

# Współpraca partnerska w łańcuchu dostaw jako warunek sprawnego zarządzania sektorem publicznym

*Relationships in the supply chain as a condition for efficient of public management*

Celem artykułu jest wskazanie roli relacji międzyorganizacyjnych w zarządzaniu łańcuchem dostaw w sektorze publicznym. Został on zrealizowany na podstawie analiz o charakterze teoretycznym, opartych na założeniach marketingu relacji, Nowego Zarządzania Publicznego oraz *Public Governance*. Analizie poddano typy relacji, elementy i etapy współpracy, a także alternatywy strategiczne partnerstwa. Analiza zależności między ogniwami łańcucha stanowiła podstawę identyfikacji możliwości kryjących się w potencjale relacji partnerskich. W efekcie badań stwierdzono, że kształtowanie partnerskich relacji w ramach wielopoziomowych łańcuchów dostaw w sektorze publicznym pozwala na: lepszą alokację ryzyka, większą przejrzystość, rozwój innowacyjności, precyzyjniejsze definiowanie wymagań beneficjentów, wczesną identyfikację zagrożeń i wąskich gardeł oraz dostarczenie większej wartości poprzez poprawę realizacji świadczeń, skrócenie czasu dostaw i redukcję kosztów.

**Słowa kluczowe:**

współpraca, relacje, łańcuch dostaw, zarządzanie sektorem publicznym.

The purpose of this article is to indicate the role of inter-organizational relationships in supply chain management in the public sector. It was carried out standing on the theoretical analysis and based on assumptions of the relationship marketing, New Public Management and *Public Governance*. The types of relationships, the elements and stages of cooperation, as well as the strategic alternatives of the partnership were analyzed. Chain linkage analysis was the basis for identifying the opportunities that lie within the potential of a partner relationship. As a result, research has shown that shaping partner relationships within multilevel supply chains in the public sector allows for better risk allocation, greater transparency, innovation development, more precise definition of beneficiary requirements, early identification of threats and bottlenecks, greater value through improved benefit delivery and shorten delivery times, as well as the opportunity to reduce costs.

**Key words:**

cooperation, relationships, supply chain, public sector management.

## Wprowadzenie

Realizacja zadań publicznych wymaga współdziałania wielu jednostek i organizacji. Mamy tu na myśli nie tylko organa polityczne i administracyjne, ale także przedsiębiorstwa prywatne, którym władze samorządowe zlecają ich wykonanie. A to sprawia, że tworzenie wartości (publicznej<sup>1</sup>) następuje w ramach publicznych łańcuchów dostaw, będących siecią organizacji, agencji rządowych, samorządowych, instytucji oraz przedsiębiorstw prywatnych, których celem jest zgodna z oczekiwaniami społecznymi realizacja zadań publicznych. Na poziomie zarządzania (publicznym) łańcuchem dostaw rozstrzygane są nie tylko problemy związane z wyborem ogniw dostarczających wartość publiczną, ale także zakresem ich

współdziałania na różnych szczeblach, co wymaga analizy zależności wewnątrz- i międzysektorowych. Kształtowanie dobrych relacji między ogniwami łańcucha dostaw powinno umożliwić dostarczenie beneficjentom oczekiwanej przez nich wartości m.in. w postaci poprawy jakości życia i łatwości prowadzenia działalności gospodarczej, a podmiotom sektora publicznego — korzyści w postaci redukcji kosztów, wzrostu skuteczności działania oraz poprawy konkurencyjności.

Problematyka kształtowania relacji w publicznych łańcuchach dostaw w literaturze przedmiotu jest stosunkowo mało obecna, co wskazuje na istotną lukę badawczą w tym zakresie. Co prawda, coraz częściej pojawiają się opracowania traktujące o zastosowaniu logistyki w podmiotach sektora publicznego, np. służbie zdrowia, to jednak nie obejmują one wielosz-

czelbłości tworzenia wartości i ograniczają się z reguły do zagadnień partnerstwa publiczno-prywatnego. Dlatego celem artykułu jest wskazanie możliwości kryjących się w potencjale relacji partnerskich w wielopoziomowych łańcuchach dostaw w sektorze publicznym. W tym celu przeanalizowane zostaną typy, elementy i etapy współpracy, co pozwoli na opracowanie macierzy alternatyw strategicznych partnerstwa, obrazujących preferowane formy współpracy między ogniwami łańcucha dostaw, a w szczególności podmiotami sektora prywatnego i publicznego. Realizacja celu nastąpi na podstawie analiz o charakterze teoretycznym, opartych na założeniach marketingu relacji, Nowego Zarządzania Publicznego oraz *Public Governance*. Kształtowanie relacji międzyorganizacyjnych do niedawna stanowiło podstawę opisu zjawisk w sferze gospodarczej. Obecnie coraz częściej znajduje zastosowanie w sektorze publicznym, a w szczególności w łańcuchu tworzenia wartości publicznej. Dla zobrazowania korzyści wynikających z kształtowania relacji partnerskich w sektorze publicznym przytoczone zostaną opinie przedstawicieli podmiotów publicznych, pozyskane z wywiadów sondażowych.

