



Sabina Kauf

Uniwersytet Opolski
Wydział Ekonomiczny
Zakład Logistyki i Marketingu
skauf@uni.opole.pl

ORIENTACJA PROCESOWA W ZARZĄDZANIU PUBLICZNYM ŁAŃCUCHEM DOSTAW

Streszczenie: W artykule podjęto problematykę możliwości wdrożenia orientacji procesowej do zarządzania publicznym łańcuchem dostaw. Wskazano na znaczenie uwarunkowań polityczno-prawnych, wyznaczających system celów i tworzących ramy realizacji zadań publicznych. Pokazano, że istotne znaczenie ma identyfikacja procesów podstawowych i wspomagających oraz koordynacja styków w łańcuchu tworzenia wartości publicznej. Podkreślono wagę wyznaczania jednostek odpowiedzialnych za realizację procesu, zwłaszcza w kontekście mnogości podmiotów, w tym prywatnych, realizujących świadczenia publiczne.

Słowa kluczowe: zarządzanie procesowe, logistyka publiczna, publiczny łańcuch dostaw.

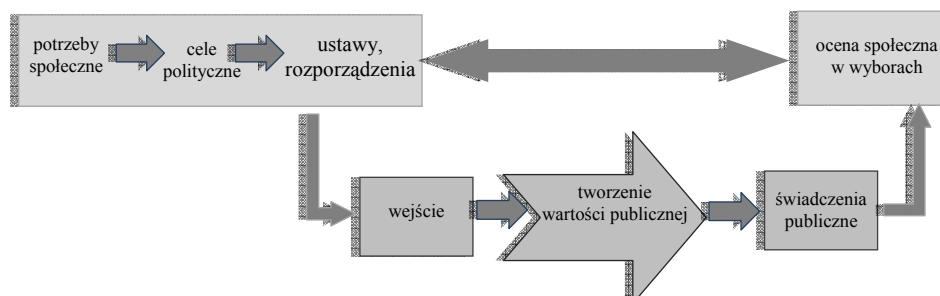
Wprowadzenie

W literaturze przedmiotu i praktyce gospodarczej problematyka procesowego podejścia do zarządzania obecna jest od lat 90. XX w. Efekty jej wdrożenia zaowocowały już poprawą efektywności i sprawności funkcjonowania przedsiębiorstw oraz całych łańcuchów dostaw. Orientacja procesowa wyznacza ramy funkcjonowania przedsiębiorstw, których nadrzędnym celem jest tworzenie oraz oferowanie jak najwyższej wartości dla klientów. Od niedawna orientacja procesowa znajduje się również w centrum zainteresowania sektora publicznego. Wynika to z presji wzrostu efektywności, permanentnych niedoborów finansowych, a także rosnącej ilości zadań publicznych, realizowanych przez organy samorządowe. Dlatego celem niniejszego artykułu jest wskazanie głównych charakterystyk publicznych łańcuchów dostaw, które powinny być uwzględniane przy implementacji i realizacji orientacji procesowej w tworzeniu wartości dla klienta (odbiorcy świadczeń publicznych).

1. Publiczny łańcuch dostaw i jego ujęcie procesowe

Łańcuch dostaw w sektorze publicznym stanowi sieć organizacji, agencji rządowych i samorządowych, instytucji oraz przedsiębiorstw prywatnych, których celem jest realizacja zadań publicznych, przynosząca wartość dodaną dla sektora publicznego i beneficjentów. Obejmuje wszelkie działania związane z czasowo-przestrzenną transformacją dóbr, niezależnie od ich formy własności oraz charakteru organizacji realizującej te działania. W ramach łańcucha dostaw dostarczane, udostępniane i utrzymywane są narzędzia oraz maszyny niezbędne do realizacji zadań publicznych [Eßig, Witt i Scheckenhofer, 2009, s. 8].

