

LOGISTYKA ZAOPATRZENIA W ORGANIZACJI PUBLICZNEJ

LOGISTICS SUPPLY AT THE PUBLIC ORGANIZATION

Cezary SZYDŁOWSKI
Szydlowski.Cezary@wp.pl

Wyższa Szkoła Ekonomiczno – Humanistyczna im. Prof. Szczepana A. Pieniążka
w Skierniewicach
Wydział Zarządzania

Streszczenie: Logistyka zaopatrzenia w organizacjach publicznych stanowi ważny obszar działalności sektora publicznego, który wymaga stałego udoskonalania. Organizacje publiczne są w znacznym zakresie ograniczone przepisami prawnymi w zakresie swobody wyboru dostawców sprzętu, wyposażenia lub usług. Celem artykułu jest analiza funkcjonowania systemu logistyki zaopatrzenia w sektorze publicznym. Obszar ten jest przedmiotem zainteresowania zarówno obywateli jak i wszystkich potencjalnych podmiotów gospodarczych, które mogą być kontrahentami urzędów oraz innych instytucji publicznych.

Abstract: Supply chain logistics management in public organizations is an important area of public sector activity, which requires continuous improvement. Public organizations are to a large extent limited by law on the freedom of choice of equipment providers, equipment or services. The aim of the article is to analyze and assess the functioning of the supply logistics in the public sector. This area is of interest to both citizens and all potential operators who may be partners offices and other public institutions.

Słowa kluczowe: logistyka zaopatrzenia, sektor publiczny, zarządzanie logistyczne

Key words: logistics of supplies, public sector, logistics management

WSTĘP

Logistyka zaopatrzenia stanowi bardzo ważny obszar zarządzania przepływami dóbr i osób w każdej organizacji. Żaden podmiot gospodarczy, urząd administracji publicznej, czy też inna organizacja nie może realizować swojej misji bez konieczności pozyskiwania niezbędnych towarów do realizacji swoich zadań. Przedsiębiorstwa nie mogą realizować bieżącej produkcji lub świadczyć określonych usług bez bieżącego zaopatrzenia w surowce, półprodukty, podzespoły, czy też w inne dobra, które umożliwiają wytworzenie określonego produktu (materialnego lub niematerialnego). Również organizacje publiczne, świadczące różnorodne usługi publiczne na rzecz obywateli muszą zaopatrywać się w potrzebne im dobra. Sektor publiczny w przeciwieństwie do podmiotów komercyjnych wybierając dostawców obowiązany jest stosować się do określonych regulacji prawnych w zakresie zamówień publicznych. Transparentność w doborze dostawców w założeniu ma zapewnić równy dostęp dla wszystkich dostawców dóbr i usług do zleceń realizowanych ze środków publicznych, na które składają się wszyscy obywatele i podmioty gospodarcze w postaci

danin publicznych. Poza przejrzystością wyboru najlepszego dostawcy, system zamówień publicznych ma racjonalizować wydatki poszczególnych organizacji publicznych. Optymalizowanie i racjonalizowanie wydatków jest wynikiem określonych regulacji prawnych, które wymagają od kierowników jednostek sektora finansów publicznych kierowania się przede wszystkim kryterium najniższej ceny. Powyższe kryterium poza ewidentnym optymalizowaniem kosztów działalności organizacji publicznych wiąże się z ryzykiem niskiej jakości dostarczanych dóbr lub świadczonych usług. Podmioty komercyjne w wyborze dostawców również kierują się racjonalnością wydatków i rachunkiem ekonomicznym, jednakże w odróżnieniu od organizacji publicznych mogą swobodniej wybierać swoich potencjalnych dostawców.

Celem artykułu jest zaprezentowanie kluczowych zagadnień dotyczących logistyki zaopatrzenia w organizacjach publicznych. Przedmiotem analizy jest przede wszystkim określenie ograniczeń podmiotów publicznych w doborze dostawców i związanych z tym szans i zagrożeń dla sektora publicznego. Publikacja została oparta na analizie obowiązujących uregulowań prawnych, publikacji oraz ogólnie dostępnych danych dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Problematyka poruszona w niniejszym artykule stanowi ważne zagadnienie zarówno dla organizacji sektora finansów publicznych jak również dla podmiotów komercyjnych, które ubiegają się o możliwość dostarczania ww. podmiotom swoich produktów oraz usług.

Racjonalność w wydatkowaniu środków publicznych przez podmioty publiczne przyczynia się do sprawniejszego i efektywniejszego zarządzania finansami publicznymi. Ponadto od sprawności komórek zaopatrzenia w organizacjach publicznych zależy także jakość świadczonych usług publicznych. Wybór optymalnych dla danej organizacji dóbr lub usług może zapewnić sprawniejszą obsługę obywateli, którzy oczekują od władz państwowych oraz samorządowych należytego gospodarowania dostępnymi środkami finansowymi. Wybranie optymalnego dostawcy przez organizację publiczną uwarunkowane jest spełnieniem wielu wymogów formalno – prawnych. Przedmiotowe przepisy ulegają również ciągłym modyfikacjom, co w znaczący sposób wpływa na szybkość oraz jakość realizacji zamówień przez sektor publiczny. Ponadto obowiązujące uregulowania prawne zarówno krajowe jak i Unii Europejskiej w znacznym stopniu ograniczają swobodę menedżerów publicznych w wyborze optymalnej oferty, zapewniającej wysoką jakość świadczonej usługi. Częste zmiany przepisów i wytycznych w zakresie zamówień publicznych oraz konieczność przestrzegania określonych terminów na realizowanie poszczególnych etapów powoduje wydłużanie procesu realizacji zamówienia. Poza tym dość

często zdarza się, że zamówienie nie jest realizowane z przyczyn leżących zarówno po stronie organizacji publicznej jak i potencjalnych dostawców.