## Relacje jako element zarządzania łańcuchem dostaw w sektorze publicznym

Idea współdziałania i współtworzenia w sektorze publicznym nie jest niczym nowym. Przejawia się m.in. w permanentnym współdziałaniu sfery polityki, administracji i organizacji publicznych. Niemniej relacje międzyorganizacyjne w sektorze publicznym zaczęły być rozpatrywane dopiero w momencie pojawienia się Nowego Zarządzania Publicznego. Wprowadziło ono do sektora publicznego zasady znane z praktyki gospodarczej. Urynkowanie stało się równoznaczne z wdrożeniem orientacji na klienta/beneficjenta oraz świadomym ukierunkowaniem oferty świadczeń na potrzeby społeczne. Niedobory finansowe i presja wzrostu efektywności stworzyły konieczność wykorzystania zasobów zgodnie z zasadą gospodarności. W konsekwencji organizacje publiczne, dążąc do zapewnienia pożądanego poziomu świadczeń, zaczęły bazować na alternatywnych formach organizacyjnych i angażowaniu w tworzenie wartości publicznej organizacji z sektora prywatnego. Pociągnęło to za sobą tworzenie się łańcuchów dostaw.

W sektorze publicznym łańcuch dostaw można zdefiniować w ujęciu procesowym jako sekwencję zdarzeń związanych z czasowo-przestrzenną transformacją dóbr zwiększającą ich wartość, niezależnie od formy własności i charakteru organizacji realizu-

jącej te działania (Eßig, Witt, Scheckenhofer, 2009, s. 8). Z punktu widzenia organizacyjnego łańcuch dostaw jest siecią organizacji, w skład której wchodzi podmioty prywatne, otrzymujące zlecenia od podmiotów sektora publicznego, organizacje publiczne i decydenci, którymi są organa polityczne (rządowe)<sup>2</sup>. Organizacje te podejmują wspólne działania niezbędne do zaspokojenia popytu na usługi publiczne w całym łańcuchu tworzenia wartości publicznej.

Sieć jest też terminem kluczowym z punktu widzenia myślenia o *Public Governance*, gdyż rolą władzy publicznej jest zarządzanie sieciami i tworzenie warunków ułatwiających procesy interakcyjne między organizacjami tworzącymi wartość (Bovaird, 2005). Więzi sieciowe oznaczają oddziaływania zachodzące między podmiotami, w których następuje wymiana informacyjna, materialna lub energetyczna, strony wymiany przejawiają zaangażowanie, a ich postawa jest wzajemna (Czakon, 2005, s. 64). Każda jednostka publiczna tworzy pewną sieć relacji. Między uczestnikami sieci zawiązują się kontakty niepewne i niezobowiązujące, ale oparte na obopólnym zaufaniu (Kay, 1996, s. 10). Tego rodzaju kontakty umożliwiają współpracującym jednostkom dostęp do wiedzy i zasobów zewnętrznych. Niedobór zasobów niezbędnych do tworzenia wartości publicznej stał się przyczyną intensyfikacji relacji między sektorem publicznym i prywatnym. W tym kontekście zasadne wydaje się stwierdzenie, że analiza relacji między ogniwami łańcucha/sieci dostaw może dostarczać istotnych impulsów do optymalizacji działań w sektorze publicznym. Ponieważ w realizację zadań publicznych zaangażowanych jest wiele szczebli decyzyjnych, łańcuch dostaw charakteryzuje się wielopoziomowością (Migiro, Ambe, 2008, s. 232 in.), która odzwierciedla sieciową strukturę powiązań między uczestnikami łańcucha oraz wielość relacji występujących między (Kauf, 2015, s. 59):

- jednostkami na poziomie legislacyjnym i jednostkami administracyjnymi,
- podmiotami rzeczywiście wykonującymi zadania publiczne,
- podmiotami świadczącymi usługi publiczne a beneficjentami świadczeń.

Choć można przyjąć, że łańcuchy te nie różnią się od ich odpowiedników w sektorze prywatnym, to bliższa analiza pozwala skonstatować, że odmienne są ich cele i praktyki (Kauf, w druku). Dotyczy to przede wszystkim doboru partnerów (regulowany jest przez organa ustawodawcze, przepisy i regulacje prawne) oraz rodzaju relacji między nimi.