Publiczny łańcuch dostaw jest systemem, tzn. zbiorem wyodrębnionych z otoczenia, uporządkowanych i zorganizowanych elementów współpracujących ze sobą dla realizacji wspólnego celu [Gajdzik, Kuczyńska-Chałada i Sosnowski, 2011, s. 26]. Podejście systemowe wskazuje na procesowe ujęcie podejmowanych przez organy publiczne działań, tzn. transformację elementów zasileń (zasobów) w efekty końcowe, czyli świadczenia publiczne. Skuteczność procesu ich realizacji, w mniejszym lub większym stopniu warunkuje realizację celów organizacji publicznych. Proces jest zatem podstawowym i najważniejszym przejawem działania organizacji zaangażowanych w świadczenie usług publicznych. Zdefiniować go można jako łańcuch działań zmierzających do wytworzenia wartości dla klientów [Müller i Rupper, 2000, s. 21]. Każdy proces ma wejście i wyjście [Wagner i Patzak, 2007, s. 78 i n.].



Rys. 1. Otoczenie procesu świadczenia usług publicznych

W przypadku sektora publicznego wejście stanowią cele polityczne zgodne z interesem społecznym, znajdujące swój wyraz w ustawach i rozporządzeniach. Na wyjściu procesu otrzymujemy wynik w postaci świadczenia publicznego, np. usługi edukacyjnej (rys. 1).

Zastosowanie koncepcji łańcucha dostaw w sektorze publicznym powinno przyczynić się do wzrostu efektywności samorządów terytorialnych (różnych

szczegli) i poprawy jakości oferowanych świadczeń. Można to osiągnąć poprzez bliższą integrację (kooperację) zaangażowanych ogniw lub sprawniejszy przepływ materiałów, informacji i finansów [Lee, 1998]. Mając powyższe na uwadze, zarządzanie publicznym łańcuchem dostaw może być zdefiniowane jako integrowanie podmiotów rządowych, samorządowych i gospodarczych wzdłuż całego łańcucha dostaw oraz koordynowanie wszelkich przepływów w celu realizacji oczekiwanych przez społeczeństwo świadczeń publicznych [Stadler i Kilger, 2008]. Takie ujęcie zarządzania łańcuchem dostaw pozwala skonstatować, że jego istotą jest integracja kluczowych procesów, począwszy od odbiorcy końcowego (społeczeństwa) przez organy samorządowe i podmioty gospodarcze tworzące rzeczywistą wartość dla interesariuszy.

Do podstawowych charakterystyk publicznego łańcucha dostaw, istotnych z punktu widzenia orientacji procesowej, należą: jego sieciowy charakter oraz wielowymiarowy system celów i struktur. Wynika to z faktu, że kształtowanie wartości w sektorze publicznym odbywa się na dwóch poziomach: politycznym i wykonawczym. Na pierwszym określone są cele, rodzaje zadań publicznych oraz instrumenty ich realizacji. Poziom ten stanowi impuls do kształtowania publicznych łańcuchów wartości¹ i jest *de facto* ogniwem poprzedzającym tworzenie wartości rzeczywistej dla odbiorców. Wartość rzeczywista dostarczana jest przez jednostki sektora publicznego lub te, którym realizacja świadczenia została zlecona (np. przedsiębiorstwa prywatne) [Kauf, 2013, s. 87].

Ponadto w tworzenie wartości publicznej zaangażowanych jest wiele podmiotów powiązanych ze sobą i w ramach poziomów decyzyjnych – partie polityczne, organy administracji różnych szczebli odpowiedzialne za realizację celów ustalonych na poziomie politycznym oraz wszelkie podmioty, realizujące zadania publiczne. Wielowymiarowe relacje między zaangażowanymi organizacjami wskazują na strukturę sieciową publicznego łańcucha dostaw, w którym występują powiązania wertykalne i horyzontalne. Wielość zależności skutkuje dużą kompleksowością koordynacji oraz, w wielu przypadkach, niestabilnością partnerstwa w sensie kooperacji długookresowej. Jest ona konsekwencją m.in. charakteru realizowanych zadań publicznych oraz ograniczeń wynikających z prawa zamówień publicznych.

