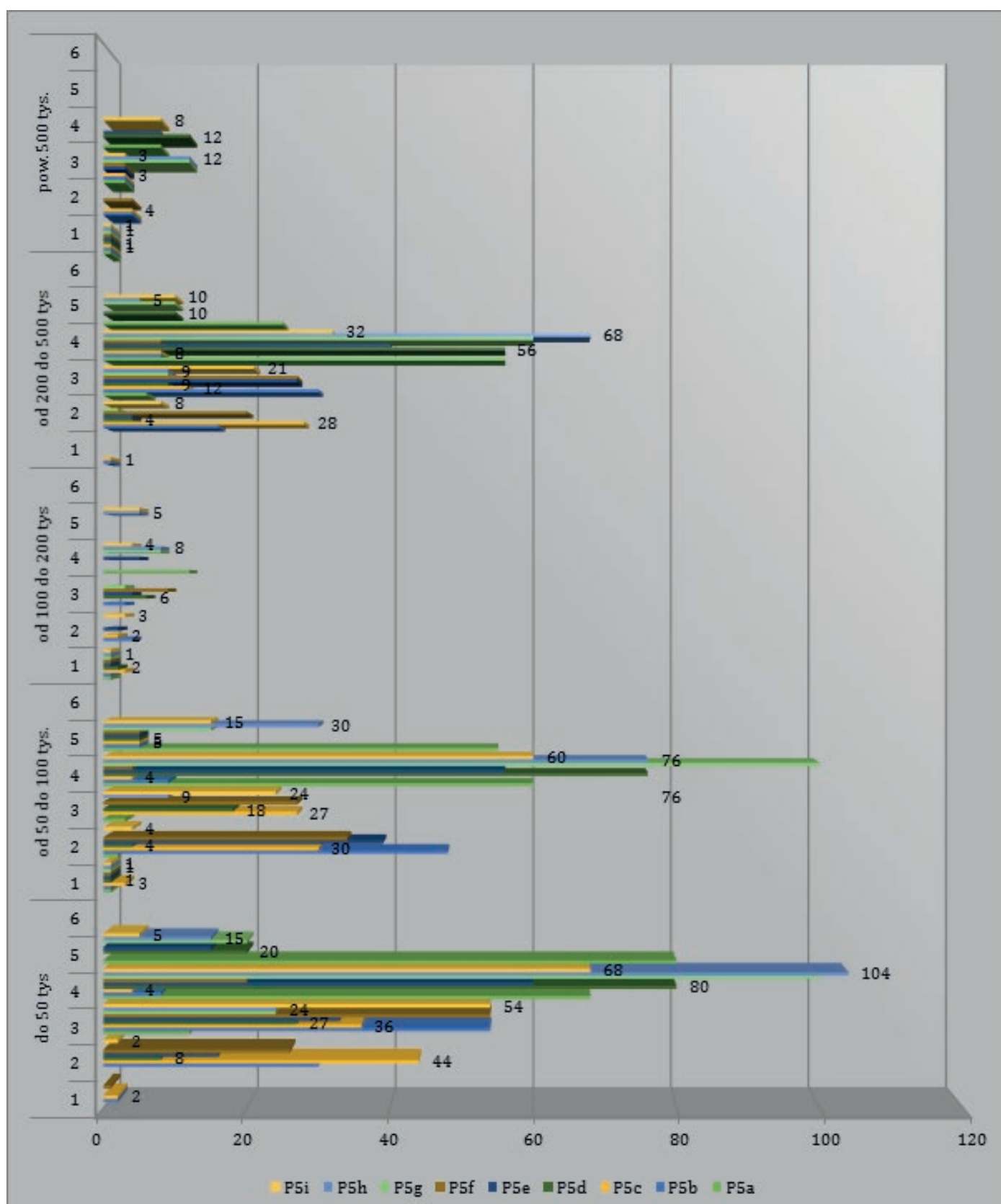
Rys. 22. Partnerstwo w realizacji zadań publicznych w miastach powiatowych i miastach na prawach powiatu



- 1) P5a - Wspólne działania przynoszą lepsze efekty
- 2) P5b – Współdziałanie z sektorem prywatnym utrudnia realizację zadań publicznych
- 3) P5c – Rzeczywiste partnerstwo z podmiotami sektora prywatnego jest niemożliwe
- 4) P5d – Wybór partnera w realizacji zadań publicznych zdominowany jest przez aspekt kosztowy
- 5) P5e – Partnerstwo to warunek konieczny wzrostu efektywności realizacji zadań publicznych
- 6) P5f – Partnerstwo z sektorem prywatnym prowadzi do konfliktów i nieporozumień
- 7) P5g - Współpraca z podmiotami zewnętrznymi pozwala na poszerzenie oferty dla mieszkańców
- 8) P5h - Doświadczenia partnerów prywatnych stanowią wartościowe źródło wiedzy
- 9) P5i - partnerskie relacje między podmiotami realizującymi świadczenia publiczne zwiększają świadomość konsekwencji niedotrzymania warunków umowy

Źródło: opracowanie własne

Rys. 22. Partnerstwo w realizacji zadań publicznych w miastach powiatowych i miastach na prawach powiatu



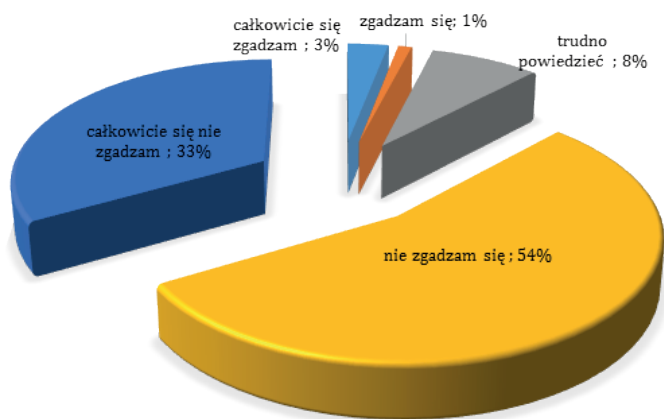
- 1) P5a - Wspólne działania przynoszą lepsze efekty
- 2) P5b – Współdziałanie z sektorem prywatnym utrudnia realizację zadań publicznych
- 3) P5c – Rzeczywiste partnerstwo z podmiotami sektora prywatnego jest niemożliwe
- 4) P5d – Wybór partnera w realizacji zadań publicznych zdominowany jest przez aspekt kosztowy
- 5) P5e – Partnerstwo to warunek konieczny wzrostu efektywności realizacji zadań publicznych

- 6) P5f – Partnerstwo z sektorem prywatnym prowadzi do konfliktów i nieporozumień
- 7) P5g – Współpraca z podmiotami zewnętrznymi pozwala na poszerzenie oferty dla mieszkańców
- 8) P5h – Doświadczenia partnerów prywatnych stanowią wartościowe źródło wiedzy
- 9) P5i – partnerskie relacje między podmiotami realizującymi świadczenia publiczne zwiększają świadomość konsekwencji niedotrzymania warunków umowy

Źródło: opracowanie własne

Analizując poszczególne warianty odpowiedzi można odnieść wrażenie, że respondenci uczestniczący w badaniu bardzo krytycznie odnoszą się do współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Znaczna większość respondentów (88%) jest zdania, że partnerstwo z podmiotami prywatnymi nie przynosi pozytywnych efektów (rys. 24)

Rys. 24. Współpraca partnerska z podmiotami prywatnymi przynosi pozytywne efekty



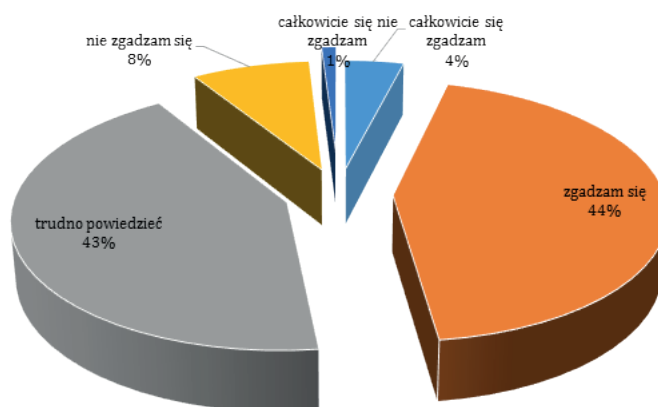
Źródło: opracowanie własne

Wynik taki może stanowić uzasadnienie dla ciągle jeszcze małej popularności i słabości partnerstw publiczno-prywatnych w Polsce. Samorządy terytorialne wykazują się niestety małą skutecznością pozyskiwania partnerów do współpracy, co przejawia się stosunkowo niską "przekładalnością" liczby ogłoszeń o wyborze partnera prywatnego na zawarcie umowy. W latach 2009-2012 odsetek ten kształtował się jedynie na poziomie 19% pierwotnej liczby ogłoszeń<sup>39</sup>.