Partnerskie relacje oznaczają ciągłe dostarczanie oczekiwanych przez partnerów korzyści oraz przewycięzanie barier utrudniających współpracę. Jednostki administracji publicznej, które nie budują relacji w celu stworzenia łańcuchów wartości publicznej, nie będą mogły sprawnie i efektywnie tworzyć wartości dla beneficjentów, a nieredundancyjny cha-

rakter ich zasobów w znacznym stopniu ograniczy możliwość reagowania na ich rosnące potrzeby. Wdrożenie do praktyki sektora publicznego orientacji na klienta i wzrost znaczenia sektora prywatnego w realizacji zadań publicznych sprawiają, że do analizy relacji w łańcuchu dostaw *per analogiam* zastosować można zasady marketingu relacji. Zakłada on tworzenie więzi z beneficjentami, a jego podstawowym postulatem jest utrzymanie ścisłego związku między sferą oddziaływań organów samorządowych na jednostki zlokalizowane w regionie oraz działaniami skierowanymi do potencjalnych beneficjentów, którzy mogą przyczynić się do rozwoju lokalnego (Kauf, 2009, s. 78). Relacje to szczególnie zasób niematerialny wyzwalający potencjał umiejętności i możliwości współpracujących stron, prowadzący do zbudowania trwałej przewagi konkurencyjnej (Otto, 2001, s. 67). Relacje partnerskie tworzą dobry klimat do realizacji różnorodnych inicjatyw i powiększają prawdopodobieństwo wykorzystania szans będących w otoczeniu.

## Typy relacji w wielopoziomym łańcuchu dostaw w sektorze publicznym

Sektor publiczny może prowadzić jednocześnie więcej niż kilka typów relacji z tym samym lub różnymi współpracującymi podmiotami, a rodzaj relacji zależy od znaczenia nabywanych od dostawców produktów, kluczowych kompetencji partnera oraz wagi oferowanego beneficjentom świadczenia. Sektor publiczny może współpracować stale z podmiotami, których rola jest bardzo ważna w realizacji zadań publicznych (np. przedsiębiorstwami komunikacji zbiorowej), choć współpraca ta nie musi mieć cech ciągłości, jak z innymi partnerami, (np. organami nadrzędnymi).

Biorąc pod uwagę kryterium miejsca powstawania relacji, można wyodrębnić dwa jej rodzaje: wewnętrzne i zewnętrzne. W praktyce przedsiębiorstw relacje wewnętrzne kształtowane są wewnątrz przedsiębiorstwa i zawierane między kadrą zarządzającą a pracownikami. W przypadku wielopoziomowego łańcucha dostaw w sektorze publicznym relacje te mogą obejmować zarówno te tworzone w obrębie jednostek samorządowych (urzędów), jak i między szczeblami poprzedzającymi tworzenie rzeczywistej wartości dla beneficjentów, tzn. między jednostkami na poziomie legislacyjnym i administracyjnym. I choć w myśl przepisów nie ma podległości ani nadrzędności między szczeblami władzy, to organa administracyjne są zobligowane do wdrażania postanowień ustalonych na poziomie legislacyjnym. Związki te mają również znamiona relacji zewnętrznych, jednak

w tym przypadku jednostki samorządowe nie mają możliwości doboru partnerów współpracy, gdyż są wyznaczeni drogą administracyjną.

Relacje zewnętrzne odnoszą się do zależności między ogniwami łańcucha dostaw tworzących rzeczywistą wartość publiczną (wykonują zadania publiczne) oraz wykonawcami zadań publicznych a ich odbiorcami (beneficjentami). Analizując relacje między jednostkami publicznymi i prywatnymi, należy zwrócić uwagę na rozbieżność ich interesów. Te pierwsze dążą do świadczenia usług publicznych służących dobru społecznemu, a drugie — do generowania korzyści ekonomicznych. Niemniej jednak odpowiednio zbudowane relacje, oparte na wzajemnym zaufaniu, prowadzącym do zacieśnienia współpracy, są źródłem wielu korzyści w postaci m.in. (Kauf, 2009, s. 169):

- redukcji kosztów i minimalizacji zaangażowania środków publicznych,
- realizacji inwestycji o szerokim wymiarze społecznym w krótkim czasie,
- zapewnienia optymalnego finansowania inwestycji w dłuższym czasie,
- realizacji korzyści społecznych przejawiających się napływem nowych inwestycji i związanych z nim wzrostem liczby miejsc pracy czy wsparciem wzrostu gospodarczego.