Rzeczywiste tworzenie wartości publicznej odbywa się na poziomie wykonawczym, którego charakter i etapy procesu realizacji nie różnią się od tych występujących w praktyce gospodarczej. Należy jednak pamiętać, że w sektorze

¹ Wartość rozumiana jest tu jako suma korzyści jednostkowych dostarczanych odbiorcom oraz nakładów, jakie musi ponieść, by je pozyskać.

publicznym uwarunkowania polityczne i prawne² w znacznym stopniu determinują wybór partnerów łańcucha dostaw, stopień swobody działania oraz charakter realizowanych procesów.

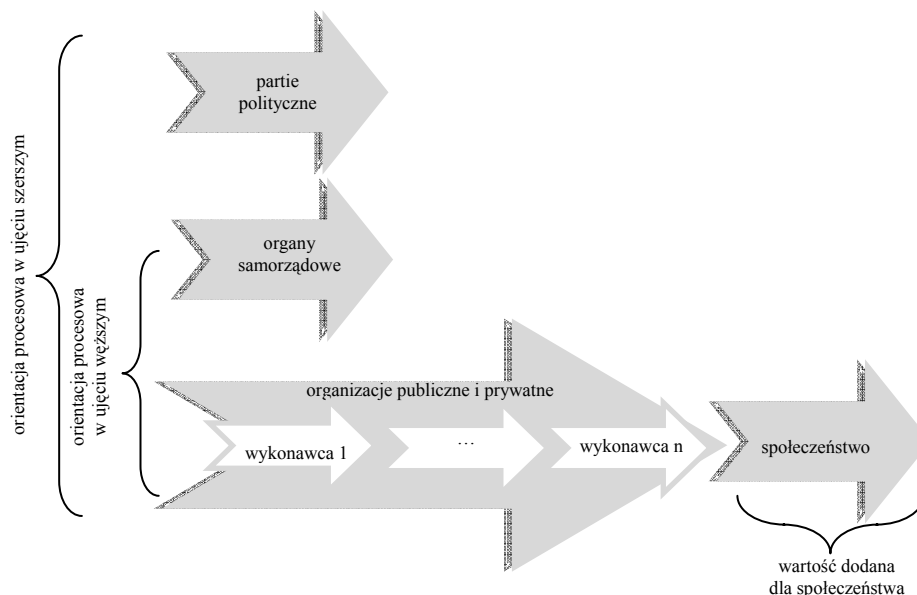
Rozróżnienie poziomów tworzenia wartości publicznej prowadzi do konkluzji, że ogniwa łańcucha dostaw znajdujące się na poszczególnych poziomach transformacji wartości posiadają różne kompetencje w zakresie sterowania i realizacji usług publicznych. Parlament jest ogniwem finansującym świadczenia publiczne, administracja samorządowa (różnych szczebli) oraz jednostki gospodarcze – realizatorem, a społeczeństwo – odbiorcą [Schedler i Proeller, 2009, s. 83 i n.].

Powyższe skłania do wyodrębnienia cech charakterystycznych dla procesów zachodzących w organizacjach publicznych. Zaliczyć do nich można:

- inicjatora na wejściu – jest nim z reguły ustawodawca, którego celem jest interes społeczny;
- mierzalne cele – tzn. tworzenie wartości oczekiwanej i zweryfikowanej przez odbiorców (społeczeństwo);
- sekwencyjność czynności – zmieniające elementy mierzalne na wejściu (np. dokumenty, decyzje) w elementy wyjścia (świadczenia publiczne);
- powtarzalność – pozwala na opracowanie modeli adekwatnych w każdym procesie realizacji świadczeń publicznych [Krukowski, 2011, s. 24].