Warto również pamiętać, że podmioty publiczne bardzo często stanowią istotne ogniwo łańcucha dostaw wielu przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych. W związku z powyższym problematyka logistyki zaopatrzenia w sektorze publicznym powinna stanowić obszar zainteresowania zarówno obywateli jak i podmiotów gospodarczych. Odpowiednie gospodarowanie środkami publicznymi przez organizacje publiczne przyczynia się do racjonalizowania wydatków publicznych i efektywniejszego zarządzania sferą publiczną.

1. LOGISTYKA ZAOPATRZENIA A SYSTEM ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Zarządzanie przepływami dóbr w ramach łańcucha dostaw od zawsze funkcjonowało w każdej organizacji. Bez sprawnych przepływów nie byłoby możliwe prowadzenie jakiegokolwiek działalności. Sprawne i skuteczne zarządzanie logistyką wspomaga poszczególne procesy realizowane w organizacjach. Obejmuje ona swoim zakresem wsparcie wszystkich obszarów funkcjonowania danego podmiotu, w tym również zaopatrzenie. Logistyka zaopatrzenia pełni w każdej organizacji kluczową funkcję wspomagającą bieżącą realizację zadań. Zapewnianie regularnych i terminowych dostaw dóbr niezbędnych do realizacji poszczególnych zadań i celów organizacji to jeden z podstawowych celów logistyki w organizacjach. Sprawne zarządzanie terminowym zaopatrzeniem zawsze decydowało o realizacji założonych celów i planów wyznaczanych przez właścicieli oraz kierownictwo danego przedsiębiorstwa lub instytucji publicznej. W obszarze dostaw bardzo ważna jest ich terminowość, kompletność oraz jakość. Terminowość dostaw potrzebnych dóbr determinuje w przedsiębiorstwach produkcyjnych proces produkcyjny, a w jego wyniku wywiązywanie się z poszczególnych umów zawartych z odbiorcami konkretnych wyrobów. Poza terminowością bardzo ważne jest, aby zamówione dobro spełniało określone wymogi danego odbiorcy. Aktualnie istnieje wiele koncepcji zarządzania zarówno logistyką zaopatrzenia jak i całym łańcuchem dostaw będącym „integrującą filozofią zarządzania całym przepływem w kanale dystrybucji od dostawcy do ostatecznego klienta” (Coyle, Bardi, Langley, 2010, s. 29). Podmioty kooperujące w ramach danego łańcucha dostaw na poszczególnych etapach przetwarzają surowiec w produkt finalny. Trzeba jednak mieć na uwadze, że produkt finalny jednego partnera uczestniczącego w sieci dostaw bardzo często staje się niezbędnym półproduktem lub podzespołem do wytworzenia produktu w innym przedsiębiorstwie. Powyższa kooperacja powoduje, że każdy z podmiotów łańcucha dostaw

podwyższa wartość produktu finalnego (Harrison, R. van Hoek, 2010, s. 23). W związku z powyższym można stwierdzić, że logistyka w organizacji koncentruje się na „zarządzaniu łańcuchem dostaw w przedsiębiorstwie i pomiędzy przedsiębiorstwami, obejmującym planowanie, wdrażanie i kontrolę przepływu produktów wraz z przepływem informacji i finansów” (Gołemska, 2009, s. 10).

Zapewnienie sprawnego zaopatrzenia organizacji w niezbędne dobra w podmiocie komercyjnym uwarunkowane jest przede wszystkim rachunkiem ekonomicznym (kosztem pozyskania i transportu danego dobra), jakością i szybkością dostaw oraz planami produkcji, dystrybucji, realizacji określonych umów itd. Wybór przez podmiot komercyjny optymalnego dostawcy dóbr wymaga analizy rynku oraz wynegocjowania ceny produktu, kosztów i terminów dostawy oraz serwisu i ogólnych warunków przyszłej współpracy. Właściciel przedsiębiorstwa lub jego zarząd poza czynnikiem ekonomicznym i organizacyjnym zazwyczaj nie ma ograniczeń w wyborze potencjalnego dostawcy. Kluczowym czynnikiem w tym zakresie są oferowane przez dostawców warunki współpracy. Podmiot gospodarczy dbający o jakość swojego wyrobu lub usługi nie zawsze będzie kierował się wyłącznie kryterium najniższej ceny. Przykładem mogą być dobra luksusowe, gdzie najważniejszym czynnikiem jest wysoka jakość wyrobu oraz jego wartość użytkowa dla finalnego konsumenta. Oczywistym jest, że przedsiębiorcy dobierając dostawców kierują się głównie rachunkiem ekonomicznym, jednakże szacują również inne ryzyka związane z jakością zamawianych dóbr oraz terminowością ich dostaw. Brak ograniczeń prawnych dotyczących wyboru dostawców powoduje, że podmiot komercyjny może szybciej i skuteczniej reagować na różne problemy związane z bieżącymi dostawami, takimi jak ich terminowość czy jakość dostarczanych dóbr. Szybkość reakcji na zakłócenia w dostawach oraz duża swoboda wyboru dostawców jest kluczowym obszarem odróżniającym w tym zakresie podmioty prywatne od organizacji publicznych zaliczanych do jednostek sektora finansów publicznych, określonych odpowiednimi przepisami prawa (Ustawa o finansach publicznych z 2009 r., art. 8-32).

Organizacje publiczne realizują zadania wynikające z określonych przepisów prawa, które je powołały oraz określiły ich kompetencje i zadania. Przede wszystkim podmioty publiczne realizują usługi publiczne na rzecz obywateli, którzy płacąc daniny publiczne finansują ich działalność. W związku z tym wszystkie podmioty publiczne rządowe jak i samorządowe obowiązane są skutecznie i efektywnie gospodarować dostępnymi zasobami. Zatem wszystkie wydatki ponoszone przez instytucje publiczne powinny mieć racjonalne uzasadnienie oraz gwarantować ich wydatkowanie zgodnie z przepisami prawa. Ponadto

podmioty publiczne powinny dążyć do minimalizacji kosztów działalności przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiej jakości świadczonych usług.