Rozpatrując relacje w łańcuchu dostaw w sektorze publicznym, należy wspomnieć o rodzajach zachowań podmiotów zaangażowanych w tworzenie wartości publicznej. Stanowią one etapy zacieśniania współpracy i odzwierciedlają się w poszerzaniu zakresu wymiany informacji i współdzielenia funkcji oraz procesów w łańcuchu dostaw (Lambert, Emmelhainz, Gardner, 1996, s. 2 in.). Najniższy poziom relacji dotyczy ograniczonej koordynacji i współpracy w zakresie realizacji zadań publicznych. Najczęściej jest to współpraca krótkoterminowa, zawierana dla realizacji jednego zadania. W tym przypadku model funkcjonowania łańcucha dostaw oparty jest na transakcyjnej formie relacji z pozostałymi ogniwami łańcucha. Dominacja relacji transakcyjnych może być konsekwencją braku adekwatnych mechanizmów kontroli i wydatkowania środków publicznych oraz wypracowanych zasad współpracy z sektorem prywatnym, tzn. takich, które pozwolą ocenić racjonalność wydatków, a nie tylko zakres spełniania wymogów przetargowych. W konsekwencji sektor publiczny ogranicza się do kształtowania relacji tylko z dostawcami pierwszego rzędu (z którymi jednostka publiczna zawarła umowę na realizację zadania).

Kolejny rodzaj współpracy dotyczy współdziałania i koordynacji działań w dłuższym czasie. W literaturze określany jest także jako *Collaboration* (Agranoff, McGuire, 2003, s. 4). Obejmuje różne szczeble władzy i występuje na styku wielu podmiotów zaangażowanych w realizację świadczeń publicznych. Tego typu relacje są szczególnie adekwatne

dla *Public Governance* (Bevier, 2011, s. 153), gdyż odzwierciedlają wielopoziomowość łańcucha dostaw w sektorze publicznym oraz zazębianie się sfery publicznej (rządowo-administracyjnej), gospodarczej (podmiotów gospodarczych) oraz społecznej (beneficjentów). Owa złożoność sprawia, że w ramach tych relacji wyodrębnić można partnerstwo (Rudolf, 2016, s. 98):

- wielosektorowe przejawiające się we współpracy wszystkich szczebli hierarchicznych i powiązań poziomych publicznego łańcucha dostaw; relacje obejmują szereg organizacji i podmiotów o szerokich kompetencjach,
- publiczno-privatne obejmujące relacje między podmiotami publicznymi i prywatnymi, których celem jest dostarczenie oczekiwanej przez beneficjentów wartości publicznej,
- publiczno-społeczne zawiązywane między jednostkami publicznymi a partnerami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie, które stanowi formę partycypacji społecznej i wsparcia działań umacniających rolę trzeciego sektora w realizacji usług społecznych opartych na zasadzie subsydiarności<sup>3</sup>,
- publiczno-privatno-społeczne będące poszerzeniem poprzednich o podmioty prywatne, a celem relacji partnerskich jest ilość dostępnych zasobów zewnętrznych oraz efektywność realizacji zadań publicznych wzdłuż całego łańcucha tworzenia wartości publicznej.

Najbardziej zaawansowanym rodzajem relacji jest partnerstwo strategiczne, a warunkiem jego zaistnienia jest wzajemne zaufanie i rzetelna prezentacja zasobów oraz możliwości partnerów. Powiązania strategiczne oznaczają wewnętrzną integrację wszystkich ogniw łańcucha dostaw i realizację wspólnej strategii, tzn. celów nadrzędnych w stosunku do własnych poprzez działania wykorzystujące zasoby wszystkich podmiotów partycypujących w tworzeniu wartości publicznej. Jednak ze względu na ograniczenia i rygorystyczne regulacje prawne sektor publiczny nie jest w stanie rozwijać partnerstwa strategicznego w ramach łańcuchów dostaw. Wynika to, jak się wydaje, z niedostatecznego doceniania analizy kosztów, braku doświadczenia w zakresie działalności logistycznej i zaufania do dostawców z sektora prywatnego oraz zbyt dużej koncentracji na procedurach przetargowych kosztem negocjacyjnego doboru partnerów. Relacje strategiczne mają z reguły charakter kontraktowy (dotyczy zazwyczaj inwestycji kosztochłonnych i długotrwałych, jak np. rozbudowa infrastruktury).

W przypadku sektora publicznego dobór typu relacji w łańcuchu dostaw warunkowany jest jej otoczeniem, a na ich kształt wpływa nie tylko polityka na szczeblu krajowym, ale także europejskim. Dobór ten może być rozpatrywany w trzech aspektach (Doz, Hamel, 2006, s. 136):

1. łączenia sił — relacje między ogniwami wielopoziomowego łańcucha dostaw mają charakter hie-

rarchiczny, niemniej do praktyki sektora publicznego wprowadzono zasadę zarządzania wieloszczeblowego (ang. *multi-level governance*; Rudolf, 2016, s. 101) opartego na zasadach współdziałania i budowania relacji między szczeblami łańcucha dla lepszego wykorzystania zasobów będących w ich posiadaniu;

2. łączenia dopełniających się kompetencji — relacje między ogniwami łańcucha są poziome i opierają się na współtworzeniu wartości przez zaangażowane podmioty tego samego szczebla;
3. uczenia się i przyswajania wiedzy — relacje opierają się na podziale zadań między ogniwami łańcucha, wykorzystaniu ich wiedzy oraz umiejętności dla zrealizowania wspólnego przedsięwzięcia w sposób korzystny dla społeczeństwa i efektywny dla sektora publicznego.