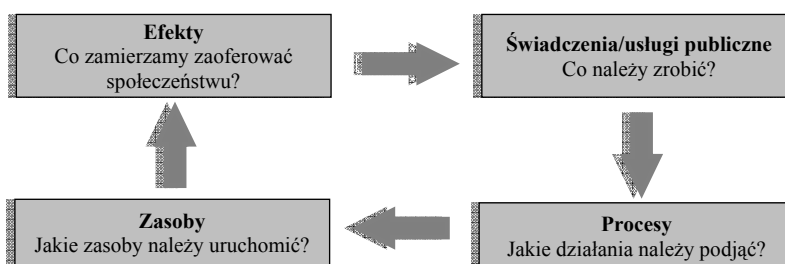
Orientacja procesowa w zarządzaniu publicznym łańcuchem dostaw może być rozpatrywana w ujęciach szerszym i węższym (rys. 2). W tym pierwszym obejmuje procesy realizowane na poziomach politycznym i wykonawczym oraz wykraczającym poza nie, a tym samym dotyczy wszystkich uczestników partycypujących w realizacji zadań publicznych. W ujęciu węższym oznacza koncentrację na procesach gospodarczych związanych z rzeczywistą realizacją usług publicznych. W tym kontekście orientacja procesowa obejmuje ogniwa łańcucha zaangażowane w proces tworzenia realnej wartości dla odbiorców świadczeń oraz organy administracji wspomagające świadczenie usług publicznych. Takie rozumienie orientacji procesowej w publicznym łańcuchu dostaw jest analogiczne do klasycznego, znanego z praktyki gospodarczej. To pozwala stwierdzić, że skuteczne zarządzanie łańcuchem dostaw w sferze publicznej wymaga integracji procesów (biznesowych) z kluczowymi uczestnikami łańcucha.

² Na przykład prawo zamówień publicznych.



Rys. 2. Szersze i węższe ujęcie orientacji procesowej w publicznym łańcuchu dostaw

Orientacja procesowa pozwala na sprawne planowanie, sterowanie i kontrolę realizacji świadczeń publicznych [Becker i Kahn, 2008, s. 8]. Posiada potencjał poprawy i restrukturyzacji, szczególnie w aspekcie zorientowania na klienta. Z perspektywy efektów procesy powiązane są z wykorzystaniem zasobów, oddziaływaniem na odbiorców (społeczeństwo) oraz świadczonymi usługami. Oznacza to, że pozytywne efekty powstają jedynie wówczas, gdy oferowane świadczenia publiczne odpowiadają potrzebom społecznym. To natomiast wymaga odpowiedniego zaplanowania procesów tworzenia wartości i zaangażowania właściwych zasobów (rys. 3).



Rys. 3. Zorientowane na efekty sterowanie publicznym łańcuchem dostaw

Źródło: Na podstawie: [Maimier i Prorok, 2003, s. 321].

Świadczenia realizowane przez sektor publiczny obejmują najczęściej usługi, które postrzegane są jako rzeczywiste świadczenie zaoferowane klientowi (społeczeństwu). Cechą charakterystyczną procesu realizacji usług jest ich niematerialny charakter i interakcje między jednostkami świadczącymi usługi a odbiorcami. Niematerialność oznacza, że spełnienie oczekiwań odbiorców nie może ograniczać się do tworzenia materialnych warunków świadczenia usług. Interakcje podkreślają współdziałanie społeczeństwa w procesie realizacji świadczeń. Partycypacja społeczeństwa może być aktywna i bierna, a zakres ich współdziałania w tworzeniu wartości określa stopień zintegrowania w łańcuchu dostaw. Klienci (społeczeństwo) oceniają zadowolenie z procesu świadczenia usług publicznych na podstawie relacji między uzyskanymi korzyściami a poniesionymi kosztami, na które składają się m.in.: cena, czas oczekiwania, wysiłek fizyczny, stres.

Wydaje się, że zastosowanie orientacji procesowej w zarządzaniu publicznym łańcuchem dostaw zmieniło obraz klienta. Z biernego petenta odbiorca usług publicznych mógł się przekształcić w kogoś, kto ma prawo do swoich potrzeb i oczekiwań.

Procesowe ujęcie zarządzania łańcuchem dostaw w sektorze publicznym wydaje się ułatwiać dopasowanie świadczeń do potrzeb współczesnego otoczenia oraz dostarczanie społeczeństwu takich usług publicznych, jakich oczekują. Wdrożenie orientacji procesowej do zarządzania łańcuchem dostaw w sektorze publicznym nie jest jednak proste. Wymaga uwzględnienia wielu uwarunkowań jego funkcjonowania.