Powyższe założenia wpływają na sposób organizacji całego procesu logistyki zaopatrzenia w sektorze publicznym. Organizacja systemu zaopatrzenia poszczególnych podmiotów publicznych musi uwzględniać obowiązujący system prawny w zakresie zamówień publicznych. Ustawodawca mając na względzie racjonalizowanie wydatków publicznych oraz zagwarantowanie przejrzystości systemu wdrożył szereg regulacji obligujących menedżerów publicznych do działania w ściśle określony sposób. Wprowadzenie określonych zasad i procedur w systemie zamówień publicznych uwarunkowane jest również faktem członkostwa Polski w Unii Europejskiej, gdzie ww. problematyka jest jednym z filarów jej działalności. Obowiązujące rozwiązania prawne powodują, że każdorazowa inwestycja lub zakup potrzebnego dobra lub usługi wymaga od menedżerów publicznych stosowania określonej przepisami procedury. Regulacje prawne w zakresie zamówień publicznych wymagają wdrożenia w poszczególnych podmiotach określonych procedur zapewniających konkurencyjność oraz racjonalność wydatkowania środków publicznych. Oznacza to zatem, że komórka zaopatrzenia w instytucji publicznej bardzo często nie może szybko zrealizować zapotrzebowania na dane dobro. Wynika to z konieczności ścisłego przestrzegania zasad określonych w przepisach prawa. Obowiązujący system zamówień publicznych zapewniający transparentność tego procesu powoduje jednocześnie jego znaczne wydłużenie. Zatem w podmiocie publicznym od momentu podjęcia przez menedżerów decyzji o zakupie określonego dobra do jego zakupu może upłynąć czasami wiele miesięcy, co spowodowane jest koniecznością ścisłego przestrzegania określonych regulacji prawnych zarówno krajowych jak i Unii Europejskiej.

Aktualnie system zamówień publicznych w Polsce reguluje ustawa prawo zamówień publicznych (Ustawa prawo zamówień publicznych, 2004 r.). System zamówień publicznych w Polsce obowiązuje od wielu lat, pierwszą szczegółową regulacją w tym zakresie była ustawa z 1994 r. Należy podkreślić, że przepisy dotyczące systemu zamówień publicznych w Polsce ulegały na przestrzeni lat bardzo wielu istotnym zmianom. Niestabilny stan prawny powoduje konieczność stałego ich monitorowania oraz wdrażania nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych będących efektem kolejnej nowelizacji przepisów prawnych.

Przyjęcie odpowiednich rozwiązań prawnych w zakresie zamówień publicznych było uwarunkowane kilkoma kluczowymi przesłankami, do których należy zaliczyć:

- ❖ powszechność stosowania jednolitych regulacji w zakresie systemu wydawania środków publicznych przez organizacje publiczne,

- ❖ transparentność oraz jawność prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- ❖ zagwarantowanie uczciwej konkurencji przy ubieganiu się przez podmioty gospodarcze o zamówienie publiczne,
- ❖ równe traktowanie wszystkich podmiotów ubiegających się o dostęp do zamówień publicznych,
- ❖ zapewnienie skutecznego systemu kontroli procesu udzielania zamówień publicznych,
- ❖ dostosowanie regulacji prawnych w obszarze zamówień publicznych do unormowań obowiązujących w Unii Europejskiej,
- ❖ samodzielność organizacji publicznej w przygotowaniu oraz przeprowadzaniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (Nowicki, 2013, s. 21.).

Wprowadzone uregulowania poza ww. celami miały również przyczynić się do większej efektywności i skuteczności działania sektora publicznego szczególnie w obszarze gospodarki finansowej. Wprowadzenie obowiązku przeprowadzania przetargowego trybu zaopatrywania podmiotów publicznych miało doprowadzić do zmniejszenia kosztów działalności przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiej jakości dostarczanych dóbr. Praktyka jednak dowiodła, że kryterium najniższej ceny ofertowej nie zawsze zapewniało wysoką jakość dostarczanych towarów lub usług. Ponadto jak dowodzą wyniki kontroli prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli praktyka zamówień publicznych nadal wymaga usprawnień oraz sprawowania nad nimi właściwej kontroli i nadzoru uprawnionych do tego organów (Informacja o wynikach kontroli, NIK, 2015). W kontekście zamówień publicznych warto podkreślić również rolę „zamówienia efektywnego ekonomicznie, czyli zapewniającego w toku sprawnej, szybkiej i otwartej na innowacje procedury najlepszy stosunek nakładów do efektów uzyskanych zamówień.” (Nowicki, 2013, s. 9-10). Wdrażanie przez menedżerów publicznych w poszczególnych organizacjach efektywnego zarządzania zamówieniami powinno być realizowane zgodnie z „zasadą best value for money, czyli zamówienia dającego zamawiającemu bezpośrednio oszczędności, gwarantujące najlepszą jakość uzyskanych usług, dostaw i robót budowlanych w ramach rozdysponowanych zasobów w tym środków finansowych” (Nowicki, 2013, s. 10). Niestety realizacja powyższej zasady przy obowiązku kierowania się przez kierowników jednostek kryterium najniższej ceny jest bardzo trudne, gdyż w wielu przypadkach trudno jest dostawcy zapewnić wysoką jakość przy bardzo niskiej cenie. Kryterium ceny oraz konieczność racjonalizowania wydatków publicznych, czyli de facto ich ograniczanie powoduje bardzo duże utrudnienia w zapewnieniu sprawnego zaopatrzenia jednostek publicznych. Powyższe ograniczenie

można zaliczyć do jednego z istotnych zagrożeń dla logistyki zaopatrzenia w organizacjach publicznych.