Należy postawić tezę, że różnorodność relacji w sektorze publicznym umożliwia efektywniejsze dostarczenie beneficjentom wartości.

## Elementy i etapy współpracy między ogniwami łańcucha dostaw w sektorze publicznym

Współpraca ogniw łańcucha dostaw tworzącego wartość publiczną powinna opierać się na zasadach partnerskich, tzn. dążeniu do realizacji celów nadrzędnych (zaspokojenie potrzeb beneficjentów). Koncentracja na osiągnięciu partykularnych celów jednostki stanowi podstawową barierę wzrostu efektywności całego łańcucha. W konsekwencji pożądane jest oparcie współpracy sektora publicznego i prywatnego na kooperacji pozwalającej zoptymalizować wyniki wzdłuż całego łańcucha. Tworzenie zachęt do większej efektywności możliwe jest poprzez swobodną wymianę informacji oraz przejrzyste procedury przetargowe, oparte o tryb negocjacyjny.

Ponieważ zadania publiczne mają zazwyczaj charakter długookresowy, współpraca między ogniwami powinna przybierać formę umów. Dlatego ważne jest racjonalne dzielenie się kosztami, ryzykiem, zyskami oraz określenie ról, zadań i zakresów odpowiedzialności. Te najczęściej są ograniczone, a czas trwania zwiększa się wraz z zakresem i jakością świadczonych usług (Badäus, 2005, s. 11 in.). W przypadku świadczeń nieskomplikowanych, np. zarządzania nieruchomościami publicznymi, określenie warunków partnerstwa jest stosunkowo proste i wymaga ustalenia jedynie ogólnych założeń i celów współpracy. W kompleksowych zadaniach publicznych konieczne jest bardziej precyzyjne określenie praw i obowiązków poszczególnych ogniw łańcucha (Westernising, 2000). W tym przypadku konieczne jest nie tylko określenie, które przedsiębiorstwa będą ze sobą

współpracowały w realizacji zadań publicznych, ale także ustalenie zależności i powiązań między decydentami a wykonawcami, tzn. między różnymi poziomami łańcucha dostaw. Przykładem jest zagospodarowanie odpadów komunalnych, które może być realizowane przez podmiot prywatny, wybrany w drodze zamówień publicznych. Wówczas zleceniodawca podlega stałej kontroli przez organa samorządowe, ustalające w drodze demokratycznej jego wynagrodzenie (opłaty za wywóz śmieci). Proces doboru partnerów wymaga wówczas odpowiedniego przygotowania, rozplanowania i zorganizowania, a jego realizacja związana jest z fazą (Witt, 2009, s. 147 in.):

1. przygotowania — administracja publiczna, będąc samodzielnym wykonawcą zadań publicznych, analizuje czynniki stwarzające potrzebę pozyskania zasobów zewnętrznych wybranych podmiotów prywatnych, które zapoznają się z uwarunkowaniami organizacyjno-prawnymi;
2. formalizacji — na tym etapie określone są zasady współpracy, zakres i podział obowiązków, ustalane są cele strategiczne i operacyjne, a także przekazywana jest partnerom prywatnym niezbędna infrastruktura, IT czy kompetentne zasoby ludzkie;
3. operacyjną, w ramach której następuje wymiana zasobów i realizacja przyjętych założeń, zleceniodawca steruje działaniami operacyjnymi, a administracja publiczna decyduje o kontynuacji partnerstwa lub o jego rozwiązaniu (strategia wyjścia).

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

## Alternatywy strategiczne partnerstwa w publicznym łańcuchu dostaw

Rozpatrując zagadnienia relacji w łańcuchu dostaw realizującym zadania publiczne, skoncentrujemy się głównie na tych, które powstają na styku organizacji i podmiotów realizujących rzeczywistą wartość dla interesariuszy. Tego rodzaju relacje są analogiczne do tych w klasycznym łańcuchu dostaw, a ich kształtowanie rozpoczyna się od ustalenia warunków, na jakich współpraca będzie się odbywała: czy będą to np. aliance strategiczne czy partnerstwo publiczno-prywatne.