2. Procesowe podejście do zarządzania łańcuchem dostaw w sektorze publicznym

Sektor publiczny odpowiada za kształtowanie polityk, administrowanie i dostarczanie dóbr, a celem jego działań jest jak najpełniejsze zaspokojenie potrzeb (w tym socjalnych) społeczeństwa. Procesy realizowane w publicznych łańcuchach dostaw, ze względu na ich wielopoziomą strukturę i charakter oferowanych świadczeń, podlegają innym uwarunkowaniom aniżeli w łańcuchach klasycznych. Pewne podobieństwa widoczne są jedynie w węższym ujęciu orientacji procesowej w zarządzaniu łańcuchem dostaw w sektorze publicznym, tzn. obejmującym tylko te ogniwa łańcucha, które są zaangażowane w tworzenie realnej wartości dla odbiorców. Koncentrując się jedynie na tej perspektywie, należy stwierdzić, że wdrożenie orientacji procesowej do zarządzania publicznym łańcuchem dostaw wymaga [Kleniewski, 2004, s. 15; Łuczak, 2005, s. 42]:

1. Identyfikacji uwarunkowań zewnętrznych (polityczno-prawnych), warunkujących realizację zadań publicznych – np. wybór partnera w łańcuchu dostaw.

2. Zdefiniowania systemu celów istotnych z punktu widzenia realizacji zadań publicznych – cele są pochodną programów partii politycznych, podstawą specyfikacji i hierarchizacji ważności zadań; stanowią punkt wyjścia planowania oraz kształtowania procesów realizacji świadczeń publicznych.
3. Wyodrębnienia procesów:
 - strategicznych (megaprocesów), kluczowych dla rozwoju społeczno-gospodarczego,
 - podstawowych, w ramach których realizowane jest świadczenie bezpośrednio związane z zasadniczym rodzajem działalności organizacji publicznej (np. wynikającej z przepisów prawa),
 - wspomagających, powstających dla zapewnienia sprawnej realizacji procesów podstawowych [Krukowski, 2011, s. 24].
4. Konfiguracji styków w publicznym łańcuchu dostaw – wybór partnerów łańcucha jest kluczowy dla sprawnej realizacji zadań.
5. Określenia osób odpowiedzialnych za realizację procesu – ich rolą jest opracowywanie i dbałość o dokumentację, analiza skuteczności procesu, prowadzenie działań korygujących i kontrola zgodności procedur [Bitkowska i Koltenman, 2011, s. 67].

Procesy realizowane w sektorze publicznym mogą mieć różną naturę. Mogą dotyczyć zarówno działań abstrakcyjnych, np. wsparcia dla rozwoju polityki czy regulacji gospodarczych, jak i bardzo konkretnych, obejmujących dostarczanie społeczeństwu świadczeń publicznych. Bez względu na charakter procesów organizacja publiczna powinna móc zidentyfikować procesy podstawowe, których istotą jest dostarczenie spodziewanych efektów i wyników [Szczepańska-Woszczyzna, 2009, s. 411].

Zakres wdrożenia orientacji procesowej do zarządzania łańcuchem dostaw w sektorze publicznym ciągle jeszcze jest niewielki, niemniej aplikacja idei procesowej wymaga realizacji szeregu zadań zmierzających do: zaprojektowania (identyfikacji i modelowania) procesów, ich wdrożenia, realizacji i nadzoru oraz doskonalenia³.

Punktem wyjścia tak rozumianego zarządzania procesowego jest identyfikacja i zrozumienie procesów, a także analiza styków między ogniwami publicznego łańcucha dostaw, zaangażowanymi w proces tworzenia wartości dla społeczeństwa. Identyfikacja procesów wymaga m.in. określenia kryteriów ich wyodrębniania [Grajewski, 2012, s. 34], ogólnej struktury procesów istotnych z punktu widzenia realizacji celów organów publicznych i wymagań społecznych.