Kluczowym problemem polskiego rynku partnerstwa publiczno-prywatnego jest często unieważnianie postępowań związanych z poszukiwaniem prywatnego partnera, który realizowałby zadania publiczne. Na podstawie informacji zgromadzonych podczas monitoringu PPP, a przeprowadzonego przez Centrum partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>40</sup> wynika, że pomimo unieważnień procedur przetargowych, ogłoszenia ofertowe cieszyły się stosunkowo dużym zainteresowaniem. Można by zatem zastanawiać się nad przyczynami niepowodzeń. Tutaj przyczyn upatrywać można, jak się wyda-

je w niskiej jakości przygotowanej oferty, a w szczególności szczególnie nierealnych i trudno akceptowanych przez podmioty gospodarcze warunków umowy, wyartykułowanych w specyfikacji zamówienia publicznego. W efekcie skutkowało to brakiem wiarygodnych zgłoszeń ze strony potencjalnych partnerów prywatnych, bądź ich późniejsze wycofywanie się. Niepowodzenia te są zapewne jednym z głównych powodów sceptycyzmu sektora publicznego wobec współpracy z prywatnymi partnerami. Inną może być brak należytej wiedzy o korzyściach i zagrożeniach z takiej formy realizacji przedsięwzięć publicznych. Obserwując poczynania władz samorządowych można mieć wrażenie, że nie do końca rozumieją oni zasady podziału obowiązków i ryzyk w projektach realizowanych we współpracy ze sferą gospodarczą. Co więcej, część samorządowców wydaje się być zdania, że partnerstwo z podmiotami zewnętrznymi jest źródłem kolejnych kosztów i pociąga za sobą kolejne kredyty. Sceptycyzm ten objawia się w opiniach respondentów, którzy twierdzą, że partnerstwa nie tyle nie przyczyniają się do osiągnięcia korzyści ekonomicznych, co są źródłem konfliktów i nieporozumień (rys. 25).

Rys. 25. Partnerstwo z sektorem prywatnym prowadzi do konfliktów i nieporozumień



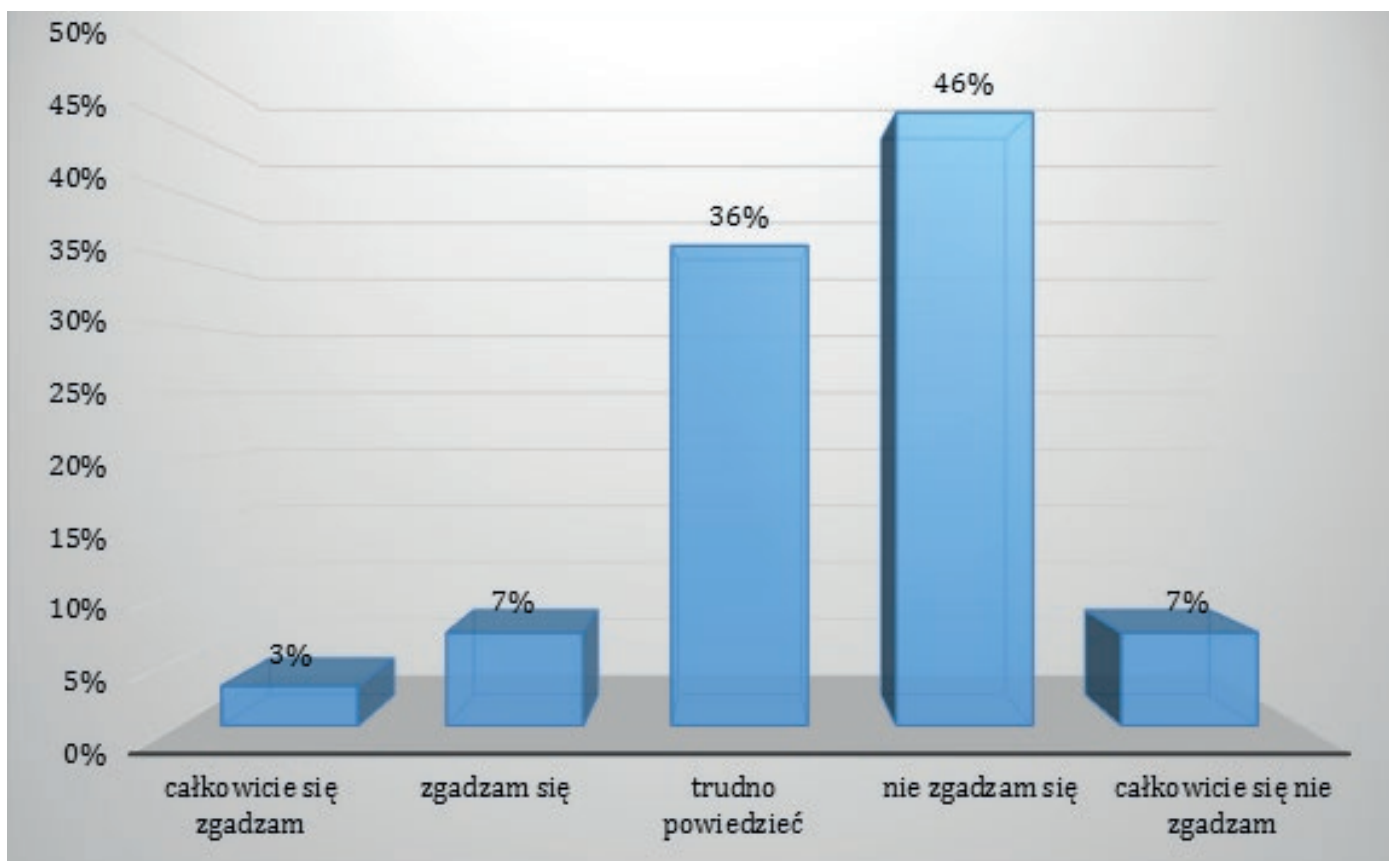
Źródło: opracowanie własne

Warto wskazać również na fakt, że ponad połowa respondentów (59%) jest zdania, że partnerstwo publiczno-prywatne jest znacznym utrudnieniem realizacji zadań publicznych (rys. 26). Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywać można, jak się wydaje, w niechęci władarzy samorządowych do takiej formy realizacji zadań własnych, a ta może być konsekwencją m.in. obawy przed utratą kontroli nad realizacją zadania jak

39 I. Herbst, *Rynek PPP w Polsce, warsztaty sektorowe PPP Ochrona zdrowia*, 8 kwietnia 2012, Warszawa 2012, s. 2.

40 Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce Warszawa, lipiec 2013

Rys. 27. Partnerskie relacje między podmiotami realizującymi świadczenia publiczne zwiększają świadomość konsekwencji niedotrzymania warunków umowy



Źródło: opracowanie własne

Poszukując uzasadnienia takich odpowiedzi celowe wydaje się nawiązanie do tych czynników, które wpływają na zdolność osiągnięcia oczekiwanych efektów. Sektor publiczny dokonując wyboru partnera bardzo często kieruje się ceną i wybiera z reguły oferenta najtańszego (o czym wspomniano już powyżej), a to pociąga za sobą określone obawy, związane z niewywiązaniem się z warunków umowy. Dlatego kluczowe jest sprawdzenie wiarygodności usługodawcy, tzn. jego kompetencji w zakresie realizacji zadań publicznych, dotychczasowej współpracy z innymi zleceniodawcami, aktualności rekomendacji. Ze względu na stosunkowo niewielkie doświadczenia w tym zakresie współpracy jednostek sektora publicznego ze sferą gospodarczą wydaje się on mieć ograniczone możliwości weryfikacji partnera. Ponadto prawo zamówień publicznych nie preferuje partnerów, z którymi sektor publiczny już współpracował. Tym samym często współpraca może mieć charakter jednorazowy, co nie pozwala na rozwój relacji partnerskich.