Menedżerowie publiczni zarządzający logistyką zaopatrzenia np. w urzędach muszą w praktyce dostosowywać plany zakupów jednostki do wymogów ustawowych regulujących ten proces. Prawo zamówień publicznych szczegółowo reguluje wiele kwestii związanych z logistyką zaopatrzenia. Co prawda przyjęte rozwiązania prawne nie mają wprost zastosowania do wszystkich zamówień, jednakże w praktyce kierownicy jednostek muszą je stosować w każdym przypadku. Ustawa określiła progi kwotowe, do jakich nie mają zastosowania przepisy prawa zamówień publicznych. Zgodnie z aktualnie obowiązującymi uregulowaniami ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys euro (Ustawa prawo zamówień publicznych, 2004 r., art. 4 ust. 8). Obowiązki powyższego progu nie zwalnia jednak organizacji z obowiązku stosowania systemu zamówień publicznych pomimo nie przekraczania ww. wartości zamówień. Poniżej progu 30 tys euro menedżerowie publiczni mogą swobodniej zaopatrywać się w niezbędne dobra, jednakże obowiązani są do monitorowania ponoszonych wydatków, aby uniknąć przekroczenia ww. kwoty w skali roku. Przekroczenie kwoty 30 tys euro wymaga zastosowania zasad zamówień publicznych oraz podważa skuteczność organizacji w zakresie planowania zapotrzebowania na dany rok.

Warto w kontekście logistyki zaopatrzenia w organizacjach publicznych wspomnieć o obowiązujących trybach udzielania zamówień publicznych. Wykaz obowiązujących trybów wynikających z ustawy prawo zamówień publicznych przedstawiono w tabeli.

Tabela 1 Wykaz obowiązujących trybach udzielania zamówień publicznych

Tryb udzielenia zamówienia publicznego	Opis trybu udzielenia zamówienia publicznego
Przetarg nieograniczony	Tryb udzielenia zamówienia, w którym w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu oferty mogą składać wszyscy zainteresowani wykonawcy.
Przetarg ograniczony	Tryb udzielenia zamówienia, w którym, w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu, wykonawcy składają wnioski o dopuszczenie do udziału w przetargu, a oferty mogą składać wykonawcy zaproszeni do składania ofert.
Negocjacje z ogłoszeniem	Tryb udzielenia zamówienia, w którym, po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu, zamawiający zaprasza wykonawców dopuszczonych do udziału w postępowaniu do składania ofert wstępnych niezawierających ceny, prowadzi z nimi negocjacje, a następnie zaprasza ich do składania ofert.
Dialog konkurencyjny	Tryb udzielenia zamówienia, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu zamawiający prowadzi z wybranymi przez siebie wykonawcami dialog, a następnie zaprasza ich do składania ofert.
Negocjacje bez ogłoszenia	Tryb udzielenia zamówienia, w którym zamawiający negocjuje warunki umowy w sprawie zamówienia

	publicznego z wybranymi przez siebie wykonawcami, a następnie zaprasza ich do składania ofert.
Zamówienie z wolnej ręki	Tryb udzielenia zamówienia, w którym zamawiający udziela zamówienia po negocjacjach tylko z jednym wykonawcą.
Zapytanie o cenę	Tryb udzielenia zamówienia, w którym zamawiający kieruje pytanie o cenę do wybranych przez siebie wykonawców i zaprasza ich do składania ofert.
Licytacja elektroniczna	Tryb udzielenia zamówienia, w którym za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej, umożliwiającego wprowadzenie niezbędnych danych w trybie bezpośredniego połączenia z tą stroną, wykonawcy składają kolejne korzystniejsze oferty (postąpienia), podlegające automatycznej klasyfikacji.

Zródło: Opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych Dz. U. 2013 r. poz. 907 tekst jednolity ze zmianami., art. 39-80.

Poza wymienionymi powyżej trybami udzielania zamówień publicznych możliwe jest również zastosowanie przez kierownika jednostki dynamicznego system zakupów, który może być ustanowiony na okres nie dłuższy niż 4 lata. Powyższy system może być zastosowany po spełnieniu wymogów określonych ustawą. (Ustawa prawo zamówień publicznych, 2004 r., art. 102-109). Ponadto w szczególnych przypadkach możliwe jest również zastosowanie trybu konkursowego. Konkurs może mieć zastosowanie w przypadku konieczności wyboru np. koncepcji zagospodarowania danej przestrzeni na terenie miasta. Konkurs jest swoistym przyrzeczeniem publicznym, w którym przez publiczne ogłoszenie organizacja publiczna (administracja rządowa lub samorządowa) przyrzeka nagrodę za wykonanie i przeniesienie prawa własności do wybranej przez sąd konkursowy pracy konkursowej. Dotyczy to w szczególności zadań z zakresu planowania przestrzennego, projektowania urbanistycznego, architektoniczno - budowlanego oraz przetwarzania danych (Ustawa prawo zamówień publicznych, 2004 r., art. 110-127).

Wybór określonego trybu udzielenia zamówienia publicznego oznacza konieczność postępowania zgodnie z procedurą określoną przepisami prawa. Każda organizacja publiczna posiada swoje procedury pisemne regulujące zasady postępowania w przypadku konieczności zamówienia produktu lub usługi. Procedury dostosowywane są do poszczególnych trybów oraz obowiązujących w przepisach progów kwotowych. Ponadto w każdej organizacji publicznej musi być powołana komisja przetargowa, która dokonuje wyboru najlepszej oferty. Sam proces udzielania zamówienia publicznego, czyli zakupu dobra lub usługi składa się z wielu czynności, które wymagają czasu oraz odpowiedniego udokumentowania. Bardzo ważne w tym procesie jest precyzyjne określenie produktu lub usługi, jaka ma być zakupiona w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Niewłaściwe określenie kryteriów oraz warunków zamówienia może skutkować problemami w przeprowadzaniu

całego postępowania. Ponadto niewłaściwe opisanie przedmiotu zamówienia może spowodować zakup dobra, które nie będzie odpowiadało potrzebom zamawiającego.

Ścisłe uregulowanie zasad zamawiania dóbr oraz usług przez podmioty publiczne nie dotyczy wszystkich zakupów dokonanych przez organizacje. Regulacje jak wspomniano dotyczą zamówień przekraczających określone progi kwotowe. Należy mieć również na uwadze, że wprowadzenie systemu zamówień publicznych poza zwiększeniem przejrzystości działania organizacji w tym zakresie, spowodowało również znaczne wydłużenie procesu zaopatrzenia instytucji w określone dobra.