³ Nazewnictwo etapów jest różne w zależności od autorów.

Szczególnie istotne na tym etapie jest ustalenie celów poszczególnych podprocesów tworzących architekturę procesów; ich podstawę stanowi system celów formułowanych przez sferę polityki. W aspekcie modelowania procesów chodzi o stworzenie przejrzystości w zakresie liczby oraz rodzaju styków, pozwalającej na szczegółową analizę i identyfikację zakłóceń oraz podjęcie działań zapobiegawczych. W kontekście definicji procesów podstawowych i wspomagających istotne znaczenie ma określenie odpowiedzialności za proces. W przypadku organizacji publicznych celowe wydaje się powierzenie odpowiedzialności za proces zleciodawcy realizacji usług publicznych, tzn. organom samorządowym. W tym przypadku pełniłyby one rolę nadrzędnego organu planowania i sterowania publicznym łańcuchem dostaw, bez przymusu aktywnej partycypacji w proces tworzenia wartości publicznej.

Punktem ciężkości modelowania procesów jest konfiguracja publicznego łańcucha dostaw, tzn. określenie architektury poszczególnych procesów – strukturyzację podprocesów, określenie ich konkretnych parametrów oraz wskazanie oczekiwanych efektów.

Z perspektywy logistyki publicznej i publicznego łańcucha dostaw najistotniejszym celem jest zagwarantowanie ciągłości dostaw. Z punktu widzenia modelowania procesów oznacza to konieczność zaplanowania instrumentów zabezpieczających niezakłóconą realizację procesów wzdłuż całego łańcucha dostaw [EBig i in., 2008]. Chodzi m.in. o zaplanowanie dla punktów newralgicznych procesów równoległych zamiast sekwencyjnych. Należy pamiętać, że modelowanie procesów w sektorze publicznym w wielu miejscach napotyka na ograniczenia organizacyjno-prawne, które znacznie ograniczają swobodę kształtowania procesów.

Kluczowym aspektem wdrażania orientacji procesowej jest implementacja ponadorganizacyjnego myślenia procesowego. Wymaga to od partnerów w publicznym łańcuchu dostaw ścisłej kooperacji i świadomego kształtowania wewnętrznych relacji odbiorca-dostawca. Faza ta rozpoczyna permanentne monitorowanie przebiegu procesów. W kontroli procesów istotne jest uwzględnienie relacji między celami poszczególnych procesów a systemem celów nadrzędnych. Nie może odnosić się tylko do oceny stopnia realizacji celów procesów, ale powinna być dokonana w kontekście celów ogólnych związanych z realizacją świadczeń publicznych. To samo dotyczy doskonalenia rozwiązań i dostosowywania ich do zmian w otoczeniu.

Podsumowanie

Publiczny łańcuch dostaw stanowi kompleksową sieć powiązań między organizacjami, których celem jest realizacja świadczeń publicznych zgodnych z interesem społecznym. Podstawowym wyzwaniem zarządzania sieciami jest takie kształtowanie procesów tworzenia wartości, które uwzględniając wielowymiarowość sieci i mnogość uczestników łańcucha dostaw, zagwarantuje niezakłóconą realizację celów organizacji publicznych. Możliwe jest to dzięki wdrożeniu orientacji procesowej, uwzględniającej specyfikę i uwarunkowania logistyki publicznej.

We wdrażaniu orientacji procesowej do zarządzania publicznym łańcuchem dostaw podstawową rolę wydają się odgrywać uwarunkowania polityczno-prawne wyznaczające system celów i tworzące ramy realizacji zadań publicznych. Istotne znaczenie ma identyfikacja oraz specyfikacja procesów podstawowych i wspomagających, a także koordynacja styków w łańcuchu tworzenia wartości publicznej. Ważne jest wyznaczenie odpowiedzialnych za realizację procesu, np. jednoznaczne określenie celów między zleceniodawcą wykonania usługi publicznej a zleceniobiorcą wzdłuż całego łańcucha dostaw.