Zaprezentowane wyniki badań nieco dziwią, gdyż wieloletnie doświadczenia współpracy z podmiotami prywatnymi w innych krajach wskazują na szereg korzyści. Taka forma realizacji zadań publicznych została także doceniona przez Unię Europejską w wytycznych dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego. Wśród kluczowych korzyści współ-

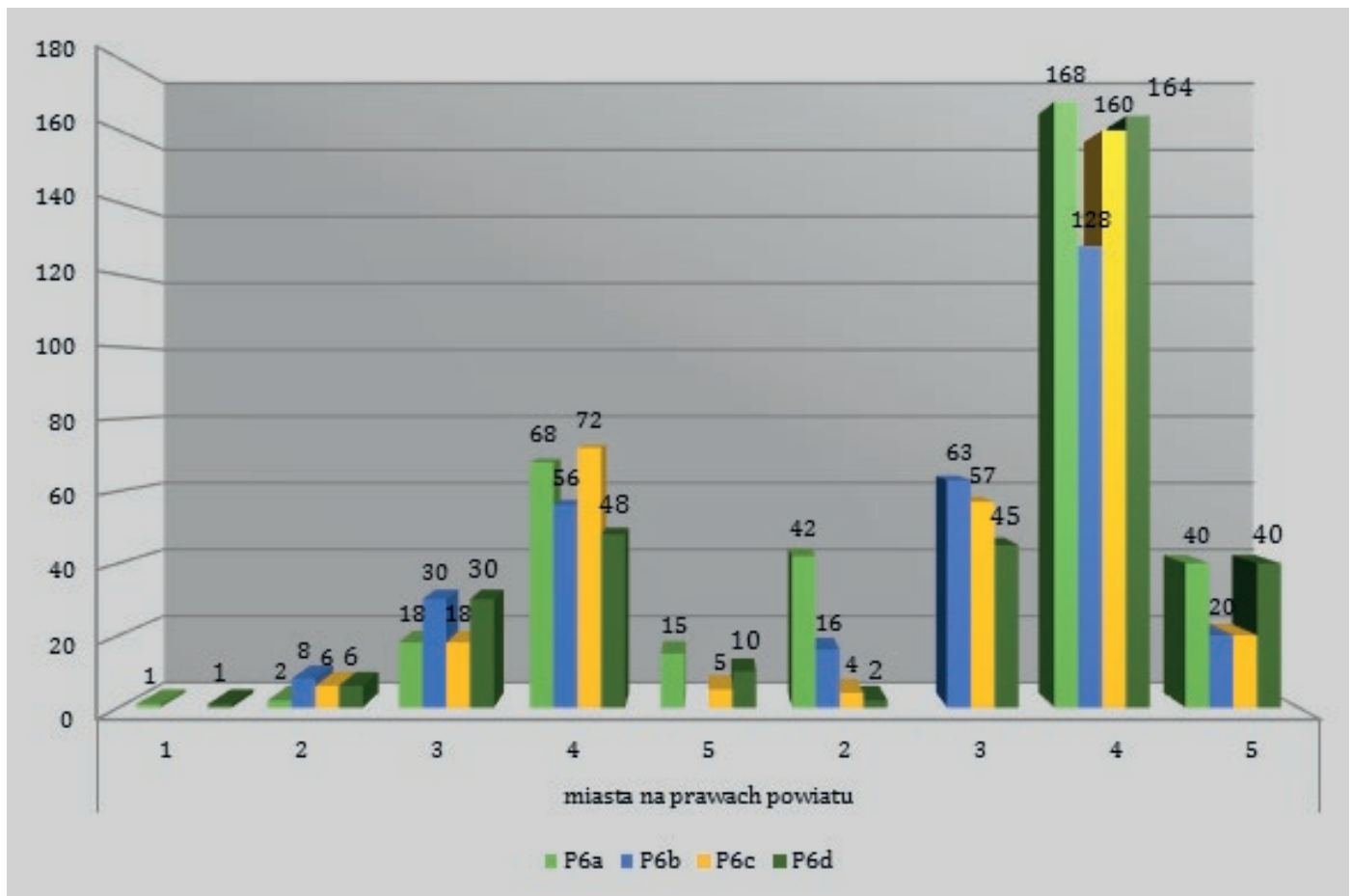
pracy partnerskiej w realizacji zadań publicznych wymieniane są najczęściej: możliwość pozyskania dodatkowego kapitału, skorzystanie z alternatywnych umiejętności w zakresie zarządzania, generowanie wartości dodanej dla obywateli oraz lepsza identyfikacja potrzeb społecznych, pozwalająca na optymalne wykorzystanie zasobów.

Skoro korzyści partnerstwa publiczno-prywatnego w wielu krajach zostały już docenione, to dlaczego w Polsce jest ona na tak niskim poziomie. Odpowiedzią wydaje się być brak zaufania samorządowców do tego sposobu wykonawstwa zadań publicznych oraz formy ich finansowania. Często jest przez nich postrzegane przez pryzmat niejasnych powiązań. Przeszkodą wydają się być także środki pochodzące z funduszy unijnych, których Polska w obecnej perspektywie finansowej jest beneficjentem.

### 3.6. Zakres wykorzystania potencjału podmiotów prywatnych przez sektor publiczny

Podmioty prywatne, choć nie są bezpośrednio odpowiedzialne za dostarczenie świadczeń publicznych, to posiadają potencjał i kompetencje, którymi nie dysponują podmioty sektora publicznego. Dlatego zaangażowanie ich w realizację zadań publicznych wydaje się alternatywą nader oczywistą. Tym samym celowe jest kształtowanie relacji partnerskich

Rys. 28. Zakres osiąganych korzyści ze współpracy z partnerami zewnętrznymi w miastach powiatowych i miastach na prawach powiatu



- 1) P6a - Innowacyjność sektora prywatnego pozwala na wzrost jakości świadczeń publicznych, szybkości ich realizacji oraz niższych kosztów w całym cyklu życia
- 2) P6b – podział ryzyka powinien być kluczowym kryterium doboru dostawców w procesie zamówień publicznych
- 3) P6c – Współpraca z podmiotami zewnętrznymi pozwala na precyzyjniejsze definiowanie wymagań beneficjentów
- 4) P6d – umiejętności, kompetencje i dynamizm podmiotów zewnętrznych przyczynia się do lepszego wykonawstwa zadań publicznych po niższym koszcie dla organizacji publicznych.

Źródło: opracowanie własne

między wszelkimi podmiotami partycypującymi w dostarczaniu wartości beneficjentom. Partnerstwo należy przy tym rozumieć jako kształtowanie relacji gospodarczych między uczestnikami procesów tworzenia wartości na zasadach zaufania. Jedynie wówczas możliwe jest uzyskanie dodatkowych efektów synergicznych.