2. LOGISTYKA ZAOPATRZENIA W ORGANIZACJI PUBLICZNEJ

Realizacja zadań przez organizację wymaga niezbędnego sprzętu oraz wyposażenia dostosowanego do potrzeb i zadań podmiotu. Aktualnie żadna instytucja publiczna nie może wykonywać swoich bieżących zadań bez sprzętu informatycznego, wymagającego odpowiedniej infrastruktury informatycznej, wyposażenia biurowego, materiałów biurowych oraz eksploatacyjnych itd. Każda organizacja publiczna ma swoją specyfikę zależną od przypisanych jej kompetencji oraz zadań. Niektóre podmioty publiczne są bardzo dużymi organizacjami z rozbudowaną strukturą organizacyjną i kompetencyjną. Struktura organizacyjna podmiotu oraz ilość zadań wpływa pośrednio na organizację i zakres uprawnień komórek odpowiedzialnych za zaopatrzenie danej instytucji. Bardzo istotnym czynnikiem wpływającym na system zaopatrzenia podmiotu publicznego są wymogi prawne wynikające z systemu zamówień publicznych, który wyraźnie określa kompetencje, zadania oraz odpowiedzialność osób zarządzających daną jednostką. Powoduje to konieczność wdrażania wewnętrznych procedur określających sposób postępowania w przypadku realizacji danego zamówienia. Procedury muszą uwzględniać obowiązujące w przepisach progi kwotowe oraz tryby udzielania zamówień publicznych. Bardzo ważne jest również powołanie w organizacji specjalnej komisji przetargowej, która uczestniczy w procesie weryfikacji oraz oceny składanych ofert oraz dokonuje wyboru najlepszej oferty. Szczegółowe uregulowanie zasad udzielania zamówień publicznych wyznacza również zadania dla komórki organizacyjnej lub osób odpowiedzialnych za zaopatrzenie jednostki.

Zazwyczaj w organizacji publicznej jej kierownictwo wyodrębnia w strukturze organizacyjnej komórkę odpowiedzialną za logistykę zaopatrzenia. Zadania merytoryczne komórki odpowiedzialnej za zaopatrzenie w organizacji publicznej obejmują m.in.:

- ❖ gromadzenie informacji z poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki o zgłaszanym zapotrzebowaniu na dane produkty lub usługi,

- ❖ przygotowywanie w oparciu o zgłaszane zapotrzebowania planu zamówień na dany rok,
- ❖ przygotowywanie oraz przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, wraz z opracowywaniem niezbędnych dokumentów w tym zakresie,
- ❖ prowadzenie analizy rynku na potrzeby realizacji zamówień wpływających z komórek merytorycznych danego podmiotu,
- ❖ realizowanie zakupów towarów i usług poniżej ustawowego progu 30 tys. euro warunkującego konieczność przeprowadzenia postępowania przetargowego,
- ❖ przygotowywanie projektów umów z dostawcami towarów oraz usług,
- ❖ monitorowanie realizacji umów zawartych w wyniku przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne,
- ❖ rejestrowanie i monitorowanie wszystkich zakupów towarów i usług,
- ❖ udział w odbiorach dostaw zamówionego sprzętu,
- ❖ monitorowanie jakości świadczonych usług realizowanych na rzecz jednostki przez podmioty zewnętrzne z którymi zawarto umowy,
- ❖ przygotowywanie sprawozdań, zestawień oraz analiz w zakresie zrealizowanych zakupów, zawartych umów itp.,
- ❖ przygotowywanie oraz weryfikowanie projektów procedur wewnętrznych, regulujących system zaopatrzenia w organizacji.

Przedstawiony powyżej zakres zadań komórki zaopatrzenia w organizacji publicznej będzie zależny od wielkości organizacji, jej struktury oraz innych czynników mających wpływ na jej działalność. Bardzo często w małych podmiotach publicznych logistyką zaopatrzenia zajmują się pojedyncze osoby, które wykonują również inne zadania niezwiązane z tym obszarem. Niektóre większe organizacje publiczne wyodrębniają w swojej strukturze organizacyjnej komórkę odpowiedzialną za zaopatrzenie oraz komórkę zajmującą się wyłącznie postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego. Struktura organizacyjna w powyższym zakresie zazwyczaj zależna jest od ilości zamówień realizowanych w danym roku, wysokości dostępnych środków finansowych lub też wynika ze specyfiki jednostki lub realizowanych zadań. Przykładowo organizacja publiczna zarządzająca w mieście drogami oraz transportem zbiorowym może przeprowadzać w ciągu roku wiele postępowań o udzielenie zamówienia, których poszczególna równowartość w walucie euro może sięgać dziesiątek lub setek milionów. W takim przypadku jako zasadnym należy uznać rozdzielenie komórki zaopatrzenia od komórki zamówień publicznych. Wynika to choćby z konieczności opracowania skomplikowanej dokumentacji przetargowej i monitorowania realizacji umów. Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto uogólnione założenie, że w przeciętnej organizacji

publicznej działają przede wszystkim komórki zaopatrzenia odpowiadające za cały proces zamawiania dóbr łącznie z prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Funkcjonowanie jednej komórki zaopatrzenia umożliwia bowiem szybką wymianę informacji oraz zapewnia bieżące monitorowanie realizacji planu zamówień i sprawowanie skutecznego nadzoru i kontroli nad procesem realizacji zamówień na poziomie całej organizacji publicznej.

Zarządzanie logistyką zaopatrzenia w podmiocie publicznym jest procesem sformalizowanym, co wynika z przepisów prawa zamówień publicznych oraz specyfiki działania tego sektora. Każdorazowo zakup dobra lub usługi np. przez urząd administracji publicznej powoduje uruchomienie właściwych procedur wewnętrznych w tym zakresie. Kolejną specyfiką logistyki zaopatrzenia w tym sektorze jest fakt wydatkowania środków publicznych, które z założenia powinny być realizowane transparentnie. Podmioty publiczne muszą się kierować także racjonalnością wydatków w obrębie dostępnych środków na dany rok. Powoduje to konieczność ustalania szczegółowych planów zakupów towarów i usług na kolejny rok budżetowy. W związku z tym komórka odpowiedzialna za zaopatrzenie musi na koniec każdego roku przygotowywać plan zakupów oraz inwestycji przewidywanych do realizacji w kolejnym roku. Sporządzenie planu dla całej organizacji wymaga ścisłej współpracy oraz wymiany wiarygodnych informacji z komórkami lub podmiotami wchodzącymi w skład jednostki planującej zakupy i inwestycje na kolejny rok.