Kooperacje mogą mieć charakter wewnętrzny i dotyczyć realizacji świadczeń głównie w obrębie sektora publicznego lub być zawierane z partnerami z sektora prywatnego, związanymi strumieniami informacyjnymi i zasileniowymi. Zestawienie prefero-

Rysunek 1

Macierz alternatyw strategicznych partnerstwa w łańcuchu dostaw

		Ukierunkowanie na partnerstwo wewnątrzsektorowe	
		Słaba	Silna
Ukierunkowanie na partnerstwo z sektorem prywatnym	Silna	Pokonywanie barier	Satysfakcja
	Słaba	Zaściankowość	Pierwsze kroki

Źródło: opracowanie własne.

wanych form współpracy pozwala na stworzenie macierzy, wyznaczającej alternatywy strategiczne partnerstwa w łańcuchu dostaw (rys. 1).

Strategia „zaściankowości” charakterystyczna jest dla początkowego stadium wprowadzania partnerstwa i kształtowania relacji z beneficjentami. Jest adekwatna dla sytuacji, w której nie został jeszcze opracowany pożądany model partnerstwa, a zadania publiczne realizowane są samodzielnie przez jednostki samorządowe. Partnerstwo zawiązywane jest tylko w przypadku niektórych zadań i to jedynie z innymi organizacjami sektora publicznego. Strategia „pierwszych kroków” znajduje zastosowanie wówczas, gdy władze samorządowe nabierają przekonania, że partnerstwo w realizacji zadań publicznych jest konieczne. Brak zaufania do sektora prywatnego sprawia jednak, że współpraca rozwija się jedynie między podmiotami sektora publicznego, a celem partnerstwa jest wspólne rozwiązywanie ważnych zadań społecznych i gospodarczych. Strategia „pokonywania barier” charakteryzuje się gotowością władz samorządowych do przekazywania realizacji zadań publicznych podmiotom sektora prywatnego. Odpowiada wymogom współczesnych tendencji rozwojowych w sektorze publicznym i jest wyrazem dostrzeżenia szans rozwojowych oraz możliwości dostarczenia beneficjentom większej wartości dzięki zasobom zewnętrznym znajdującym się w dyspozycji podmiotów prywatnych. Ostatnia ze strategii „satysfakcja” dotyczy sytuacji, kiedy władze samorządowe zainteresowane są partnerstwem wielosektorowym, z interesariuszami o szerokich kompetencjach, co pozwala na podniesienie poziomu jakości oferowanych świadczeń publicznych i „wysłuchiwanie” się w potrzeby beneficjentów. Ten rodzaj partnerstwa powinien być traktowany jako docelowy. W jego ramach mogą być

podejmowane partnerstwa publiczno-prywatne czy publiczno-prywatno-społeczne. Długotrwały charakter powiązań prowadzi do aliansów strategicznych, a transfer technologii z sektora prywatnego do publicznego pozwala na podniesienie jakości usług. Wymusza także optymalizację podziału ryzyka między partnerów.

Dokonując wyboru strategii partnerstwa, władze samorządowi powinni kierować się wskaźnikiem korzyści (ang. *value for money*), który w uproszczeniu wyraża się uzyskaną przez jednostki publiczne wartością dodaną. W efekcie partnerstwo strategiczne z podmiotami sektora prywatnego powinno być realizowane jedynie wówczas, kiedy przyniesie korzyści w porównaniu z realizacją tego samego celu przez podmioty sektora publicznego samodzielnie, a decyzja o partnerstwie nie powinna opierać się tylko na kryterium najniższej ceny i minimalnego czasu. Celowe jest raczej uwzględnienie rzeczywistej wartości świadczenia, na którą składają się elementy finansowe, społeczno-ekonomiczne, operacyjne i jakościowe. Należy przy tym pamiętać, że dla jednostek publicznych, niebędących podmiotami gospodarczymi, efekty ekonomiczne nie stanowią priorytetu działania.

Warunkiem koniecznym współpracy opartej na partnerstwie jest otwartość i gotowość dzielenia się informacjami. Do wytycznych udanego partnerstwa zaliczyć możemy (Szymczak, 2002, s. 53):

- chęć wniesienia przez partnerów czegoś nowego;
- realizację wspólnych celów;
- konieczność dysponowania komplementarnymi zasobami i umiejętnościami, które mogą być wspólnie doskonalone;
- wzajemne dostarczanie wartości i utrzymywanie długotrwałych więzi;
- wzajemne przekazywanie informacji operacyjnych i strategicznych oraz dotyczących problemów rynkowych;
- tworzenie szerokich więzi i powiązań na wszystkich poziomach organizacji;
- formalny status relacji partnerskich z jasno określoną odpowiedzialnością i procesami decyzyjnymi;
- poszanowanie partnerów i wzajemne zaufanie.