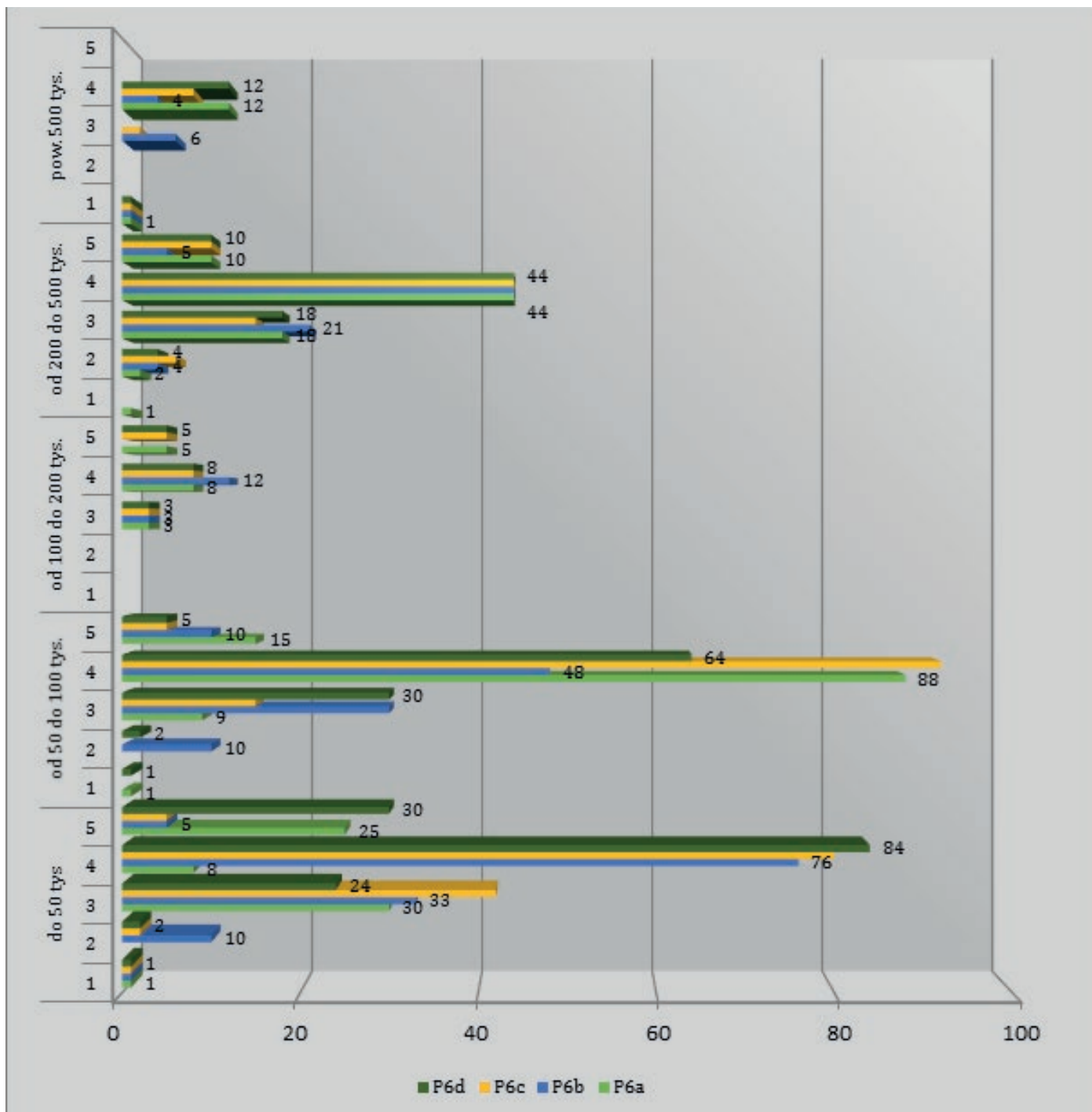
Ponieważ współpraca z partnerami zewnętrznymi może być źródłem korzyści dlatego w pytaniu 6 poproszono respondentów o wyrażenie swojej opinii w tym zakresie. Uzyskane odpowiedzi w podziale na charakter i wielkość miasta zestawiono na rys. 28 i 29.

Niestety, jak do tej pory samorządowcy zupełnie nie doceniają podmiotów zewnętrznych (rys. 30), który mógłby przyczynić się do wzrostu jakości świadczeń publicznych, szybkości ich realizacji oraz niższych kosztów. Dziwi fakt, że

przedstawiciele sektora publicznego nie traktują podziału ryzyka jako jednego z kluczowych kryteriów doboru partnerów. Co więcej, samorządowcy najczęściej udzielali odpowiedzi wymijających, prezentujących stanowisko neutralne. Tak jakby element ten nie miał istotnego znaczenia. Przyczyną upatrywać można w braku informacji na temat aktualnego stanu współpracy z podmiotami niepublicznymi oraz niechęci do takiej współpracy.

Jednostki samorządowe nie zgadzają się także ze stwierdzeniem, że współpraca z sektorem prywatnym może być źródłem innowacyjności i przyczyniać się do wzrostu jakości świadczeń, szybkości ich realizacji oraz niższych kosztów w całym cyklu życia inwestycji (rys. 31)

Rys. 29. Zakres osiągniętych korzyści ze współpracy z partnerami zewnętrznymi w zależności od wielkości miasta



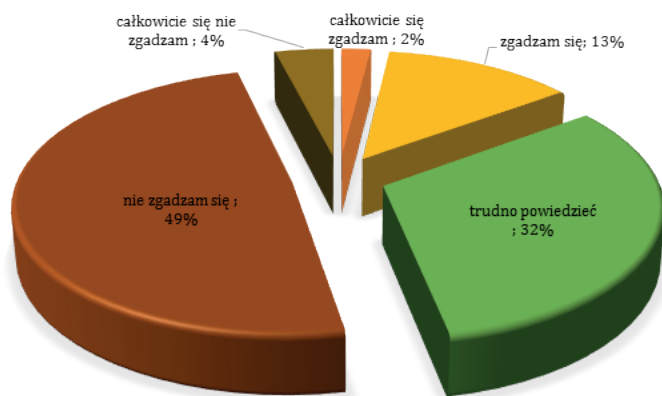
- 1) P6a - Innowacyjność sektora prywatnego pozwala na wzrost jakości świadczeń publicznych, szybkości ich realizacji oraz niższych kosztów w całym cyklu życia
- 2) P6b – podział ryzyka powinien być kluczowym kryterium doboru dostawców w procesie zamówień publicznych
- 3) P6c – Współpraca z podmiotami zewnętrznymi pozwala na precyzyjniejsze definiowanie wymagań beneficjentów
- 4) P6d – umiejętności, kompetencje i dynamizm podmiotów zewnętrznych przyczynia się do lepszego wykonawstwa zadań publicznych po niższym koszcie dla organizacji publicznych.

Źródło: opracowanie własne

Podobny obraz uzyskujemy w przypadku umiejętności, kompetencji i dynamizmu podmiotów zewnętrznych, który dobrze wykorzystany mógłby przyczynić się do poprawy

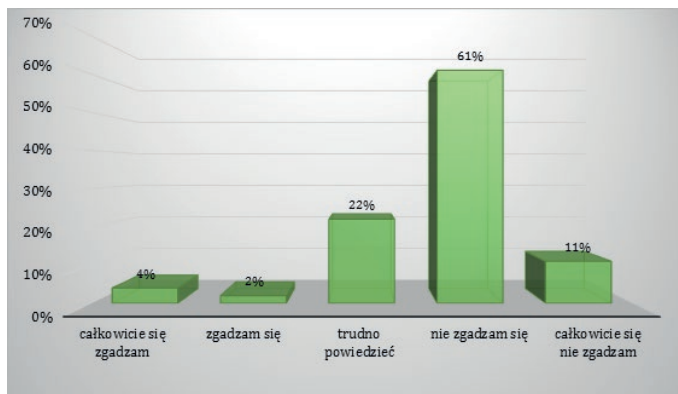
jakości świadczeń publicznych przy jednocześnie niższych kosztach tworzenia dostępności świadczenia (rys. 32).

Rys. 30. Podział ryzyka powinien być kluczowym kryterium doboru dostawców w procesie zamówień publicznych



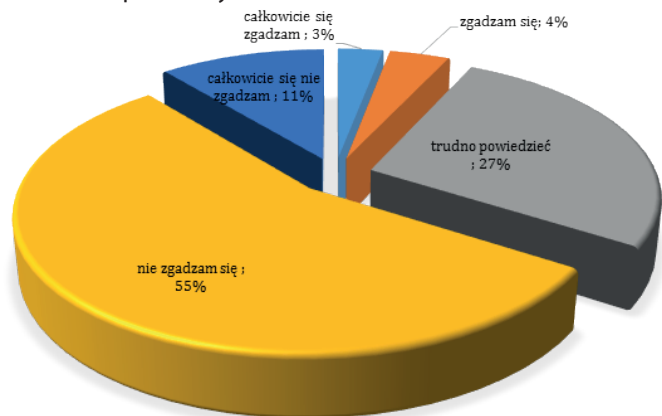
Źródło: opracowanie własne

Rys. 31. Innowacyjność sektora prywatnego pozwala na wzrost jakości świadczeń publicznych, szybkości ich realizacji oraz niższych kosztów w całym cyklu życia



Źródło: opracowanie własne

Rys. 32. Umiejętności, kompetencje i dynamizmu podmiotów zewnętrznych przyczynia się do lepszego wykonawstwa świadczeń publicznych