Podsumowując, można stwierdzić, że wdrożenie orientacji procesowej do zarządzania łańcuchem dostaw w sektorze publicznym ciągle jeszcze nie jest oczywistością. Niemniej, ze względu na jej potencjał modernizacji i poprawy efektów funkcjonowania organizacji publicznych będzie ono coraz większe. Wynika to przede wszystkim ze stale rosnącej liczby zadań publicznych realizowanych przez podmioty prywatne. Z tego względu celowe wydaje się podjęcie próby wypracowania koncepcji zarządzania procesowego, które mogłoby znaleźć zastosowanie w logistyce publicznej.

Literatura

- Becker J., Kahn D. (2008), *Der Prozess im Fokus* [w:] J. Becker, M. Kugeler, M. Rosemann (Hrsg.), *Prozessmanagement: Ein Leitfaden zur prozessorientierten Organisationsgestaltung*, Springer, Berlin.
- Bitkowska A., Koltenman K. (2011), *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie*, Difin, Warszawa.
- Eßig M. i in. (2008), *Supply Chain Safety Management. Konzeptionelle Vorüberlegungen für ein umfassendes Sicherheitsansatz in öffentlich-privaten Wertschöpfungsketten*, München.
- Eßig M., Witt M., Scheckenhofer M. (2009), *Öffentliche Logistik. Logistik zur Erfüllung öffentliche Aufgaben* [w:] M. Eßig, M. Witt (Hrsg.), *Öffentliche Logistik*, Wiesbaden.

- Gajdzik B., Kuczyńska-Chałada M., Sosnowski R. (2011), *Organizacja i zarządzanie w przemyśle*, Politechnika Śląska, Gliwice.
- Grajewski P. (2012), *Procesowe zarządzanie organizacją*, PWE, Warszawa.
- Kauf S. (2013), *Model logistyki publicznej – próba identyfikacji* [w:] J. Szoltysek, B. Detyna (red.), „Logistyka. Współczesne wyzwania”, nr 4, Wałbrzych.
- Kleniewski A. (2004), *Podejście procesowe: punkt widzenia audytora*, „Problemy Jakości”, nr 6.
- Krukowski K. (2011), *Zarządzanie procesowe w organizacjach publicznych*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 1.
- Lee H. (1998), *Preface to Global Supply Chain and Technology Management* [w:] H. Lee (ed.), *Global Supply Chain and Technology Management, POMS Series in Technology and Operations Management*, Vol. 1, *Production and Operations Management Society*, Miami, Florida.
- Łuczak J. (2005), *Monitorowanie skuteczności systemu zarządzania jakością ISO 9001:2000 w świetle wymagań dotyczących zarządzania procesowego*, „Przegląd Organizacji”, nr 5.
- Maimier A., Prorok T. (2003), *Geschäftsprozessoptimierung und e-Government* [w:] H. Bauer (Hrsg.), *Öffentliches Management in Österreich: Realisierungen und Perspektiven*, KDZ Managementberatungs- und Weiterbildung-GmbH, Wien.
- Müller R., Rupper P. (2000), *Process Reengineering*, Astrum, Wrocław.
- Schedler K., Proeller I. (2009), *New Public Management*, Haupt, Bern.
- Stadler H., Kilger Ch. (2008), *Supply Chain Management and Advanced Planning, Concepts, Models, Software and Case Studies*, Berlin, Heidelberg.
- Szczepańska-Woszczyna K. (2009), *Metody i techniki TQM*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Wagner K.W., Patzak G. (2007), *Performance Excellence: Der Praxisleitfaden zum effektiven Prozessmanagement*, Hanser, München.

PROCESS ORIENTATION IN PUBLIC SUPPLY CHAIN MANAGEMENT

Summary: The article discusses possibility of implementation of the process orientation to the public supply chain management. The importance of political and legal conditions that set the system objectives and a framework of public tasks is pointed out. It is also shown that it is essential to identify the primary and supporting processes and coordination of contacts in the chain which creates a public value. The importance of determining who is in charge of the implementation process, particularly in the context of a multitude of stakeholders, including private, carrying out public services is emphasized.

Keywords: process management, public logistic, public supply chain.