Przygotowanie kompleksowego planu zakupów na kolejny rok zazwyczaj rozpoczyna się od wysyłania przez komórkę zaopatrzenia informacji o konieczności zaplanowania przez poszczególne komórki organizacyjne lub podległe podmioty zakupów niezbędnych dóbr lub usług. Komórki merytoryczne wchodzące w skład organizacji publicznej przygotowują własne analizy potrzeb sprzętu i wyposażania lub usług zewnętrznych, które powinny uwzględniać realizowane zadania wraz z ich specyfiką. Ponadto zapotrzebowanie powinno również obejmować niezbędne inwestycje lub roboty budowlane przewidywane do realizacji w kolejnym roku. Przygotowywane plany przekazywane są następnie do komórki zaopatrzenia, która je analizuje oraz ocenia pod kątem zasadności i możliwości finansowych jednostki. Przedmiotowa analiza stanowi podstawę do opracowania zbiorczego planu zakupów oraz inwestycji organizacji na kolejny rok budżetowy. Zbiorczy plan umożliwia komórce zaopatrzenia opracowanie harmonogramu zakupów, które wymagają przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne. Bez planów nie jest możliwe przygotowanie postępowań przetargowych, które z uwagi na swoją specyfikę oraz konieczność przestrzegania terminów mogą nie być zakończone przed upływem roku. Trzeba

również pamiętać, że nie wszystkie zakupy lub inwestycje można zaplanować, zazwyczaj w trakcie roku niezbędne są modyfikacje oraz aktualizacje planów zakupów. Plany pozwalają również komórce zaopatrzenia monitorować wartość planowanych zamówień pod kątem progów kwotowych określonych w prawie zamówień publicznych.

Zatwierdzony plan zamówień na dany rok pozwala zaplanować harmonogram wydatków oraz przetargów, jednakże nie gwarantuje pełnej realizacji planu. Wynika to z faktu, że czasami komórki zaopatrzenia mają problem z wyłonieniem dostawcy szczególnie sprzętu specjalistycznego, który dostarcza niewielu producentów na całym świecie (przykładem takich dóbr jest stacjonarne urządzenie rentgenowskie do prześwietlania bagażu). Ponadto praktyka działania podmiotów publicznych świadczy o realizowaniu wielu zakupów pod koniec roku, co powoduje niekiedy niemożność zrealizowania danego zamówienia. Wynika to z faktu, że postępowania o zamówienia publiczne wymagają przestrzegania terminów dotyczących publikacji ogłoszenia, składania ofert, ocen ofert czy też rozstrzygnięcie ewentualnych protestów ze strony oferentów. Przedłużanie postępowania może spowodować niemożność realizacji zamówienia w danym roku. Poza tym często występują przypadki unieważnienia przetargu lub też braku zainteresowania ze strony potencjalnych dostawców towarów lub usług. Powyższe sytuacje wpływają na realizację założonych planów, a ewentualne niewyłonienie najlepszej oferty może w skrajnym przypadku utrudnić realizację zadań przez organizację. Menedżerowie publiczni odpowiedzialni za zaopatrzenie muszą często realizować również zakupy dóbr w bardzo szybkim terminie z uwagi na nagłe potrzeby organizacji. Zazwyczaj dobra takie nie są ujęte w przyjętym planie, co wymaga jego modyfikacji i podjęcia różnych działań umożliwiających dostarczenie potrzebnego dobra. Niestety ograniczenia prawne utrudniają szybkie podejmowanie decyzji o zakupie niezbędnych produktów lub usług, szczególnie jeśli ich wartość przekracza kwotę 30 tys euro.

Realizacja zatwierdzonego planu zamówień odbywa się zgodnie z przyjętym harmonogramem. Komórki merytoryczne zazwyczaj w określonych terminach przekazują zaopatrzeniu informacje o potrzebie zakupu towaru lub usługi. Ważnym jest aby informacja dotycząca zapotrzebowania zawierała precyzyjny opis przedmiotu zamówienia, czyli szczegółową jego charakterystykę. Ponadto bardzo ważne jest precyzyjne oszacowanie wartości zamówienia, gdyż decyduje ona o trybie realizacji zapotrzebowania. Dokładny opis potrzebnego dobra lub usługi ułatwia specjalistom zajmującym się zaopatrzeniem przeprowadzenie analizy rynku lub szybkie i sprawne sporządzenie dokumentacji wszczynającej postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. Osoby odpowiedzialne

w organizacji za zaopatrzenie weryfikują zgłoszone potrzeby z obowiązującym planem lub dokonują jego aktualizacji. W przypadku wniosku o zakup dobra, którego wartość nie przekracza kwoty 30 tys. euro możliwe jest szybkie zrealizowanie zamówienia zgodnie z obowiązującymi procedurami, jednakże bez konieczności przeprowadzenia przetargu. Zakup odpowiedniego dobra lub usługi poprzedza analiza oferty rynkowej, po czym zawierana jest transakcja z wybranym dostawcą. Analiza rynku powinna być przeprowadzona rzetelnie w celu minimalizacji kosztów zakupu przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniej jakości. Przy odbiorze od dostawcy zakupionego dobra pracownik komórki zaopatrzenia powinien każdorazowo weryfikować jego stan. Czynność tą pracownik zaopatrzenia powinien przeprowadzać wspólnie z wyznaczonym pracownikiem merytorycznym komórki, która wnioskuje o dany zakup. Optymalnym rozwiązaniem w tym zakresie jest wsparcie pracownika, który będzie korzystał z zakupionego sprzętu lub wyposażenia. Takie działania pozwalają zmniejszyć ryzyko zakupu wadliwego dobra, uszkodzonego lub też nieprzydatnego dla organizacji. W przypadku zakupu usługi ważne jest stałe monitorowanie jakości jej realizacji. Działanie takie umożliwia komórce zaopatrzenia szybką reakcję w przypadku nieprzebrzegania przez usługodawcę zapisów umowy. Komórka zaopatrzenia w praktyce cały czas odpowiada za realizację zakupu, pozostaje w stałym kontakcie z dostawcami dóbr lub usług. Zajmuje się reklamacjami oraz monitoruje realizację zapisów zawieranych przez organizację umów.