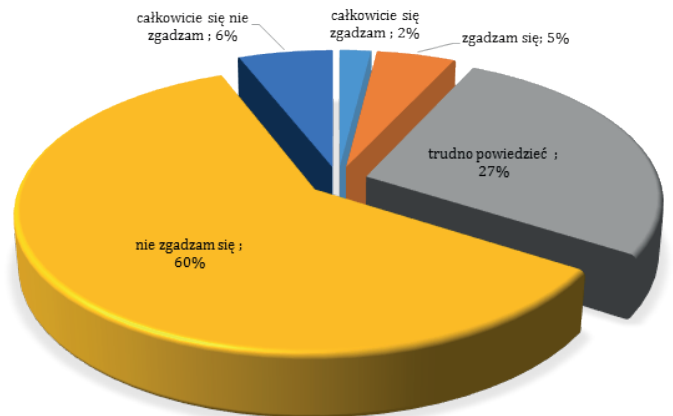


Źródło: opracowanie własne

Respondenci we współpracy z sektorem prywatnym nie upatrują także lepszej i precyzyjniejszej identyfikacji potrzeb beneficjentów. Przyczyn upatrywać tutaj można w sposobie określania tych zadań publicznych, które realizowane są przez sektor publiczny. Te określane są na poziomie politycznym,

a co za tym idzie (pozornie) nie muszą być identyfikowane na szczeblu samorządowym. Myślenie taki jest błędne, gdyż to beneficjenci zgłaszają zapotrzebowanie, które powinno być uwzględnione w wyborach politycznych. Każda władza musi mieć legitymizację społeczną do działania. Nie uwzględnianie, albo niedoceniające potrzeb społecznych może znaleźć odzwierciedlenie w nieudzieleniu tej legitymizacji, wyrażonej w głosach wyborczych (rys. 32).

Rys. 32. Współpraca z podmiotami zewnętrznymi pozwala na precyzyjniejsze definiowanie wymagań beneficjentów



Źródło: opracowanie własne

### 3.7. Instrumenty zarządzania logistycznego stosowane w sektorze publicznym

Choć sektor publiczny ciągle jeszcze w ograniczonym stopniu wykorzystuje partnerstwo z podmiotami zewnętrznymi i negatywnie się do niego odnosi, to wiele elementów stosowanych w praktyce gospodarczej jest w samorządach już dziś realizowana. Udzielone odpowiedzi wskazują, że sektor publiczny często wykorzystuje instrumenty sprawdzone w praktyce gospodarczej (rys. 33).

Samorządy coraz chętniej wykorzystują instrumenty elektronicznej wymiany danych i interaktywnej administracji. Dzięki nim możliwy jest dialog, negocjacje i budowanie konsensusu, pozwalające na zarządzanie otwarte, partycypacyjne i przejrzyste. Jego urzeczywistnieniem jest przeprojektowanie formalnych rządów demokratycznych zgodnie z zasadami gospodarki wolnorynkowej, z zachowaniem historycznie ukonstytuowanych zasad demokratyzacji życia społeczno-gospodarczego. Oznacza to tworzenie nowych ram rozwoju demokracji, tzn. przejście od demokracji proceduralnej do społeczeństwa demokratycznego, w którym mieszkańcy są nie tylko wyborcami legitymizującymi działania władz, ale także współdecydentami i współkreatorami dobra wspólnego. Działania te wpisują się w koncepcję *e-governance*, zgodnie z którą sektor publiczny komunikować i konsultować z mieszkańcami oraz innymi interesariuszami priorytety rozwojowe oraz cele wydatkowania środków budżetowych.



Rys. 33. Zakres wykorzystania instrumentów z praktyki gospodarczej w sektorze publicznym



Źródło: opracowanie własne

Dlatego też jednostki samorządowe wykorzystują nowoczesne technologie informacyjne i komunikacyjne, tzn. komunikatory internetowe, urządzenia cyfrowe i systemy satelitarne do gromadzenia, przetwarzania oraz udostępniania danych. Zaangażowanie interesariuszy wymaga stworzenia odpowiednich kanałów interakcji między administracją samorządową, a interesariuszami. Ci muszą posiadać uprawnienia do

wyrażania swoich opinii (również krytycznych) oraz dzielenia się pomysłami. Jedynie sprawny przepływ informacji do prezydentów i burmistrzów miast pozwoli na ich uwzględnienie w strategiach oraz programach działania (e-konsultacje). Przejawem *e-governance* jest łatwy (najlepiej online) dostęp do informacji w zakresie czynionych inwestycji i wydatkowanych środków budżetowych. Swoboda i otwarty dostęp do

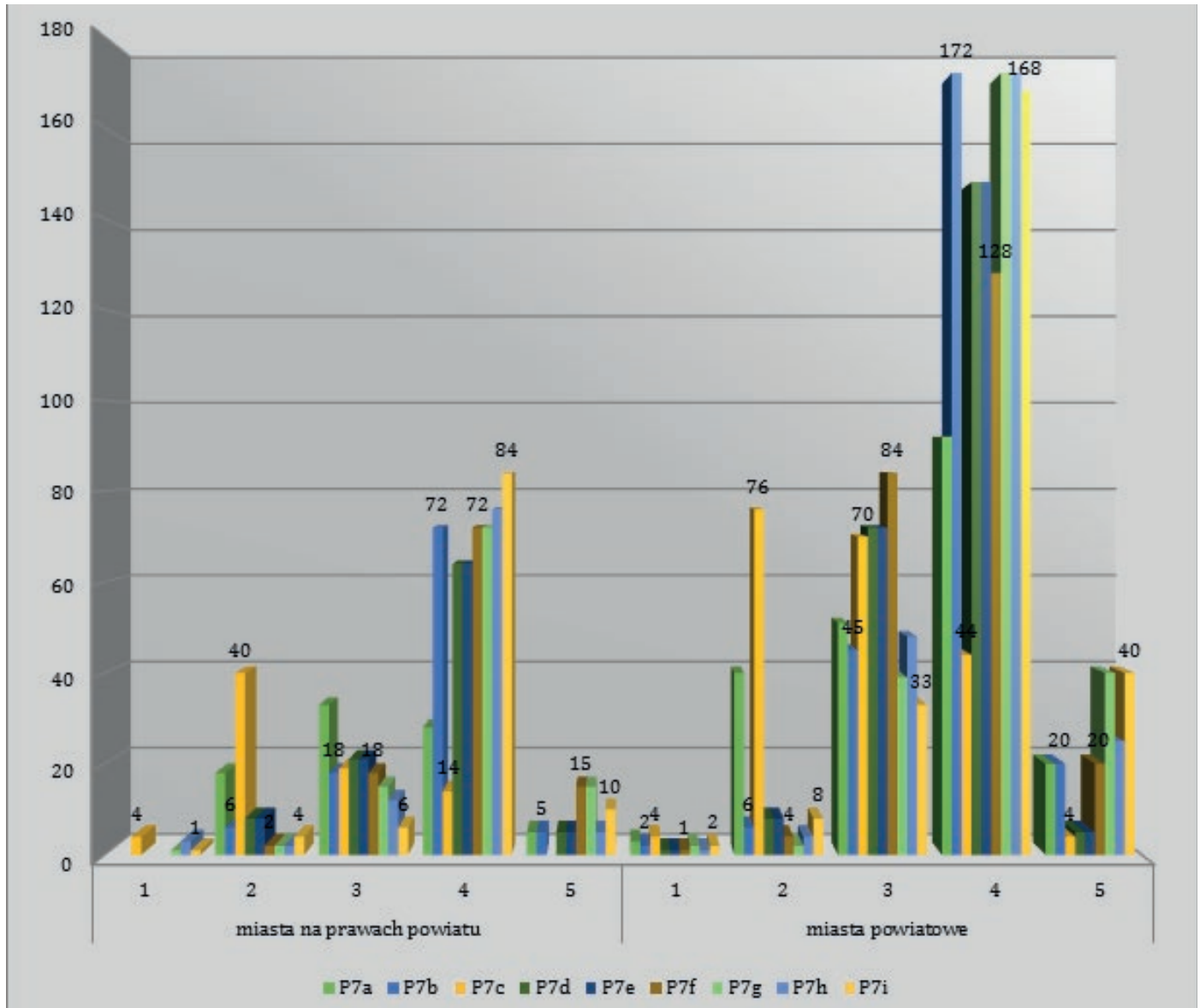
informacji sprawia, że władze miast stają się bardziej odpowiedzialne, a mieszkańcy – bardziej zaangażowani w procesy zarządcze.