Partnerstwo podmiotów tworzących wartość publiczną jest fundamentem wielopłaszczyznowego zaspokojenia potrzeb beneficjentów, a główną rolę w ich kształtowaniu odgrywają ci, którzy czerpią największe korzyści (samorządy terytorialne). Dla nich partnerstwo powinno stanowić podstawę kształtowania długotrwałych relacji z podmiotami dostarczającymi głównych czynników rozwojowych. W konsekwencji strategia partnerstwa powinna być spójnym i wewnętrznie zharmonizowanym zestawem działań pozwalającym na elastyczne dostosowywanie się do zmieniających potrzeb beneficjentów.

## Podsumowanie

Wielopoziomowość łańcucha dostaw w sektorze publicznym sprawia, że jego ogniwa mogą prowadzić więcej niż kilka typów relacji z tym samym lub różnymi współpracującymi podmiotami, a etapy zacieśniania partnerstwa zależą od rodzaju zachowań ogniwa łańcucha. Najniższy poziom relacji dotyczy ograniczonej koordynacji opartej na formie transakcyjnej, a najbardziej zaawansowany obejmuje współpracę strategiczną, najczęściej o charakterze kontraktowym. Złożoność relacji pozwala wyodrębnić ponadto partnerstwo wielosektorowe, publiczno-prywatne, publiczno-społeczne i publiczno-prywatno-społeczne.

Choć znaczenie relacji partnerskich w sektorze prywatnym dawno już zostało docenione, to w sektorze publicznym ciągle jeszcze wydaje się być niedoceniane. Jak do tej pory, brak kompleksowych wyników badań w tym zakresie. Z przeprowadzonych z przedstawicielami sektora publicznego wywiadów<sup>4</sup> wynika, że podmioty publiczne w partnerstwie upatrują większych możliwości realizacji zadań, a głównym motywem ich zawierania jest chęć skorzystania z doświadczeń, wiedzy i kompetencji innych podmiotów. Nie bez znaczenia była także możliwość pozyskania środków finansowych od partnera prywatnego, a także redukcja kosztów własnych. W konsekwencji należy się spodziewać, że relacje partnerskie przyczynią się do lepszej alokacji ryzyka, rozwoju innowacyjności i wczesnej identyfikacji zagrożeń. Wiedza i kompetencje partnerów prywatnych pozwolą na precyzyjniejsze definiowanie wymagań beneficjentów, poprawę realizacji świadczeń, skrócenie czasu dostaw, a tym samym do wzrostu wartości oferowanej beneficjentom.

Potwierdzeniem zasadności relacji partnerskich między zróżnicowanymi ogniwami tworzącymi wartość dla beneficjentów może być kooperacja podmiotów szpitalnych pozwalająca na konsolidację zakupów. Umożliwia ona uproszczenie procesów zakupowych, realizowanych z wieloma, wybranymi najczęściej na warunkach rynkowych dostawcami (wybór najtańszego oferenta). Na dojrzałych rynkach medycznych proces ten inicjowany jest poprzez tworzenie się Szpitalnych Grup Zakupowych<sup>5</sup>, których celem jest agregowanie popytu wielu podmiotów dający większą siłę przetargową wobec dostawców. Taka forma zakupów pozwala na generowanie korzyści m.in. w postaci niższych cen, lepszych warunków obsługi i unifikacji asortymentu wykorzystywanego przez różne palcówki szpitalne (Bartkowiak, Domański, 2013, s. 14 in.). Szerokie korzyści można uzyskać również poprzez outsourcing usług logistycznych należących do kluczowych kompetencji szpitali. Obecnie na rynku funkcjonuje wielu operatorów mogących wykazać się nie tylko znacznym doświadcze-

niem w obsłudze podmiotów medycznych, ale także niezbędnym zapleczem infrastrukturalnym i kadrowym. Z rozwiązania takiego skorzystał m.in. Zespół Szpitali Św. Franciszka<sup>6</sup> w Münster (Niemcy), gdzie

realizację zadań logistycznych przejął wyspecjalizowany operator logistyczny firma Fige<sup>7</sup>. W efekcie szpital zaoszczędził około 25% kosztów (Logistyka, 2016).

## Przypisy

<sup>1</sup> Pojęcie to do debaty naukowej wprowadził w 1995 roku M.H. Moore, który rozpatrywał je *per analogia* do wartości prywatnej, jako efekt produkcji dóbr przez sektor publiczny pomniejszony o efekt ich wytworzenia, co oznacza, że wartość publiczna jest sumą korzyści jednostkowych dostarczonych beneficjentowi przez sektor publiczny, skorygowaną o nakłady, jakie musi ponieść w związku z pozyskaniem świadczenia (Moore, 1995).

<sup>2</sup> Rząd powinien funkcjonować jako jedna spójna całość, sterowana misją i zorientowana na dostarczanie wartości publicznej.

<sup>3</sup> Państwo powinno realizować tylko te zadania, które musi. Pozostałe powinno przekazywać tym, którzy zrobią to lepiej i efektywniej (Regulski, 2005, s. 22).