Działanie komórki zaopatrzenia jest bardziej skomplikowane w przypadku realizacji zamówienia w oparciu o postępowanie przetargowe. Realizacja zapotrzebowania na dobro lub usługę o wartości przekraczającej kwotę 30 tys. euro wymaga ścisłego przestrzegania unormowań prawnych regulujących zamówienia publiczne. Pierwszym działaniem, jakie muszą podjąć pracownicy zaopatrzenia jest weryfikacja planu, czy zgłoszone dobro lub usługa została w nim ujęta. Jeżeli zapotrzebowanie nie było ujęte należy dokonać aktualizacji planu. Kluczowym dla wyboru trybu realizacji zapotrzebowania jest oszacowanie wartości zamówienia. W zależności od wartości dokonywany jest wybór trybu postępowania o udzielenie zamówienia. Wybór trybu warunkują również inne przesłanki wymienione w prawie zamówień publicznych. Zazwyczaj przy realizacji zamówienia o wartości przekraczającej kwotę 30 tys. euro wybierany jest tryb przetargu nieograniczonego. Pozostałe tryby przetargowe wybierane są w szczególnie określonych przypadkach. Przykładowo zgodnie z danymi opublikowanymi przez Urząd Zamówień Publicznych w pierwszym półroczu 2015 r. tryb przetargu nieograniczonego zastosowano w 99,1% postępowań spośród ogólnej liczby 55743 ogłoszeń o wszczęciu postępowania o zamówienie publiczne

zamieszczonych przez podmioty publiczne w Biuletynie Zamówień Publicznych (Biuletyn Informacyjny Urzędu Zamówień Publicznych, Urząd Zamówień Publicznych, 2015 r., s. 56).

Wybranie trybu przetargu oznacza w dalszej kolejności obowiązek opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz sporządzenia ogłoszenia o przetargu. Specyfikację opisującą przedmiot zamówienia zazwyczaj opracowuje pracownik komórki zaopatrzenia przy ścisłej współpracy z pracownikiem merytorycznym komórki, która zgłosiła zapotrzebowanie na dane dobro lub usługę. Taka współpraca pozwala prawidłowo określić przedmiot zamówienia oraz warunki realizacji i kryteria oceny danej oferty. Dokument ten zawiera najważniejsze informacje o przetargu wraz z wzorami dokumentów, jakie muszą być złożone przez potencjalnego dostawcę, składającego ofertę w danym postępowaniu. Zależnie od wartości danego zamówienia ogłoszenie o konkretnym przetargu musi zostać opublikowane na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej danej organizacji lub również (jednocześnie) na stronach Biuletynu Zamówień Publicznych (prowadzonego przez Urząd Zamówień Publicznych) i na stronach TED (Tenders Electronic Daily) czyli w internetowej wersji „Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej” poświęconego europejskim zamówieniom publicznym.

Oferty złożone przez potencjalnych dostawców podlegają ocenie komisji przetargowej powoływanej przez kierownika danej jednostki. Wybór najlepszej oferty jest kluczowym etapem każdego postępowania, bowiem do prac komisji przetargowej należy wybór najlepszej oferty spełniającej kryteria określone przez zamawiającego. Dotychczasowe uregulowania prawne jako kluczowe kryterium określały najniższą cenę. Prowadziło to do wyboru tanich towarów lub usług, które jednakże nie spełniały warunków jakościowych. Znowelizowane przepisy prawa zamówień publicznych pozwalają aktualnie ocenić oferty nie tylko poprzez kryterium najniższej ceny.

Zakończeniem postępowania jest podpisanie umowy oraz dostarczenie przez wybrany podmiot zamówionego dobra lub usługi, a komórka zaopatrzenia odpowiada na tym etapie za weryfikację wywiązania się przez dostawcę z zawartej umowy. Przy tych czynnościach powinien uczestniczyć pracownik z komórki, która zgłosiła zapotrzebowanie, bowiem jest on w stanie najlepiej ocenić jakość dostarczonego towaru i jego przydatność w organizacji.

Konieczność prowadzenia postępowań o zamówienie publiczne w znaczący sposób wydłuża realizację danego zapotrzebowania. Niekiedy wręcz uniemożliwia dokonanie zakupu choćby z uwagi na brak oferty podmiotu zainteresowanego dostarczeniem produktu. Ponadto system zamówień publicznych jest bardzo narażony na korupcję co potwierdzają materiały organów państwa odpowiadających za bezpieczeństwo publiczne. Przypadki korupcji

w zakresie zamówień publicznych dotyczą najczęściej nieprawidłowego określania przedmiotu zamówienia, preferującego konkretnego dostawcę lub produkt. Powoduje to bezzasadne wykluczanie z postępowania innych podmiotów oferujących na rynku dobro zapewniające tą samą potrzebę. Poza tym zagrożenie korupcją może mieć również miejsce na etapie wyboru najlepszej oferty (Rekomendacje postępowania antykorupcyjnych przy udzielaniu zamówień publicznych, Centralne Biuro Antykorupcyjne, 2014 r.).