Samorządy mają świadomość ich coraz większego wpływu na jakość obsługi mieszkańców oraz rozwój podmiotów gospodarczych. Niemniej w Polsce tylko niektóre usługi są realizowane tą drogą. Należy sądzić, że w najbliższym czasie w tym obszarze nastąpią duże zmiany, a mieszkańcy uzyskają

większy dostęp do e-usług. Ponadto dwukierunkowa wymiana informacji między podmiotami sektora publicznego a społeczeństwem może stymulować rozwój społeczeństwa obywatelskiego i partycypacji społecznej, która zdaniem respondentów jak do tej pory jest bardzo niewielka.

Zakres wykorzystania instrumentów zarządzania logistycznego (pytanie 7) w zależności od charakteru i wielkości miasta prezentują rys. 34 i 35.

Rys. 34. Zakres wykorzystania instrumentów zarządzania logistycznego w miastach powiatowych i miastach na prawach powiatu



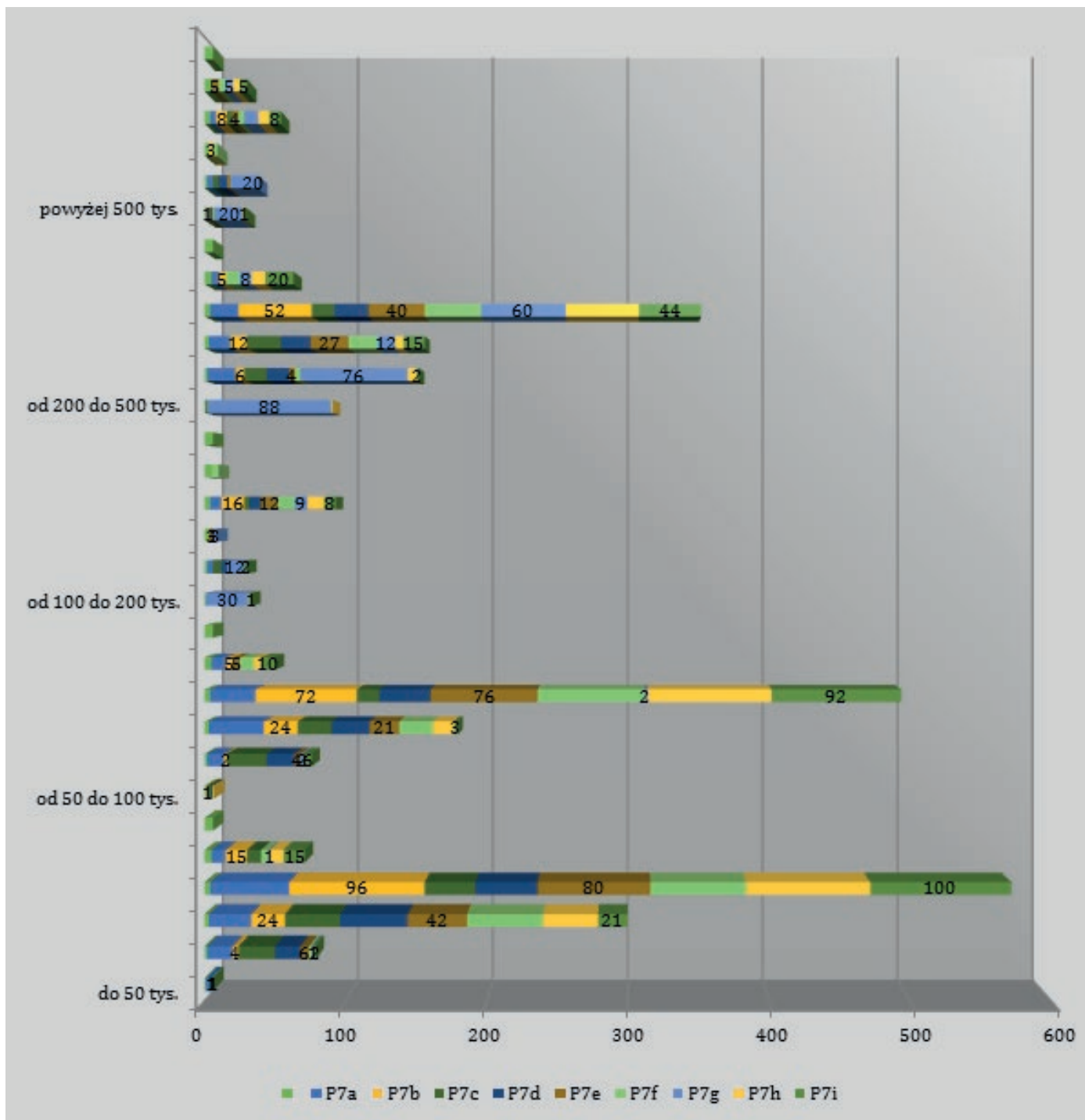
- 1) P6a - Dobór dostawców następuje w trybie negocjacyjnym
- 2) P7b – Jednym z głównych kryteriów doboru dostawcy są koszty a w całym cyklu życia inwestycji
- 3) P7c – Preferowani są dostawcy zlokalizowani na terenie jednostki terytorialnej, która dokonuje zamówienia
- 4) P7d – Zaopatrzenie w towary i usługi dokonywane jest zazwyczaj w kooperacji z innymi jednostkami publicznymi (np. grupy zakupowe)
- 5) P7e – Dla poprawy relacji z interesariuszami wprowadzane są nowe formy ich obsługi, np. w formie biur obsługi klienta, oferujących kompleksową obsługę zgłaszanych spraw, od momentu ich wniesienia aż do zakończenia
- 6) P7f - e-governemnt jest przejawem „otwarcia” się sektora publicznego na potrzeby interesariuszy

- 7) P7g - Elektroniczna wymiana danych stanowi podstawę efektywności i koordynacji procesu dostarczania usług publicznych
- 8) P7h – Controlling pozwala na kontrolę efektywności działań w stosunku do założeń budżetowych
- 9) Phi - Kontrola sprowadza się do sprawdzenia zgodności realizacji działań z ustalonymi procedurami

1 - całkowicie się zgadzam, 5 - całkowicie się nie zgadzam

Źródło: opracowanie własne

Rys. 35. Zakres wykorzystania instrumentów zarządzania logistycznego w zależności od wielkości miasta



- 1) P6a - Dobór dostawców następuje w trybie negocjacyjnym
- 2) P7b – Jednym z głównych kryteriów doboru dostawcy są koszty a w całym cyklu życia inwestycji
- 3) P7c – Preferowani są dostawcy zlokalizowani na terenie jednostki terytorialnej, która dokonuje zamówienia
- 4) P7d – Zaopatrzenie w towary i usługi dokonywane jest zazwyczaj w kooperacji z innymi jednostkami publicznymi (np. grupy zakupowe)

- 5) P7e – Dla poprawy relacji z interesariuszami wprowadzane są nowe formy ich obsługi, np. w formie biur obsługi klienta, oferujących kompleksową obsługę zgłaszanych spraw, od momentu ich wniesienia aż do zakończenia
- 6) P7f - e-governemnt jest przejawem „otwarcia” się sektora publicznego na potrzeby interesariuszy
- 7) P7g - Elektroniczna wymiana danych stanowi podstawę efektywności i koordynacji procesu dostarczania usług publicznych
- 8) P7h – Controlling pozwala na kontrolę efektywności działań w stosunku do założeń budżetowych
- 9) Phi - Kontrola sprowadza się do sprawdzenia zgodności realizacji działań z ustalonymi procedurami

Źródło: opracowanie własne

## Podsumowanie i wnioski

Sektor publiczny jest niezmiernie istotnym elementem gospodarki rynkowej. Ze względu na swoją specyfikę wymaga odmiennego od *stricte* biznesowego podejścia w zarządzaniu, gdyż inna jest jego pozycja na rynku i cele działania. Niemniej myślenie w kategoriach ekonomicznych, wynikających z presji racjonalnego wydatkowania zasobów budżetowych jest w sektorze publicznym głęboko zakorzenione. A dążenie do wzrostu efektywności działania skłania władarzy samorządowych do poszukiwania coraz to nowych sposobów i metod zarządzania, które pozwolą nie tylko na jak najlepsze zaspokojenie potrzeb społeczeństwa, ale zachowanie dyscypliny budżetowej. Efektem jest coraz częstsze wycofywanie się sektora publicznego z samodzielnej realizacji świadczeń dla interesariuszy na rzecz ich wykonawstwa przez podmioty zewnętrzne. Tendencje te pojawiły się wraz z nastaniem państwa demokratycznego, które spowodowało zasadniczą zmianę pojmowania celu, roli i funkcji państwa, które coraz częściej wycofuje się z samodzielnej realizacji zadań publicznych. W efekcie obserwujemy coraz częstsze ich wykonawstwo przez podmioty sektora prywatnego, a nawet w ramach inicjatyw obywatelskich.