<sup>4</sup> Wywiady z pracownikami organów publicznych zlokalizowanych na terenie województwa opolskiego miały charakter pilotażowy i dostarczyły jedynie ogólnych informacji w zakresie kształtowania relacji podmiotów samorządowych z jednostkami zewnętrznymi. Wskazały jednocześnie na potrzebę pogłębiących badań w tym zakresie. Wywiady przeprowadzono w kwietniu 2017 roku.

<sup>5</sup> Grupa zakupowa to dobrowolne stowarzyszenie kupujących, którzy łączą swój popyt, aby osiągnąć lepszą pozycję w negocjacjach i uzyskać lepsze warunki.

<sup>6</sup> Zespół szpitali składa się z 14 szpitali katolickich, 7 placówek opieki nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi, posiada udziały w wielu placówkach rehabilitacyjnych, domach spokojnej starości i hospicjach.

<sup>7</sup> Firma Fige usługi logistyczne na rzecz szpitali świadczy także w krajach Beneluksu i we Włoszech, oraz w Polsce.

## Bibliografia

- Agranoff, R., McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*. Washington DC, Georgetown University Press.
- Badäus, D. (2005). Publik Private Partnership — Kooperationsbedarfe, Grundkategorien und Entwicklungsperspektiven. W: *Kooperationsformen zwischen Stadt und Markt*. Baden-Baden: D. Badäus Hrsg.
- Bartkowiak, P., Domański, J. (2013). Szpitalne Grupy Zakupowe w kształtowaniu łańcucha wartości na rynku usług szpitalnych. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, XIV (3), 11–23.
- Bevier, M. (2011). *The SAGE Handbook of Governance*. Berkeley: SAGE Publication Ltd.
- Bovaird, T. (2005). Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society. *International Review of Administrative Sciences*, (2), 217–228.
- Czakon, W. (2005). Istota relacji sieciowych przedsiębiorstwa. *Przegląd Organizacji*, (9), 10–13.
- Doz, Y.L., Hamel, G. (2006). *Alianse strategiczne. Sztuka zdobywania korzyści poprzez współpracę*. Gliwice: Helion.
- Eßig, M., Witt, M., Scheckenhofer, M. (2009). Öffentliche Logistik. Logistik zur Erfüllung öffentliche Aufgaben. W: M. Eßig, M. Witt (Hrsg.), *Öffentliche Logistik*. Wiesbaden.
- Kauf, S. *Łańcuch dostaw jako podstawa kształtowania wartości w jednostkach samorządu terytorialnego* (w druku).
- Kauf, S. (2009). *Orientacja marketingowa i logistyczna w zarządzaniu regionem*. Opole: Uniwersytet Opolski.
- Kauf, S. (2015). *Wybrane atrybuty zarządzania publicznym łańcuchem dostaw — orientacja na klienta i przepływy*. Katowice: Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Zarządzanie (1).
- Kay, J. (1996). *Podstawy sukcesu firmy*. Warszawa: PWE.
- Lambert, D.M., Emmelhainz, M.A., Gardner, J.T. (1996). Developing and Implementing Supply Chain Partnerships. *The International Journal of Logistics Management*, 7 (2), 1–18.
- Migiro, S.O., Ambe, I.A. (2008). Evaluation of the implementation of public sector supply chain management and challenges: A case study of the central district municipality. *African Journal of Business Management*, 2 (12), 230–242.
- Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value*. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press.
- Otto, J. (2001). *Marketing relacji*. Warszawa: C.H. Beck.
- Regulski, J. (2005). *Samorządna Polska*. Warszawa.
- Rudolf, W. (2016). *Marketing terytorialny w ujęciu relacyjnym*. Łódź: Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego.
- Szymczak M. (2002). Partnerstwo logistyczne w sieciach. W: M. Ciesielski (red. nauk.), *Sieci logistyczne*. Poznań.
- Westernising the keiretsu model: the outsourcing paradigm shift (2000). *Journal of Management Development*, 19 (8).
- Witt, M. (2009). Strategische Logistikkonzepte für den öffentlichen Sektor. W: M. Eßig, M. Witt (Hrsg.), *Öffentliche Logistik*. Wiesbaden.

Źródła internetowe:

Logistyka, [http://logistyka.infor.pl/transport/artykuly/574060\\_farmacja-i-uslugi-medyczne-przyszloscia-branzy-tsl.html](http://logistyka.infor.pl/transport/artykuly/574060_farmacja-i-uslugi-medyczne-przyszloscia-branzy-tsl.html), (26.11.2016).

---

Księgarnia internetowa Polskiego Wydawnictwa Ekonomicznego  
zaprasza na zakupy z **rabatem 15%**

**www.pwe.com.pl**