Sprawne organizowanie logistyki zaopatrzenia wymaga również zastosowania nowoczesnych systemów teleinformatycznych umożliwiających przepływy informacji. Istotne jest tworzenie systemów baz danych, w których przetwarzane są poszczególne zamówienia zgłaszane przez komórki merytoryczne instytucji lub urzędu. Pozwala to skuteczniej zarządzać realizacją poszczególnych zamówień i ułatwia współpracę z dostawcami. Rozbudowane bazy danych umożliwiają także monitorowanie rynku w celu skutecznego wyboru dostawców i ustalania wartości zamówienia. Logistyka zaopatrzenia w podmiotach publicznych będzie nabierać znaczenia oraz roli z uwagi na konieczność ograniczania wydatków publicznych. Dobrze zorganizowana komórka zaopatrzenia może przyczynić się do zmniejszenia kosztów działania danego podmiotu oraz zapewnić wysoką jakość zamawianych dóbr i usług. Przełoży się to w konsekwencji na jakość świadczonych obywatelom usług publicznych przez poszczególne organizacje.

3. PODSUMOWANIE

Zarządzanie logistyką zaopatrzenia w organizacjach sektora publicznego stanowi poważne wyzwanie dla menedżerów publicznych. Wynika to z faktu występowania wielu ograniczeń w swobodnym wyborze dostawców wyrobów i usług. Ograniczenia prawne, jakie zostały nałożone przez ustawodawcę bardzo często powodują wydłużanie się czasu od zgłoszenia zapotrzebowania na dobro do jego dostarczenia użytkownikowi. Podmioty komercyjne w przeciwieństwie do organizacji publicznej swobodnie wybierają dostawców. Komórka odpowiedzialna za logistykę zaopatrzenia w sektorze publicznym musi stosować się do szczegółowych regulacji prawnych na poszczególnych etapach realizacji zamówienia. Kluczowe w tym zakresie jest precyzyjne planowanie zapotrzebowania jednostki na produkty lub usługi. Ułatwia to opracowanie rocznego harmonogramu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Pewnym ułatwieniem w zakresie zaopatrzenia jednostek było podwyższenie przez ustawodawcę do 30 tys. euro progu, do którego nie ma obowiązku przeprowadzania postępowania przetargowych. Spowodowało to w pewnym stopniu

zwiększenie swobody wyboru dostawców oraz szybsze realizowanie zamówień. Pracownicy komórek zaopatrzenia muszą posiadać szeroką wiedzę w zakresie towaroznawstwa, analizy rynku oraz znajomości przepisów o zamówieniach publicznych.

Zakup określonego dobra przez podmiot publiczny musi być każdorazowo poprzedzony wieloma czynnościami mającymi na celu ustalenie zasadności zakupu, oszacowanie jego wartości oraz wybór sposobu jego realizacji (wybór trybu udzielenia zamówienia publicznego). Pracownicy komórki zaopatrzenia muszą na bieżąco analizować poszczególne rynki dóbr i usług aby móc prawidłowo szacować wartość danego zamówienia. Błędy na tym etapie mogą skutkować zabezpieczeniem niewłaściwej ilości środków finansowych oraz w konsekwencji unieważnieniem postępowania. Procesy związane z logistyką zaopatrzenia są na wielu etapach narażone na wystąpienie korupcji. Próby pozyskania przez podmioty komercyjne zamówień publicznych stwarzają potencjalne zagrożenia w tym zakresie. Ponadto na podmioty publiczne bardzo często wywierana jest presja społeczna związana z dążeniem do minimalizacji kosztów działania podmiotów publicznych. Skutkuje to kierowaniem się przy wyborze dostawców i dóbr wyłącznie kryterium najniższej ceny, co w efekcie może powodować niższą jakość świadczonych usług publicznych. Trudno jest zatem zorganizować system zaopatrzenia w sektorze publicznym zapewniający szybką realizację zamówień przy niskich kosztach pozyskiwanych dóbr.

Rekapitulując należy stwierdzić, że proces zaopatrywania organizacji publicznych w potrzebne dobra lub usługi jest bardziej skomplikowany niż ma to miejsce w podmiotach komercyjnych. Przepisy prawne oraz presja społeczna powoduje, że zakup każdego dobra musi być poprzedzony dokładną analizą przydatności dla organizacji i kosztów, jakie muszą być poniesione w tym zakresie. Ponadto obowiązujące uregulowania prawne powodują, że podmiot publiczny w ograniczonym zakresie może szybko i swobodnie realizować zakupy niezbędnych produktów. Zatem można uznać, że skuteczność zarządzania logistyką zaopatrzenia w sektorze publicznym jest zdecydowanie bardziej ograniczona niż w podmiotach komercyjnych.

LITERATURA

1. Coyle J. J., Bardi E.J., Langley C.J. (2010 r.). *Zarządzanie logistyczne*. Warszawa: PWE.
2. Gołemska E. (2009 r.). *Logistyka w gospodarce światowej*. Warszawa: C.H. Beck.
3. Harrison A., R. van Hoek. (2010 r.). *Zarządzanie logistyką*. Warszawa: PWE.

4. Nowicki H. (2013 r.). *Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych*. W: Sadowy J. (red.), *System zamówień publicznych w Polsce* (s. 15-40), Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych.
5. Nowicki P. (2013 r.). *Efektywne zamówienia publiczne jako rezultat stosowania nowego podejścia do zamówień publicznych*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
6. Centralne Biuro Antykorupcyjne (2014 r.) *Rekomendacje postępowania antykorupcyjnych przy udzielaniu zamówień publicznych*. Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne
http://cba.gov.pl/ftp/publikacje/Rekomendacje_CBA.pdf (24.07.2015 r.).
7. Najwyższa Izba Kontroli (2015 r.), *Informacja o wynikach kontroli - Zamówienia publiczne typowych towarów i usług dla administracji publicznej*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/14/008/>
8. Urząd Zamówień Publicznych (2015 r.), *Biuletyn Informacyjny Urzędu Zamówień Publicznych 01.01.2015 – 30.06.2015*. Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych
<http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;3119> (24.07.2015 r.).
9. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.
10. *Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych*, Dz. U. 2013 r. poz. 907, tekst jednolity (zmiany - Dz. U. z 2013 r. poz. 984, poz. 1047, poz. 1473, z 2014 r. poz. 423, poz. 768, poz. 811, poz. 915, poz. 1146, poz. 1232, z 2015 r. poz. 349, poz. 478, poz. 605).