Coraz powszechniejsze przekazywanie realizacji zadań publicznych na podmioty zewnętrzne napotyka na rosnące zainteresowanie podmiotów prywatnych ich wykonawstwem. Sektor ten oferuje coraz bardziej kompleksowe i zintegrowane rozwiązania, przejmuje także odpowiedzialność za cały proces tworzenia wartości publicznej. Ponieważ jest weń zaangażowanych szereg podmiotów (publicznych, prywatnych, społecznych) tworzących sieć organizacji alternatywną wydaje się być sięgnięcie po sprawdzone rozwiązania logistyczne. Funkcja koordynacyjna logistyki stwarza bowiem największe możliwości optymalnego kształtowania styków między sferą publiczną a gospodarczą.

Choć współpraca sektora publicznego i prywatnego staje się coraz popularniejsza - w roku 1997 tylko 5 krajów realizowało zadania publiczne w ramach partnerstwa z podmiotami prywatnymi, a w roku 2010 było ich już ponad 100. Niemniej w Polsce ciągle jeszcze projektów realizowanych w tej formie jest stosunkowo niewiele. Oceny respondentów nie przekro-

czyły 20%, i to niezależnie od charakteru zadań publicznych. Przyczyn niewielkiego zainteresowania samorządów terytorialnych partnerstwem z podmiotami prywatnymi upatrywać należy w baraku należytego wsparcia ze strony administracji rządowej, a są to przedsięwzięcia skomplikowane i wymagające dobrego przygotowania. Szersza pomoc i współpraca z innymi szczeblami decyzyjnymi mogłaby podnieść akceptowalność takiej formy świadczenia usług publicznych. Choć partnerstwo publiczno-prywatne jest mało rozpowszechnione, to zaczyna cieszyć się rosnącym zainteresowaniem, tak ze strony podmiotów prywatnych, jak i publicznych. Dzięki podziałowi zadań, odpowiedzialności i ryzyka można osiągnąć najbardziej efektywne ekonomicznie sposoby dostarczania usług publicznych, a w szczególności sposoby tworzenia infrastruktury logistycznej.

Reasumując. Przedstawiciele samorządu terytorialnego posiadają ograniczoną wiedzę z zakresu logistyki i możliwości jej zastosowania w praktyce samorządowej. Ciągłe jeszcze sceptycznie podchodzą do tego zagadnienia. A wynika to z:

- 1) niezgodności celów podmiotów gospodarczych i publicznych - prywatni zleceniobiorcy dążą do generowania długotrwałych korzyści i pełnego wykorzystywania zdolności wytwórczych, a sektor publiczny do jak najlepszego zaspokajania potrzeb beneficjentów;
- 2) przeświadczenia, że zaangażowanie podmiotów prywatnych w realizację zadań publicznych (logistyka publiczna) może stanowić jedynie szansę na zażegnanie problemów finansowych operatora;
- 3) dysjunkcji metod i struktur organizacyjnych sektora prywatnego, które nie są kompatybilne z obowiązującymi w sektorze publicznym;
- 4) braku zorientowania sektora publicznego na klienta i niedorozwój polityki jakościowej w zakresie świadczenia usług publicznych;
- 5) niewielkiej gotowości sektora publicznego do podejmowania ryzyka.

## Bibliografia

Amirkhanyan A.A., *Collaborative Performance Measurement: Examining and Explaining the prevalence of Collaboration in State and Local Government Contracts*, „Journal of

- Public Administration Research and Theory” 2009, vol. 19, no. 3.
- Amirkhanyan A.A., Kim H.J., Lambright K.T., *Putting the Pieces Together: A Comprehensive Framework for Understanding the Decision to Contract Out and Contractor Performance*, „International Journal of Public Administration” 2007, vol. 30, no. 6.
- Beck U., *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Warszawa 1996
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994;
- L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych jako nowe pojęcie w zakresie gospodarki komunalnej*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. nauk. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycy, Kraków 1999r.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Kraków 2004.
- Decyzja Nr 318/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 lipca 2008 r. w sprawie wdrożenia systemu kontraktowania usług poza Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskie, Dz. Urz. MON z dnia 24 lipca 2008 z późniejszymi zmianami.
- Dz. U. 1990, nr 51, poz. 298.
- Dz. U. 1997, nr 9, poz. 43.
- Erridge A., Greer J., *Partnership and public procurement: Building social capital trough supply relations*, “Public Management” 2002, no. 3.
- Eßig M., Witt M., Scheckenhofner M., *Öffentliche Logistik. Logistik zur Erfüllung öffentliche Aufgaben*, [w:] *Öffentliche Logistik*, M. Eßig, M. Witt (Hrsg.), Wiesbaden 2009.
- Eßig M., *Zur Anwendbarkeit der logistischen Führungskonzeption auf den öffentlichen Sektor*, [w:] *Logistikmanagement: Innovative Logistikkonzepte*, Hrsg. R. Lasch, C.G. Janker, Wiesbaden 2005.
- <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/sekcja-dossier/funkcje-panstwa---wyprowadzic,3378,1>, [13.09.2013].
- <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/sekcja-dossier/funkcje-panstwa---wyprowadzic,3378,1>, [13.09.2013].
- Jałowiec T., *Firmy w brytyjskich siłach zbrojnych*, Przegląd Logistyczny nr 1/2010.
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Kauf S., *Logistyka w sektorze publicznym*, w druku
- Kauf S., *Model logistyki publicznej – próba identyfikacji*, „Logistyka. Współczesne wyzwania” 2013, nr 4
- Kauf S., *Public logistics – development and determinants*, [w:] *Challenges and Conceptions in Contemporary Logistics*. Red. nauk. A. Bujak, M. Paradowska, “Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2014, No. 1 (39)
- Kauf S., *Wybrane atrybuty zarządzania publicznym łańcuchem dostaw – orientacja na klienta i przepływy*, Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Zarządzanie (1), 2015, s.56-68; S. Kauf, *Zarządzanie łańcuchem dostaw w sektorze publicznym*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2015, Nr 383.
- Klaus P., *Logistik – Flow Management, Brevier und Glossar*, „Nürnberger Logistik-Arbeitspapier” 2003, Nr. 8.
- Leszczyski M. (2013), *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych”, nr 3.
- Outsourcing usług w systemie logistycznym Sił Zbrojnych*, red. nauk. T. Jałowiec, S. Smyk, K. Szelağ, Warszawa 2011.
- Poletti G., *Teilprivatisierung: Armee drückt aufs Bremspedal*, [www.wiso-net.de/r\\_presse/webcgi?START=20&DOKM=362382\\_Bern\\_0](http://www.wiso-net.de/r_presse/webcgi?START=20&DOKM=362382_Bern_0), [13.09.2012].
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann red. nauk., Warszawa 2007.
- Teska J., Krasnodębski G., *Logistyka publicznych usług transportowych*, „Logistyka” 2011, nr 3
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008.
- Westernising the keiretsu model: the outsourcing paradigm shift*, “Journal of Management Development” 2000, vol. 19, no. 8.
- Witt M., *Strategische Logistikkonzepte für den öffentlichen Sektor*, [w:] *Öffentliche Logistik*, M. Eßig, M. Witt (Hrsg.), Wiesbaden 2009.

## Załącznik

### Ankieta realizowana na zlecenie Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego

W związku z badaniami dotyczącymi możliwości zastosowania w praktyce zarządzania jednostkami terytorialnymi koncepcji logistyki i zarządzania łańcuchem dostaw, zwracam się do Państwa z prośbą o udzielenie odpowiedzi na zawarte w niniejszej ankiecie pytania. Badaniem objęte zostaną miasta powiatowe i miasta na prawach powiatu, a ankieta kierowana jest do osób odpowiedzialnych za zarządzanie jednostką terytorialną.

1. Proszę ustosunkować się do poniższych stwierdzeń dotyczących pojmowania logistyki (publicznej). Dla każdego zdania należy wybrać tylko jedną odpowiedź.

	Całkowicie się zgadzam	Zgadzam się	Trudno powiedzieć	Nie zgadzam się	Całkowicie się nie zgadzam
Logistyka to wszelkie działania i czynności związane z tworzeniem czasowo-przestrzennej dostępności usług publicznych, tak by możliwe było jak najlepsze zaspokojenie potrzeb beneficjentów					
Logistyka to tworzenie dostępności (miejsca i czasu) usług publicznych przez wyspecjalizowane podmioty sektora prywatnego oraz koordynację styków między zaangażowanymi instytucjami i szczeblami decyzyjnymi (państwo, województwo, powiat, gmina)					
Logistykę należy traktować w kontekście sieci powiązań między różnymi jednostkami partycypującymi w realizacji zadań publicznych					
Logistyka jest instrumentem, który pozwala na niezakłócone zaopatrzenie administracji samorządowej w niezbędne materiały i wyposażenie					
Logistyka w sektorze publicznym sprowadza się do podejmowania działań związanych z zapewnieniem mobilności osób i redukcją kongestii					

2. Proszę ustosunkować się do poniższych stwierdzeń dotyczących charakterystyk sieci tworzenia wartości (dostarczania świadczeń publicznych) przez jednostki samorządu terytorialnego. Dla każdego zdania należy wybrać tylko jedną odpowiedź.

	Całkowicie się zgadzam	zgadzam się	Trudno powiedzieć	Nie zgadzam się	Całkowicie się nie zgadzam
W realizacji świadczeń publicznych partycypują podmioty różnych szczebli decyzyjnych, co wskazuje na hierarchiczność dostarczania wartości dla obywateli					
Między dostawcą a odbiorcą (obywatelem) świadczeń publicznych występują instytucje pośredniczące (finansujące świadczenia)					
Dostarczanie świadczeń publicznych inicjowane jest przez obywateli,					
Usługi publiczne dostarczane są beneficjentom zgodnie z ich potrzebami					
W oferowaniu świadczeń publicznych dominuje orientacja efektywnościowa, zorientowana na redukcję kosztów					

	Całkowicie się zgadzam	zgadzam się	Trudno powiedzieć	Nie zgadzam się	Całkowicie się nie zgadzam
Celem zarządzania łańcuchem tworzenia wartości dla obywateli powinna być optymalizacja czasu realizacji, kosztów i jakości					
Za dostarczenie usług publicznych odpowiedzialny jest samorząd terytorialny					

3. Jakie podmioty partycypują w realizacji zadań publicznych w zakresie m.in.:

zadanie	sektora publicznego	społeczne	prywatne	Partnerstwo publiczno-prywatne	Partnerstwo publiczno-społeczne	Partnerstwo publiczno-prywatno-społeczne
Świadczenie usług w zakresie transportu miejskiego						
Zagospodarowania odpadów						
Zaopatrzenia podmiotów publicznych (w tym administracji samorządowej)						
Budowy i rozbudowy infrastruktury logistycznej						
Zagwarantowanie bezpieczeństwa mieszkańców						
Prowadzenie placówek oświatowych						
Prowadzenie domów pomocy społecznej i opieki nad rodziną						

4. Realizacja zadań publicznych we współpracy z partnerami zewnętrznymi przybiera formę:

	zawsze	Bardzo często	często	rzadko	Bardzo rzadko	wcale
projektów partnerskich, kontraktów						
W formie podwykonawstwa						
Rzeczywiste partnerstwo z podmiotami sektora prywatnego jest niemożliwe						

5. Proszę ustosunkować się do kilku stwierdzeń, które dotyczą partnerstwa w realizacji zadań publicznych. Dla każdego zdania należy wybrać tylko jedną odpowiedź.

	Całkowicie się zgadzam	zgadzam się	Trudno powiedzieć	Nie zgadzam się	Całkowicie się nie zgadzam
Wspólne działania przynoszą lepsze efekty					
Współdziałanie z sektorem prywatnym utrudnia realizację zadań publicznych					
Rzeczywiste partnerstwo z podmiotami sektora prywatnego jest niemożliwe					
Wybór partnera w realizacji zadań publicznych zdominowany jest przez aspekt kosztowy					
Partnerstwo to warunek konieczny wzrostu efektywności realizacji zadań publicznych					
Partnerstwo z sektorem prywatnym prowadzi do konfliktów i nieporozumień					

	Całkowicie się zgadzam	zgadzam się	Trudno powiedzieć	Nie zgadzam się	Całkowicie się nie zgadzam
Współpraca z podmiotami zewnętrznymi pozwala na poszerzenie oferty dla mieszkańców					
Doświadczenia partnerów prywatnych stanowią wartościowe źródło wiedzy					
partnerskie relacje między podmiotami realizującymi świadczenia publiczne zwiększają świadomość konsekwencji niedotrzymania warunków umowy					

6. Proszę ustosunkować się do poniższych stwierdzeń, dotyczących potencjalnych korzyści wynikających z wdrożenia do praktyki zarządzania sektorem publicznym koncepcji logistyki. Dla każdego zdania należy wybrać tylko jedną odpowiedź.

	Całkowicie się zgadzam	zgadzam się	Trudno powiedzieć	Nie zgadzam się	Całkowicie się nie zgadzam
Innowacyjność sektora prywatnego pozwala na wzrost jakości świadczeń publicznych, szybkości ich realizacji oraz niższych kosztów w całym cyklu życia					
podział ryzyka powinien być kluczowym kryterium doboru dostawców w procesie zamówień publicznych					
Współpraca z podmiotami zewnętrznymi pozwala na precyzyjniejsze definiowanie wymagań beneficjentów					
umiejętności, kompetencje i dynamizm podmiotów zewnętrznych przyczynia się do lepszego wykonawstwa zadań publicznych po niższym koszcie dla organizacji publicznych.					

7. Proszę ustosunkować się do poniższych stwierdzeń dotyczących zakresu wykorzystania instrumentów zarządzania logistycznego w sektorze publicznym. Dla każdego zdania należy wybrać tylko jedną odpowiedź.

	Całkowicie się zgadzam	zgadzam się	Trudno powiedzieć	Nie zgadzam się	Całkowicie się nie zgadzam
Dobór dostawców następuje w trybie negocjacyjnym					
Jednym z głównych kryteriów doboru dostawcy są koszty w całym cyklu życia inwestycji					
Preferowani są dostawcy zlokalizowani na terenie jednostki terytorialnej, która dokonuje zamówienia					
Zaopatrzenie w towary i usługi dokonywane jest zazwyczaj w kooperacji z innymi jednostkami publicznymi (np. grupy zakupowe)					
Dla poprawy relacji z interesariuszami wprowadzane są nowe formy ich obsługi, np. w formie biur obsługi klienta, oferujących kompleksową obsługę zgłaszanych spraw, od momentu ich wniesienia aż do zakończenia					
e-governemnt jest przejawem „otwarcia” się sektora publicznego na potrzeby interesariuszy					
Elektroniczna wymiana danych stanowi podstawę efektywności i koordynacji procesu dostarczania usług publicznych					



	Całkowicie się zgadzam	zgadzam się	Trudno powiedzieć	Nie zgadzam się	Całkowicie się nie zgadzam
Controlling pozwala na kontrolę efektywności działań w stosunku do założeń budżetowych					
Kontrola sprowadza się do sprawdzenia zgodności realizacji działań z ustalonymi procedurami					

Metryczka:

1. Lokalizacja miasta

województwo	Miasto powiatowe	Miasto na prawach powiatu
dolnośląskie		
kujawsko-pomorskie		
lubelskie		
lubuskie		
łódzkie		
małopolskie		
mazowieckie		
opolskie		
podkarpackie		
podlaskie		
pomorskie		
śląskie		
świętokrzyskie		
warmińsko-mazurskie		
wielkopolskie		
zachodniopomorskie		

2. Wielkość miasta ze względu na liczbę mieszkańców:

- a. do 50 tys.
- b. od 50 tys. do 100 tys.
- c. od 100 tys. do 200 tys.
- d. od 200 tys. do 500 tys.
- e. powyżej 500 tys.

3. zajmowane stanowisko .....

4. ukończony kierunek studiów.....



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Opinie i analizy NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl